

Chiara Prele

**Le fondazioni di comunità
nell'ambito del terzo settore in Piemonte**

**Studio svolto per l'IRES
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte**

Aprile 2010

Indice

Premessa	pag.	1
Parte prima		
Il terzo settore	pag.	2
Capitolo 1 - Il terzo settore in Italia	pag.	3
1. Il terzo settore: nozione e caratteri	pag.	3
2. La crescita	pag.	6
3. Gli enti disciplinati dal diritto comune	pag.	7
4. La disciplina speciale	pag.	9
5. La congruità della disciplina	pag.	14
Note	pag.	19
Parte seconda		
Le fondazioni di comunità	pag.	38
Capitolo 1 - La nascita delle <i>community foundations</i> negli Stati Uniti	pag.	39
1. Le fondazioni negli Stati Uniti	pag.	39
2. La nascita e l'evoluzione delle fondazioni di comunità negli Stati Uniti	pag.	40
3. La nascita e lo sviluppo delle fondazioni di comunità fuori dagli Stati Uniti	pag.	43
4. Il recente sviluppo della fondazione di comunità nel mondo	pag.	47
Capitolo 2 - L'importazione e lo sviluppo delle fondazioni di comunità in Italia	pag.	49
5. Importazione in Italia del modello statunitense di fondazione di comunità	pag.	49
6. Costituzione delle fondazioni di comunità a opera della Fondazione Cariplo	pag.	50
7. La diffusione in Italia	pag.	55
Capitolo 3 - Le fondazioni di comunità in Piemonte	pag.	61
8. Le fondazioni di comunità esistenti in Piemonte	pag.	61
9. I caratteri delle fondazioni di comunità	pag.	62
10. Lo scopo	pag.	63
11. I fondi dedicati	pag.	68
12. La <i>governance</i>	pag.	71
13. La trasparenza	pag.	79
14. Lo sviluppo delle fondazioni di comunità	pag.	81
Note	pag.	84
Bibliografia	pag.	103

Premessa

Il presente studio intende fornire un quadro d'insieme della disciplina relativa al terzo settore in Italia e soffermarsi su una esplicazione del medesimo, le fondazioni di comunità.

La parte prima dello studio è dedicata alla disamina legislativa degli enti del terzo settore, o settore *non profit*, distinguendo tra disciplina di diritto comune e disciplina di diritto speciale. Viene, quindi, fornito un elenco degli enti, di diversa natura e caratteri, che compongono il settore, e della disciplina di riferimento, nazionale e emanata dalla Regione Piemonte, di interesse per il committente lo studio.

La seconda parte dello studio tratta delle fondazioni di comunità, fattispecie degli enti trattati alla parte prima, che ha registrato negli ultimi anni una crescita notevole, tuttora in corso. L'analisi delle fondazioni di comunità in Italia è preceduta dalla descrizione della nascita delle medesime negli Stati Uniti e dalla diffusione del modello in vari Paesi. Lo studio delle caratteristiche di queste fondazioni in Italia è svolto mediante l'analisi degli statuti. Viene dedicata una particolare attenzione alle fondazioni di comunità esistenti in Piemonte.

Pertanto, la parte seconda comprende un primo capitolo dedicato alla nascita delle fondazioni di comunità negli Stati Uniti e alla diffusione in altri Paesi, un secondo capitolo dedicato allo sviluppo del modello in Italia, un terzo capitolo incentrato sulle fondazioni di comunità piemontesi. Sono peraltro compresi in quest'ultimo capitolo approfondimenti di previsioni statutarie interessanti non soltanto le fondazioni esistenti in Piemonte: si rinvergono, dunque, nel medesimo, anche riferimenti a fondazioni di comunità site in altre regioni e considerazioni che non possono ritenersi esclusivamente riferite alle fondazioni di comunità piemontesi, ma hanno carattere generale. Lo svolgimento di dette considerazioni nel terzo capitolo è stato scelto in ragione del maggior approfondimento del capitolo terzo.

Parte prima
Il terzo settore

Capitolo 1

Il terzo settore in Italia

1. Il terzo settore: nozione e caratteri

L'espressione "terzo settore" è una traduzione "Third sector", che negli Stati Uniti comprende gli enti che non appartengono né al *Gouvernement* né al *Business Private Sector* (1). Altrettanto, nel nostro Paese, il terzo settore comprende gli enti diversi dalla pubblica amministrazione e dal mercato. Si tratta, dunque, di un settore "terzo", o "altro", rispetto ai due settori menzionati, che presenta caratteri propri che lo differenziano dagli stessi.

L'espressione è divenuta di uso comune in Italia ed è stata anche utilizzata dal legislatore (art. 59, c. 45, lett. e) della legge 27.12.1997, n. 449).

Essa è sinonimo dell'espressione *non profit* ("ente appartenente al terzo settore" equivale a "ente *non profit*"). Anche questa espressione è importata dagli Stati Uniti, ove il *non for profit* è categoria giuridica (2) mentre in Italia è una categoria concettuale, che raggruppa fattispecie diverse, accomunate dall'assenza di scopo di lucro.

Invero, l'assenza di scopo di lucro costituisce carattere precipuo degli enti in parola. Essa, peraltro, deve intendersi non già come divieto di compiere attività che può generare profitto, bensì come divieto di distribuzione degli utili (*non distribution constraint*) (3). E' dunque escluso il lucro soggettivo, proprio dei soggetti che fanno parte, a qualunque titolo, dell'ente, non già il lucro oggettivo, ossia il condurre un'attività redditizia, quale è, in primo luogo, un'attività economica; ciò che importa è, dunque, che gli eventuali utili di tale attività vengano utilizzati per il fine istituzionale dell'ente.

Pertanto, in Italia sono enti *non profit* gli enti che non appartengono né alla pubblica amministrazione, o al settore pubblico largamente inteso, né al mercato. Secondo una tesi minoritaria la pubblica amministrazione potrebbe rientrare nel settore *non profit* per essere caratterizzata, anch'essa, dall'assenza di scopo di lucro. Peraltro, il settore *non profit* intende fare riferimento a enti di natura privata, che operano secondo meccanismi privatistici e risulta quindi preferibile escludervi gli enti pubblici.

Diversamente dal settore *non profit*, il mercato è costituito da enti che operano secondo una logica di profitto, molti dei quali hanno forma societaria. Tuttavia, lo scopo di lucro non connota il contratto di società, per il quale l'utile rappresenta il risultato economico dell'attività (4), bensì l'interesse dei soci che, a differenza di chi si associa, o fonda, un ente *non profit*, sono mossi da uno scopo di lucro (art. 2247 c.c.) (5). Come si dirà tra breve, le differenze tra gli enti non lucrativi, regolati dal libro primo del codice civile, e gli enti lucrativi, disciplinati dal libro quinto, si sono, nel tempo, attenuate; rimane, peraltro, ferma, per i primi, quale caratteristica tipica che li distingue dai secondi, l'assenza di scopo di lucro, inteso come lucro soggettivo.

Nonostante l'importanza cruciale che l'assenza di scopo di lucro riveste per il terzo settore, l'ordinamento non ne fornisce una definizione di carattere generale, come tale applicabile a ogni fattispecie di ente, bensì la contempla soltanto in due norme speciali, riferite a specifiche figure: l'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, in materia di fondazioni di origine bancaria (6) e l'articolo 3, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, riferito all'impresa sociale (7). Queste norme forniscono una definizione restrittiva del *non distribution constraint*, così accogliendo i suggerimenti della dottrina (8). Nell'attuale dimensione assunta dal terzo settore appare assolutamente indispensabile addivenire a una definizione di tale divieto, con specificazione dei soggetti cui si applica: le proposte di legge attualmente all'esame del Parlamento in tema di modifica del titolo II del libro primo del codice civile, rubricato "Delle persone giuridiche" (9), espressamente citano il divieto di distribuzione degli utili tra i principi da disciplinare da parte del legislatore delegato secondo i principi di trasparenza e di tutela dell'affidamento dei terzi (10).

L'altro carattere degli enti *non profit* risiede nell'utilità sociale. Si tratta di espressione utilizzata dal legislatore negli anni più recenti relativamente ad enti di cui al libro primo del codice civile (11), in contrapposto a quella di "pubblica utilità" (12), tradizionalmente richiesta dalla giurisprudenza (13). Sostanzialmente, importa rilevare come l'attività degli enti in parola si svolga in settori non già di natura pubblica, bensì privata, ma propri della collettività, o di una parte di essa, avente caratteristiche determinate, i cui bisogni l'ente intende, appunto, soddisfare.

La sussistenza di quest'ultimo carattere è negata da parte della dottrina (14), potendo esistere enti non lucrativi per finalità riconducibili ai soci. E' il caso delle cooperative sociali, delle associazioni il cui scopo corrisponda anche a un interesse

degli associati, della fondazione “egoistica”, ammessa da alcuni Autori (15). In proposito, si può osservare come il terzo settore, genericamente inteso, si riferisca agli enti che producono vantaggi per la collettività, o una parte di essa, aventi, talvolta, caratteristiche specifiche e dunque disciplinati da legislazione speciale, e tenda, invece, a escludere le associazioni e le fondazioni che perseguono uno scopo riferito a una cerchia predefinita e chiusa di persone (16).

Giova peraltro menzionare che in dottrina è stato altresì sostenuto che lo scopo non lucrativo è la vera essenza di questi enti ed esso assorbe ogni altra finalità dell'ente (17).

La dottrina e la legislazione fanno riferimento agli enti del terzo settore utilizzando terminologia varia: enti *non profit*, in contrapposto a enti *profit*; enti non lucrativi, in contrapposto a enti lucrativi; enti non commerciali, in contrapposto a enti commerciali. Quest'ultima è la terminologia utilizzata in campo tributario, che distingue i due tipi di enti ai fini dell'applicazione dell'imposta sui redditi delle persone giuridiche (IRES): alla base di questa distinzione risiedono un criterio formale e un criterio sostanziale, entrambi riferiti all'attività in concreto esercitata dall'ente (art.73, c. 4 e 5, TUIR). Soltanto quest'ultima distinzione, dunque, si basa sull'attività dell'ente, mentre le prime due terminologie sopra menzionate attengono al divieto di distribuzione degli utili, del quale sopra si è detto.

In proposito, occorre precisare che nei tempi più recenti la distinzione tradizionale che individuava, in ambito codicistico, gli enti *non profit*, o non lucrativi, negli enti di cui al libro primo (associazioni e fondazioni), e gli enti *profit*, o lucrativi, negli enti di cui al libro quinto (società) si è attenuata. In primo luogo si è osservato che nel libro quinto sono comprese fattispecie prive dello scopo di lucro: le società mutualistiche, le imprese cooperative, le mutue assicuratrici, le società consortili (18). In secondo luogo, la dottrina, partendo dalla negazione dell'essere lo scopo di lucro causa del contratto di società, ha evidenziato che tale forma giuridica può essere utilizzata per esigenze svariate, non necessariamente lucrative, giungendo a sostenere il “tramonto dello scopo di lucro” delle società di capitali (19). Da ultimo, la riforma societaria ha introdotto nel libro quinto gli articoli 2500-septies e 2500-octies, riferiti alla “trasformazione eterogenea”, da società di capitali a associazione o fondazione e viceversa (20). Il fenomeno è avvalorato dalla legislazione speciale in tema di *non profit*, che è riferita a una determinata attività e quasi mai a una forma giuridica, potendo l'attività essere svolta da forme giuridiche diverse, talvolta sia da enti del libro primo che da enti del libro quinto, come accade per l'impresa sociale (art. 1, d.

lgs. n. 155/2006). Questo fenomeno, che può essere definito di “neutralizzazione delle forme giuridiche” (21), è tipico della nostra recente legislazione, la quale, focalizzata sull’attività, appare noncurante degli istituti giuridici, delle loro peculiarità e differenze, tanto da ritenerli interscambiabili, plasmabili a utilizzi differenziati, determinando, da un lato, una evoluzione degli istituti nella prassi, dall’altro, un possibile disordine per l’interprete attento ai loro caratteri giuridici, tanto da suggerire una riforma, che renda le forme giuridiche al passo con l’evoluzione intervenuta.

Il terzo settore comprende quindi enti diversi, riconducibili a diversi istituti giuridici, accomunati dall’assenza di scopo di lucro. Di esso sono state fornite varie definizioni.

Degna di menzione è la definizione di organizzazione *non profit* fornita da Salamon, List, Toepler e Sokolowski e condivisa a livello internazionale, basata sulle seguenti caratteristiche: organizzazioni di carattere privato con una struttura istituzionale ben definita, con divieto di distribuzione di utili, che si autogovernano e hanno partecipazione su base volontaria (22). In Italia il Libro bianco sul Terzo settore, realizzato per iniziativa dell’Agenzia per le ONLUS, dà la seguente definizione: “Le organizzazioni del Terzo settore sono istituti che svolgono una o più attività per il perseguimento di una missione socialmente rilevante (ispirata a determinati valori ed esplicitata nello statuto) nei confronti di una determinata comunità di riferimento, e che destinano integralmente le risorse (materiali ed immateriali) a propria disposizione, nonché gli eventuali avanzi gestionali, alla realizzazione diretta o indiretta di tale missione”.

2. La crescita

Il terzo settore ha avuto una notevole espansione nel nostro Paese negli ultimi decenni. Già a partire dagli Settanta si è registrata una maggiore consapevolezza della società civile verso i bisogni della collettività. A partire dagli anni Novanta è intervenuta una legislazione che ha preso atto con favore del fenomeno, talora incentivandolo.

Invero, l’atteggiamento dello Stato verso i corpi intermedi ha subito un notevole mutamento rispetto allo sfavore che ispirava il titolo II del libro primo del codice, riferito ad associazioni, fondazioni e forme non riconosciute: quest’ultimo era proprio del periodo del totalitarismo, che imponeva il controllo dello Stato in ogni fase della vita dell’ente (dalla nascita mediante il riconoscimento governativo, alla

vigilanza su atti e organi e infine all'estinzione, sempre di competenza dell'autorità governativa). Già l'avvento della Costituzione, pochi anni dopo l'emanazione del codice civile, inverte la tendenza, con gli articoli 2 e 18, che tutelano le formazioni sociali e il diritto di associazione. Negli anni più recenti lo Stato, ormai orientato sul principio di sussidiarietà, poi elevato a norma costituzionale nel 2001 (art. 118 Cost.), ben accoglie la disponibilità di soggetti privati a occuparsi di materie, quali assistenza, tutela delle categorie più deboli, cultura, tradizionalmente devolute al *welfare state*, in un momento di rivisitazione del medesimo, nonché di scarse risorse da destinarvi (23).

Lo Stato risponde al fenomeno con una legislazione di favore, riferita a vari aspetti. Si tratta, in primo luogo, della previsione di agevolazioni tributarie, sia per gli enti *non profit* (sostegno diretto) che per i soggetti che effettuano erogazioni liberali agli stessi (sostegno indiretto). In secondo luogo, lo Stato emana leggi speciali, spesso riferite a determinate attività di utilità sociale, che possono essere svolte da enti senza scopo di lucro: le disposizioni speciali regolano gli enti i quali, spesso, sono destinatari di agevolazioni tributarie previste dalla legislazione speciale ad essi riferita o da altra norma, riferita a diversi enti del terzo settore. Infine, lo Stato stesso ricorre, per l'esercizio di attività che in altro momento avrebbe affidato alle cure di enti pubblici, alle persone giuridiche del libro primo del codice civile: associazioni e, soprattutto, fondazioni. Si tratta del cosiddetto fenomeno di "privatizzazione", del quale quella appena citata costituisce una delle svariate modalità. Si assiste, dunque, alla trasformazione con legge di enti pubblici, nonché alla costituzione *ex lege* di fondazioni: il fenomeno ha dimensioni di grande rilevanza se si pensa alla sua manifestazione più eclatante: la nascita delle fondazioni di origine bancaria, soggetti *non profit* fortemente patrimonializzati che hanno mutato la galassia del terzo settore. Il terzo settore svolge dunque oggi un rilevante ruolo economico, nonché di supplenza dello Stato nei settori tradizionalmente di competenza del *welfare state*. Gli enti operano in campi svariati, accomunati dall'utilità sociale, come si è evidenziato al paragrafo 1.

La disciplina degli enti in parola risulta sparsa in molte norme, generali e speciali.

3. Gli enti disciplinati dal diritto comune

Alcuni enti sono regolati dalla disciplina di carattere generale. Si tratta di associazioni, fondazioni, associazioni non riconosciute e comitati, costituiti per finalità di utilità sociale, regolati dalle disposizioni contenute nel titolo II del libro

primo del codice civile.

La disciplina codicistica ha subito, nel tempo, interventi abrogativi o modificativi (quale, ad esempio, quello relativo al riconoscimento, divenuto più rapido e meno discrezionale, mediante l'iscrizione in apposito registro istituito presso la prefettura, ovvero presso la Regione, ove l'attività dell'ente sia limitata a una regione e riguardi una materia di competenza di detto ente – d.p.r. 10.2.2000, n. 361) (24), tali da snaturarne l'organicità, nel tentativo di renderla più adatta ai tempi.

La prassi statutaria si è inserita nella trama larga dell'impianto codicistico relativo alla fondazione, caratterizzato, appunto, da disposizioni scarse che hanno finora consentito agli statuti un adattamento alle mutate esigenze. In questo modo è avvenuta, per le fondazioni rette dal diritto comune, una notevole evoluzione. Parallelamente alla maggiore ricorrenza di fondazioni costituite *inter vivos*, specie con la partecipazione di enti, ha assunto una minore rilevanza il patrimonio, spesso inizialmente modesto ma sostituito dall'impegno di enti a sovvenzioni periodiche (25) (26), mentre hanno accresciuto importanza gli organi, segnatamente l'organo amministrativo, cui spettano le scelte fondamentali relative alla persona giuridica e alle sue attività: ciò è a dirsi, in modo particolare, delle fondazioni culturali (27).

La fondazione odierna presenta, dunque, spesso, minori differenze rispetto all'associazione: è infatti venuta attenuandosi la tradizionale distinzione delle due figure basata sul prevalere dell'elemento patrimoniale nella prima e dell'elemento personale nella seconda, proveniente dalla distinzione romanistica tra *universitas personarum* e *universitas bonorum*.

E' sorta, altresì, nella prassi una figura che presenta sia i caratteri dell'associazione che della fondazione e che è stata definita "fondazione su base associativa": la c.d. fondazione di partecipazione (28). Si tratta di fondazione con patrimonio a formazione progressiva, con apporti diversi: i fondatori possono intervenire anche successivamente alla costituzione dell'ente, che ha, quindi, struttura aperta. Vi sono poi soci aderenti o sostenitori, che partecipano con donazioni periodiche o *una tantum*, ovvero con apporti di natura personale. Questo ente, nel codice civile, può essere ricondotto alle "altre istituzioni di carattere privato" di cui all'abrogato articolo 12, ora sostituito dall'articolo 1, comma 1, del d.p.r. n. 361/2000, che conferma tale espressione (29).

La fondazione di partecipazione è stata impiegata in molti casi di *partnership* pubblico-privato e in casi di fondazioni costituite da enti, che intendevano promuovere l'ingresso successivo di altri soggetti. E' stata altresì utilizzata dal

legislatore in casi di trasformazione in fondazione di enti pubblici (30) (31).

E' appena il caso di menzionare che la fondazione è prevista nella sola forma dell'ente riconosciuto, mentre l'associazione può essere riconosciuta o non riconosciuta. Gli enti non riconosciuti, cui è attribuita rilevanza nel nostro ordinamento, hanno soggettività giuridica ma non personalità giuridica; in essi sono personalmente e solidalmente responsabili coloro che hanno agito in nome e per conto dell'ente (art. 38 c.c.). Nel paragrafo successivo si potrà notare come la legislazione speciale riferita al terzo settore comprenda spesso, se non sempre, sia le associazioni riconosciute che quelle non riconosciute.

Il divario tra associazioni e fondazioni quali si presentano oggi e le previsioni codicistiche è evidenziato in dottrina da non poco tempo (32).

Alle sintetiche notazioni sopra descritte merita aggiungere, per la sua rilevanza, un'altra osservazione: il sempre maggior ricorrente esercizio di attività economica, e anche imprenditoriale (33), da parte di associazioni, riconosciute e non riconosciute, e fondazioni (34). Questo fenomeno, non limitato al nostro Paese (35), non pare potere continuare a essere disciplinato mediante interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali: la materia implica decisioni in ordine alla iscrizione nel registro delle imprese, alla responsabilità degli organi, di particolare importanza per un'attività per sua natura rischiosa quale è quella imprenditoriale che può portare a perdite patrimoniali, al fallimento (36).

I Governi che si sono susseguiti negli ultimi anni hanno mostrato attenzione al tema (37), ma gli studi predisposti non erano approdati in Parlamento. Soltanto nella legislatura in corso è stata presentata per la prima volta una proposta di legge ad iniziativa dell'onorevole Vietti, cui ha fatto seguito altra presentata dalla senatrice Leddi (si veda la nota 9).

4. La disciplina speciale

Il nostro ordinamento contempla disposizioni riferite a specifici tipi di enti appartenenti al terzo settore. In realtà, non si intende che questi enti non sono regolati dalla disciplina di diritto comune, descritta al paragrafo 3: alcuni di essi lo sono, pur essendo oggetto di disposizioni speciali che li menzionano o ne trattano alcuni aspetti senza necessariamente cancellare l'applicabilità della disciplina codicistica; altri, invece, sono regolati dalla disciplina speciale e la disciplina codicistica ha funzione meramente residuale. Si tratta delle fonti relative ai seguenti enti:

- a) gli enti ecclesiastici cattolici (l. 20.5.1985, n. 222, e d.p.r. 13.2.1987, n. 33) (38);
- b) gli enti religiosi di altre confessioni (39);
- c) le associazioni di protezione ambientale (art. 13, l. 8.7.1986, n. 349) (40);
- d) le organizzazioni non governative (l. 26.2.1987, n. 49) (41);
- e) le organizzazioni di volontariato (l. 11.8.1991, n. 266; l. r. Piemonte 29.8.1994, n. 38) (42);
- f) le cooperative sociali (l. 8.11.1991, n. 381; l. r. Piemonte 8.11.1991, n. 381) (43);
- g) i fondi pensione (art. 4, d.lgs. 21.4.1993, n. 124) (44);
- h) le casse di previdenza e di assistenza di categoria (d.lgs. 30.6.1994, n. 590) (45) e dei soggetti che svolgono attività di libera professione (d.lgs. 10.2.1996, n. 103) (46);
- i) gli enti del settore musicale (d.lgs. 29.6.1996, n. 367) (47);
- j) gli enti pubblici trasformati in fondazione ai sensi della legge 15.3.1997, n. 59 (48);
- k) fondazioni costituite o partecipate dal Ministero per i beni e le attività culturali (d.m. 27.11.2001, n. 491) (49);
- l) le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) (d.lgs. 4.12.1997, n. 460) (50);
- m) le fondazioni di origine bancaria (d.lgs. 17.5.1999, n. 153) (51);
- n) le fondazioni universitarie (art. 59, c. 3, l. 23.12.2000, n. 388, e d.p.r. 24.5.2001, n. 254) (52);
- o) le associazioni di promozione sociale (l. 2.12.2000, n. 383; l. r. Piemonte 7.2.2006, n. 7) (53);
- p) gli istituti di patronato e di assistenza sociale (l. 30.3.2001, n. 152) (54).
- q) le istituzioni di assistenza e beneficenza (d.lgs. 4.5.2001, n. 207; l. r. Piemonte 19.3.1991, n. 10) (55);
- r) l'impresa sociale (d.lgs. 24.3.2006, n. 155) (56).

Da tale elencazione, in ordine cronologico, appare come sia esiguo il numero delle fattispecie anteriori al 1990, momento in cui, come si è detto al paragrafo 2, si è registrata la crescita degli enti del terzo settore; le fattispecie precedenti al 1990 risalgono, peraltro, a pochi anni prima. Tra queste le associazioni di protezione ambientale sono state menzionate nella legge n. 349/1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente, a seguito di integrazione ad opera della legge 23.3.2001, n. 493. Possono essere individuate due fattispecie, gli istituti di patronato e di assistenza sociale e le istituzioni di assistenza e beneficenza, la cui disciplina è successiva al 2000 ma costituisce un riordino, con trasformazione in persona giuridica privata, di enti la cui legge istitutiva risaliva, rispettivamente, al 1947 e al 1890.

Relativamente alla disciplina, gli enti ecclesiastici cattolici, gli enti religiosi di altre confessioni, le associazioni di protezione ambientale, i fondi pensione, gli istituti di patronato e di assistenza sociale sono regolati dalla disciplina di diritto comune. Essi, peraltro, sono oggetto delle leggi speciali citate per la rilevanza della materia; in taluni casi, la disciplina richiamata intende, altresì, stabilire un particolare ruolo degli enti in parola, prevedendo un raccordo con l'attività dello Stato nel campo d'azione degli enti. Si tratta delle associazioni di protezione ambientale, che partecipano al Consiglio nazionale per l'ambiente, e degli istituti di patronato e di assistenza sociale, sulla cui costituzione e riconoscimento il Ministero del lavoro e della previdenza sociale presenta ogni anno al Parlamento una relazione.

Prevale, invece, la disciplina dettata dalla legge speciale nelle organizzazioni non governative, nelle organizzazioni di volontariato (57), nelle cooperative sociali, nelle associazioni di promozione sociale (58), che, in forza dell'utilità sociale che rivestono, sono destinatarie di contributi e benefici fiscali, fino all'essere considerate Onlus di diritto. Si può notare come le disposizioni sopra citate, relative a questi enti, ne prevedano l'iscrizione in appositi registri, sulla base del possesso dei requisiti stabiliti dalla disciplina relativa alla specifica figura e senza discrezionalità alcuna. L'iscrizione è condizione per l'attribuzione dei benefici accordati dalla legge. Si determina, in tal modo, una pluralità di registri che va in direzione opposta alla semplificazione amministrativa (59). Ciò è a dirsi, d'altra parte, del nostro ordinamento in tema di persone giuridiche di cui al libro primo del codice civile: mentre la disciplina codicistica è imperniata sul riconoscimento attributivo della personalità giuridica, esigenze emerse successivamente, inerenti piuttosto all'attività degli enti, quale è, ad esempio, l'attività imprenditoriale, possono determinare la necessità di altra registrazione (che nel caso di attività imprenditoriale sarebbe, ad esempio, l'iscrizione nel registro delle imprese) che si aggiunge all'iscrizione attributiva della personalità giuridica.

Le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) costituiscono, invece, una categoria tributaria, cui possono fare capo enti diversi sotto il profilo civilistico, riconosciuti o non riconosciuti, svolgenti esclusivamente attività nei settori contemplati dalla norma istitutiva (60), ritenute di solidarietà sociale, salvo l'esercizio di attività connesse nei limiti stabiliti. Le Onlus devono presentare domanda di iscrizione all'anagrafe delle Onlus presso l'Agenzia delle entrate, ossia la Direzione di questa competente territorialmente entro trenta giorni dall'inizio dell'esercizio dell'attività; l'iscrizione ha effetto costitutivo del diritto ad usufruire delle

agevolazioni fiscali previste. Parimenti, devono essere comunicate le modifiche che comportino cancellazione dall'anagrafe delle Onlus. La vigilanza spetta all'Agenzia per le Onlus, istituita con d.p.c.m. 26.9.2000; tuttavia la cancellazione delle Onlus dai registri è decisa dall'Agenzia delle entrate mentre l'Agenzia per le Onlus emana in proposito parere non vincolante. Gli enti, prima citati, considerati Onlus di diritto non sono iscritti all'anagrafe delle Onlus.

Nei casi sopra menzionati il legislatore appare spinto dal fine di accordare benefici, in particolare nella forma di agevolazioni fiscali e talvolta anche di contributi pubblici, a enti senza scopo di lucro che svolgono una determinata attività di utilità sociale. L'attenzione del legislatore appare focalizzata sull'attività dell'ente e sul suo impatto sociale, mentre sembra noncurante della forma rivestita dall'ente, secondo il fenomeno, di cui si è detto al paragrafo 1, della "neutralizzazione" delle forme giuridiche proprio della nostra legislazione più recente. L'importanza di questo dato appare dalla considerazione che la disciplina in oggetto giunge, finanche, a equiparare le forme riconosciute a quelle non riconosciute, accordando agevolazioni indipendentemente dalla natura di persona giuridica dell'ente; per questa disciplina non ha importanza alcuna la limitazione di responsabilità, bensì acquistano rilevanza altri aspetti, quali il divieto di distribuzione degli utili, la limitazione delle attività connesse, l'obbligo di redigere bilancio o rendiconto annuale. I controlli paiono maggiormente ispirati alla trasparenza dell'attività, ciò che non può dirsi della disciplina codicistica. Del resto, la trasparenza è principio introdotto nell'ordinamento in epoca successiva all'emanazione del codice civile: esso è ora espressamente sancito per gli altri settori, la pubblica amministrazione e il mercato, ma non per il terzo settore, se non da norme riferite a singole fattispecie di enti (61). Per altri enti la legge speciale ha funzione costitutiva del tipo di ente, prima esistente con altra forma giuridica (così le casse di previdenza e di assistenza di categoria, gli enti del settore musicale, gli enti pubblici trasformati in fondazione ai sensi della legge 15.3.1997, n. 59, le istituzioni di assistenza e beneficenza, che costituiscono casi di trasformazione di enti pubblici in fondazione), ovvero inesistente (così le fondazioni di origine bancaria e le fondazioni universitarie, che costituiscono casi di costituzione di persone giuridiche private *ex novo* da parte del legislatore). Di tutti questi enti soltanto per le IPAB non è stata dettata una disciplina speciale; soltanto queste possono quindi ritenersi non contrastanti con la disciplina codicistica. Negli altri casi, invece, si tratta di fondazioni regolate dalla legge istitutiva, ossia da disciplina speciale e dal codice civile soltanto in via residuale.

Fattispecie particolare, costituita dal legislatore e retta da disciplina speciale è rappresentata dall'impresa sociale: la sua particolarità risiede nelle considerazioni, prima svolte, relative al ricorso indifferenziato agli enti del libro primo o del libro quinto. Queste imprese posseggono i due requisiti menzionati al paragrafo 1 come propri degli enti del terzo settore: l'assenza di scopo di lucro e l'utilità sociale (62). Di entrambi viene fornita la definizione; per l'utilità sociale, più precisamente, vengono indicati i settori in cui l'impresa sociale può operare. Queste imprese sono iscritte nel registro delle imprese in una sezione apposita, depositando per via telematica o su supporto informatico gli atti e documenti elencati dal d.m. 24.1.2008, (art. 5); dalla data di tale iscrizione decorre, salvo quanto previsto in tema di responsabilità limitata per le fattispecie societarie, la limitazione di responsabilità al patrimonio sociale per le organizzazioni con patrimonio superiore a ventimila euro (art. 6, c. 1); tuttavia, le rilevanti perdite patrimoniali sono prese in considerazione e danno luogo alla responsabilità personale e solidale di chi ha agito in nome e per conto dell'impresa (art. 6, c. 2). Conformemente alla tendenza in atto nella legislazione speciale, è prevista l'applicazione della disciplina societaria in tema di scritture contabili, cui si aggiunge l'obbligo di deposito presso il registro delle imprese del bilancio sociale (art. 10). E' prevista l'esclusione del controllo da parte delle imprese private con finalità lucrative e delle amministrazioni pubbliche (art. 14).

Le imprese sociali, soggetti del terzo settore, soddisfano esigenze che gli altri due settori non riescono a soddisfare, la pubblica amministrazione per mancanza di efficienza, il mercato poiché non sufficientemente fonte di lucro. L'impresa sociale è quindi regolata da logiche diverse rispetto all'impresa lucrativa e, come gli enti del terzo settore è portata a “*collaborare, fare rete* con altri soggetti pubblici o privati che operano nel medesimo campo di attività” (63).

La disciplina della Regione Piemonte si inserisce nel quadro sopra delineato con disciplina specifica relativa a tipi di enti (64) e tratta del terzo settore in generale, menzionandolo espressamente nella rubrica di una norma, l'articolo 11 della legge 8.1.1994, n. 1, dedicata al sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e al riordino della legislazione di riferimento. La disposizione elenca gli enti del terzo settore: organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, organismi non lucrativi di utilità sociale, associazioni ed enti di promozione sociale, organismi della cooperazione, società di mutuo soccorso, fondazioni, enti di patronato, altri soggetti privati non aventi scopo di lucro, enti religiosi riconosciuti dallo Stato, dei quali

riconosce un ruolo nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, oltre a promuovere e valorizzare la partecipazione dei cittadini in forme individuali, familiari o associative mediante iniziative di solidarietà sociale senza scopo di lucro (65). A favore del terzo settore, emerge, sostanzialmente, nella disciplina regionale, la concessione di contributi pubblici, la concessione di finanziamenti agevolati, la partecipazione all'azione degli enti territoriali. Queste agevolazioni si aggiungono alle misure tributarie favorevoli.

5. La congruità della disciplina

Una valutazione della disciplina del terzo settore può suggerire, oltre alle valutazioni che già sono state svolte, alcune altre osservazioni.

Uno sguardo d'insieme alla legislazione, descritta sinteticamente ai precedenti paragrafi 3 e 4, denota, senza dubbio alcuno, la mancanza di organicità della medesima. Né potrebbe essere diversamente: il codice civile, che contiene la disciplina fondamentale relativa ai tipi di ente *non profit*, è datato 1942 ed è dunque, come si è detto, caratterizzato dallo sfavore verso questi enti proprio dell'epoca; la legislazione speciale, tutta successiva al 1980, non solo è ispirata al principio opposto, ma è dettata allo scopo di tutelare e incentivare lo svolgimento di attività di utilità sociale da parte di enti del terzo settore. Per questo motivo, come già si è detto, l'approccio del legislatore speciale è concentrato sui benefici da accordare in relazione all'attività dell'ente e diviene noncurante della forma giuridica. Tuttavia, essendo al presente il codice civile ancora vigente nel suo impianto originario, seppure con le modifiche e integrazioni apportate, sussiste la necessità di coordinare la disciplina speciale con la disciplina di diritto comune, poiché laddove la prima non disciplina, si applica la seconda, che è, invece, impostata sulla distinzione tra le figure giuridiche.

Il disordine interpretativo nell'approccio civilistico al terzo settore è ingenerato dal fatto che la legislazione degli ultimi anni ha, in generale e anche in questo campo, riconosciuto molta importanza agli aspetti tributari. Come si è detto al paragrafo 4, le Onlus sono una categoria tributaria e anche altri enti sono stati creati allo scopo principale di accordare benefici fiscali. Laddove il diritto tributario anticipa il diritto civile, o si sovrappone alle categorie da questo tracciate, si può ingenerare disordine interpretativo, oltre a nuocere alla semplificazione, poiché possono venire duplicati gli adempimenti. Al contrario, le necessità dell'evoluzione dei tempi in relazione alle

single fattispecie civilistiche dovrebbero suggerire la preventiva revisione di queste, cui poi ricondurre agevolazioni tributarie.

A ciò si aggiunga che i benefici tributari sono, talvolta, legati ad un periodo determinato. Così è, ad esempio, il 5 per mille, che viene regolato ogni anno dalla legge finanziaria o provvedimento che la accompagna. E' evidente che agevolazioni la cui efficacia è limitata ad un periodo determinato non soddisfano la certezza del diritto; esse vanno considerate come tali, senza la pretesa di ricavarne una classificazione degli enti o loro caratteristiche.

Al contrario il legislatore si è mosso per gli enti lucrativi, per i quali ha rivisitato il libro quinto e, successivamente, ha riformato la legislazione tributaria, seguendo la strada della certezza del diritto, della chiarezza delle forme giuridiche e dei loro caratteri.

Alla certezza non ha sicuramente contribuito il legislatore speciale nel costituire enti *non profit* con legge, che disciplina i medesimi. Infatti è fonte di dubbio rinvenire, in questi enti, la natura privata di fondazione, a causa delle numerose disposizioni che potrebbero qualificare l'ente come pubblico.

Il fenomeno in parola è aspetto della privatizzazione che ispira da tempo il legislatore verso ambiti diversi, tutti riconducibili alla pubblica amministrazione o al suo operato. Sostanzialmente, enti di natura privata, ovvero rapporti di natura privata in altri casi, vengono preferiti a quelli pubblici - che venivano, invece, preferiti in altra epoca - per il loro operare con maggiore flessibilità e minori vincoli. In tema di fondazioni che sono sorte con provvedimento legislativo, si è tuttavia posto il problema del trattarsi di privatizzazione reale, ovvero fittizia, proprio per l'aver il legislatore mantenuto disposizioni che paiono proprie piuttosto di un ente di natura pubblica (ci si riferisce delle norme in tema di nomina degli organi, al controllo, all'avvalersi di uffici dello Stato).

Relativamente alle fondazioni di origine bancaria, questi dubbi sono stati cancellati dalle sentenze della Corte costituzionale 24 settembre 2003, nn. 300 e 301, le quali, basandosi sul principio di sussidiarietà (66), specificano che queste fondazioni sono collocate "tra i soggetti dell'ordinamento civile" e più precisamente dell'organizzazione delle "libertà sociali" (67). Giova precisare che nel percorso "a tappe" compiuto dal legislatore per giungere alla fondazione di origine bancaria quale delineata dal decreto legislativo n. 153/1999 (si veda la nota 51) il termine "fondazione" viene usato per qualificare gli enti conferenti, per la prima volta, dal decreto citato (art. 1, c. 1, lett. c) (68).

Invero, riguardo a queste fondazioni la stessa Corte ha assunto nel tempo posizioni diverse. In precedenza, sussistendo un legame, mediante la detenzione delle partecipazioni di controllo, con la società bancaria conferitaria, la Corte aveva ritenuto sussistere un “nesso funzionale” tra gli enti conferenti e quest’ultima, più precisamente “un vincolo genetico e funzionale” (sentenza 10 maggio 1995, n. 163) (69). Diversamente, decorso il periodo assegnato agli enti conferenti per la dismissione delle partecipazioni di controllo, questi assumono – secondo le sentenze nn. 300 e 301/2003 - il carattere di persona giuridica privata, rientrando, pertanto nel settore *non profit*, cui fanno sicuramente riferimento i settori “ammessi” per l’attività della fondazione bancaria enumerati dall’articolo 1, comma 1, lettera c-bis) del decreto legislativo n. 153/1999 (70). Questo carattere è avvalorato dalla previsione del titolo II del libro primo del codice civile come disciplina residuale e dalla previsione dell’autorità di vigilanza nel Ministero dell’economia “Fino all’entrata in vigore della nuova disciplina dell’autorità di controllo sulle persone giuridiche di cui al titolo II del libro primo del codice civile, ed anche successivamente, finché ciascuna fondazione rimarrà titolare di partecipazioni di controllo, diretto o indiretto, in società bancarie ovvero concorrerà al controllo, diretto o indiretto, di dette società attraverso la partecipazione a patti di sindacato o accordi di qualunque tipo” (art. 10). Peraltro, quest’ultima norma, se da un lato dimostra la natura di fondazione e la congruità della disciplina, rende incongruo il controllo di tale Ministero su un ente, quale la fondazione di origine bancaria è oggi, che ha dismesso le partecipazioni di controllo nell’impresa bancaria e presenta tutti i caratteri dell’ente *non profit*.

La critica appena svolta può, peraltro, divenire argomento a favore dell’urgenza di revisione della disciplina codicistica, cui lo stesso legislatore, nel 1999, aveva subordinato un diverso controllo delle fondazioni di origine bancaria.

Per fondazioni costituite dal legislatore, o sorte dalla trasformazione *ope legis* in fondazione di enti pubblici sussistono, invece, molti dubbi sulla effettiva natura fondazionale e, ancor più, privatistica. Questi dubbi sono sostenuti in dottrina, anche da posizioni autorevoli, che giungono a ritenere che la privatizzazione operata dal legislatore è fittizia e non reale (71).

La disciplina degli enti in parola mostra, infatti, indici di riconoscimento degli enti pubblici (72): si tratta della notevole, e in taluni casi completa, presenza pubblica negli organi (in questo senso sono le fondazioni musicali, le fondazioni costituite ai sensi della legge n. 59/1997, le fondazioni universitarie), della vigilanza pubblica

penetrante (così gli enti sorti dalla trasformazione delle casse di previdenza, le fondazioni costituite o partecipate dal Ministero per i beni e le attività culturali, le fondazioni universitarie), dall'avvalersi di servizi propri dello Stato (così le fondazioni musicali). Parimenti, gli enti sono inquadrabili nella nozione di organismo di diritto pubblico fornita dalla disciplina comunitaria (73): a questi enti, ancorché qualificati “fondazioni” e persone giuridiche private” dalla legge istitutiva, si applicano pertanto le direttive comunitarie in materia di appalti (74). In questo senso è orientata la giurisprudenza civile e amministrativa (75).

Il termine “fondazione” e, più ancora, la natura privata appaiono quindi spesso impropriamente attribuiti agli enti.

Tuttavia, tale uso improprio appare utile per una finalità che molte delle leggi costitutive delle fondazioni in parola intendevano perseguire: la partecipazione di soggetti privati al patrimonio, con ingresso nella fondazione anche in un momento successivo alla costituzione, secondo lo schema della fondazione di partecipazione, ravvisandosi sempre minori risorse statali da destinare ai settori della cultura (è il caso delle fondazioni musicali, delle fondazioni costituite ai sensi della legge n. 59/1997). In realtà la partecipazione dei privati non ha dato i risultati sperati: una delle ragioni potrebbe essere ravvisata dalla mancanza di adeguata presenza dei medesimi negli organi che, come si è detto, sono a prevalente composizione pubblica, indipendentemente dall'apporto dei privati, che non avrebbero dunque un ruolo decisionale proporzionato alla loro partecipazione patrimoniale (76).

Per quanto qui di interesse può dunque rilevarsi che la disciplina speciale, riferita a queste fondazioni, ha ampliato il novero dei soggetti facenti parte dell'universo fondazionale dal punto di vista nominalistico, ma ha creato disordine e non ha contribuito alla congruità della disciplina. L'istituto della fondazione è stato usato, così come si era evoluto nella prassi (77), attribuendolo a enti di cui è negata, o quanto meno incerta, la natura privatistica, determinando così uno sviamento dell'istituto codicistico.

La disciplina speciale appare, viceversa, meritevole di attenzione nella parte in cui introduce trasparenza all'attività fondazionale. Ciò è a dirsi, in modo particolare, della disciplina sulle fondazioni di origine bancaria nonché di altra riferita a figure di fondazioni create dal legislatore successivamente, che enunciano la trasparenza per l'attività della fondazione e disciplinano la *governance* delle fondazioni nel senso della distinzione delle funzioni di indirizzo e gestione, affidate ad organi distinti (78). Per le altre fondazioni è spesso previsto l'obbligo di tenuta delle scritture contabili e di

redazione del bilancio secondo quanto previsto per le società di capitali: questi adempimenti sono previsti anche in capo ad altri soggetti del terzo settore, quali le Onlus (79), indipendentemente dall'esercizio di attività commerciale. Si osserva, infatti, la tendenza dell'ordinamento a prevedere per singole figure *non profit*, la trasparenza dell'attività, della quale la responsabilità degli organi è un aspetto. Questi principi dovranno essere sanciti per il terzo settore anche con la riforma del titolo II del libro primo del codice civile, che si auspica prossima, che costituisce la disciplina comune degli non lucrativi.

Risulta, infatti, preferibile abbandonare la strada dell'emanazione di un codice delle persone giuridiche. Come infatti aveva sostenuto la Commissione incaricata della revisione del diritto societario, che aveva, già a suo tempo, caldeggiato la revisione del libro primo, è sempre spettato al codice civile fornire una disciplina generale, neutra, adattabile a ogni caso di ente *non profit*, finanche, in via residuale, a quelli regolati da legge speciale. Quando il codice civile sarà rivisto si porrà il problema della compatibilità delle disposizioni speciali con le nuove norme codicistiche, dell'imperatività delle prime e quindi della loro prevalenza sulle seconde, in una parola del coordinamento tra le discipline comune e speciale.

Note

(1) H.K. Anheier e W. Siebel (a cura di), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin-New York, 1990.

(2) Si tratta di un “ente che non distribuisce utili – salvo i cosiddetti <vantaggi immediati>, di tipo mutualistico”: G. Baralis, *Enti non profit: profili civilistici*, in *Rivista del notariato*, I, 1999, p. 1091.

(3) La dottrina distingue tra l'attività, che può produrre utili, e lo scopo, che è non lucrativo, in senso soggettivo. P. Schlesinger, *Le “non profit organizations” nel diritto italiano*, in *Gli enti “non profit” in Italia*, a cura di G. Ponzanelli, Padova, 1994, p. 278, osserva che “nulla esclude, come del resto è confermato dalla esperienza americana, che la *non profit organization* possa essere organizzata anche per produrre utili. Sarà poi il divieto di distribuzione che assegna all'ente alla categoria delle *non profit organizations*”.

(4) A. Falzea, *Brevi note sui caratteri differenziali tra società ed associazione*, in *Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione – Sezioni civili*, III, 1947, pp. 992 s.; M. Basile, voce *Enti non lucrativi (diritto civile)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg., vol. III, 1999, p. 570.

(5) In questo senso è la dottrina tradizionale e conforme. Si cita: A. Falzea, cit. a nota 4, pp. 992 s.

(6) La norma è estesa al patrimonio e a qualsiasi altra forma di utilità economica e si riferisce agli associati, agli amministratori, ai fondatori e ai dipendenti, con esclusione dei compensi agli organi di amministrazione e di controllo.

(7) La norma indica i soggetti ai quali è vietata la distribuzione, anche indiretta, di utili e avanzi di gestione (amministratori, soci, partecipanti, lavoratori e

collaboratori) e, quanto ai compensi agli amministratori, considera distribuzione indiretta di utili la corresponsione di compensi superiori a quelli previsti nelle imprese che operano nei medesimi o analoghi settori e condizioni, salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ed, in ogni caso, con un incremento massimo del venti per cento.

(8) La dottrina ritiene si possa trattare di distribuzione periodica o finale G. Baralis, cit. a nota 2, p. 1101, e lo estende al caso di percezione di lauti compensi da parte degli amministratori (P. Gallo, *Istituzioni di diritto privato*, 2a ediz., Torino, 2000, p. 138, che ritiene che in quest'ultimo caso l'ente *non profit* maschera in realtà un ente con finalità di lucro”).

(9) Si tratta della proposta presentata alla Camera dei Deputati dall'on. Michele Vietti (Atto Camera n. 1090), attualmente in corso di esame alla Commissione Giustizia, e della proposta presentata al Senato della Repubblica dalla sen. Maria Leddi. (Atto Senato n. 1294), della quale non è ancora iniziato l'esame. Entrambe le proposte si configurano come proposte di legge delega al Governo a riformare le disposizioni codicistiche in tema di persone giuridiche e associazioni non riconosciute.

(10) Art. 2, c. 1, lett. b), Atto C. n. 1090; art. 2, c. 1, lett. c), Atto S. n. 1294.

(11) Si riferiscono all'utilità sociale, quale scopo dell'ente, la disciplina in tema di fondazioni di origine bancaria (art. 2, c. 1, d. lgs. 17.5.1999, n. 153), di impresa sociale (art. 1, c. 1, d. lgs. 24.3.2006, n. 155).

(12) La disciplina in tema di fondazioni di origine bancaria, precedente al decreto legislativo n. 153/1999, richiedeva in capo agli enti conferenti “fini di interesse pubblico e di utilità sociale” (art. 12 d. lgs. 20.11.1990, n. 356): di questi enti era infatti affermata la natura pubblica.

(13) Cass. 10.7.1979, n. 3969, riferita alla fondazione.

(14) M. Basile, cit. a nota 4, p. 571; D. Preite, *La destinazione dei risultati nei contratti associativi*, Milano, 1988, pp. 321 ss.

(15) R. Costi, *Fondazione e impresa*, in *Rivista di diritto civile*, 1968, I, p.16.

(16) La riforma del titolo II del libro primo del codice civile è infatti, in entrambe le proposte di legge citate alla nota 9, informata alla distinzione tra associazioni e fondazioni “in relazione agli interessi coinvolti”. Si tratta, rispettivamente, degli enti che perseguono finalità collettive e degli enti che perseguono finalità meramente private: soltanto per i primi si presenta la necessità di dettare norme inderogabili, mentre per i secondi può essere garantita un’ampia autonomia statutaria, secondo il principio già adottato dalla riforma del diritto societario. Tuttavia, una distinzione chiara e puntuale tra i due tipi si rinviene soltanto nella proposta presentata alla Camera dall’on. Vietti, che, all’articolo 2, c. 1, lett. c), definisce i caratteri dei due tipi, evitando così ogni controversa interpretazione.

(17) Ciò è stato ritenuto in dottrina relativamente alle fondazioni di origine bancaria: A. Zoppini, *La legge sulle c. d. fondazioni bancarie - commento alla legge n. 461/1993 -*, in *Corriere giuridico*, n. 4/1999, pp. 412-13; in particolare C. Borzaga, in *Le fondazioni bancarie. Un patrimonio alla ricerca di uno scopo*, a cura di C. Borzaga e F. Cafaggi, Roma, 1999, p. 14, parla di “patrimonio alla ricerca di uno scopo” in relazione all’ampiezza dei settori di intervento di dette fondazioni e alla genericità dei medesimi, enumerati dalla legge ad esplicazione dell’”utilità sociale”.

(18) La dottrina considera eccezionali le fattispecie di società senza scopo di lucro ed esclude che ne possano essere costituite al di fuori delle ipotesi previste (G. Oppo, *Scritti giuridici*, vol. II, *Diritto delle società*, Padova, 1992, pp. 503 s.; C. Ibba, *La società a responsabilità limitata con un solo socio (Commento al d.lgs. 3 marzo 1993, n. 88)*, Torino, 1995, pp. 257 s.; G.F. Campobasso, *Diritto commerciale*, vol. II, *Diritto delle società*, Torino, 2002, pp. 30 s.).

(19) G. Santini, *Il tramonto dello scopo di lucro nelle società di capitali*, in *Rivista di diritto civile*, I, 1973, p. 151.

(20) La disciplina della Regione Piemonte si è occupata della trasformazione eterogenea, per quanto riguarda le implicazioni relativamente al riconoscimento, più precisamente di una fondazione sorta dalla trasformazione di una società di capitali.

La d.g.r. 28 dicembre 2005, n. 10-1872, di indica i documenti da allegare al fine di fornire “tutti gli elementi che consentano da un lato di verificare la sussistenza e validità della delibera di trasformazione (che sostituisce, nel caso di specie, l’atto costitutivo) e dall’altro di verificare che la società abbia un patrimonio che, al netto delle passività, sia tale da far ritenere che la futura fondazione sia munita di un adeguato fondo di dotazione iniziale”.

(21) P. Manes, *Le nuove prospettive in materia di fondazioni*, in *Contratto e impresa*, 2004, p. 267.

(22) L. Salamon, R. List, S. Toepler e S. Sokolowski, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. The Johns Hopkins Comparative Sector Project*, Baltimore, 1999.

(23) L’attribuzione di rilevanza al terzo settore presuppone una riconsiderazione del ruolo di *welfare state*. Se si considera, infatti, il modello statunitense, caratterizzato dalla notevole presenza delle *non profit organizations*, si osserva la scarsa presenza, in quel Paese, del settore pubblico nel *welfare*. Per contro, gli Stati Uniti appaiono il Paese in cui la filantropia è più forte; si tratta di una sensibilità individuale ai bisogni della collettività, che spinge a donare. Come osserva C. Gaudiani, *The Greater Good*, New York, 2003, p. 9: “Most people think that Americans are generous because we are rich. The truth is that we are rich, in significant part, because we are generous”.

(24) La Regione Piemonte ha, da ultimo, disciplinato il riconoscimento con la d.g.r. 31 luglio 2001, n. 1-3615: in considerazione “del carattere accertativo costitutivo più che concessorio.....consegue che la valutazione in ordine alla sussistenza dei requisiti di legge ben può essere ricondotta alle competenze di carattere gestionale proprie della Dirigenza, nel rispetto della ripartizione di competenze stabilita dalla L.R. n. 51/97”. Parimenti sono competenze gestionali l’estinzione dell’ente, la vigilanza e il controllo (questi ultimi secondo le modalità previste dalla d.g.r. 28 marzo 2006, n. 13-2446), mentre non lo sono la devoluzione dei beni e la trasformazione dell’ente, che rientrano nelle attribuzioni della giunta regionale.

(25) La costante giurisprudenza amministrativa distingue il patrimonio dalle entrate e ritiene insufficiente la previsione di entrate future, dovendo la congruità del patrimonio rispetto allo scopo essere valutata al momento del riconoscimento

(Cons. Stato, Sez. I, 3.4.1956, n. 616; 17.12.1957; Sez. II, 23.4.1958, n. 316; 27.10.1959; Sez. I, 6.7.1960, n. 274; 3.7.1961, n. 392; Sez. III, 29.1.1969, n. 1541; Sez. II, 6.5.1969; 31.7.1970, n. 421; Sez. III, 25.11.1980, n. 569; Sez. II, 30.1.1991, n. 23; Sez. I, 7.12.1993, n. 1628. Per contro la giurisprudenza civile più recente e la dottrina mostrano l'orientamento opposto, ritenendo che il patrimonio non sia elemento dell'ente, bensì mero presupposto per la concessione della personalità giuridica (Cass., Sez. 1, 23.6.1994, n. 6032; Sez. 3, 29.11.1999, n. 1333; Sez. 1, 16.6.2000, n. 8239; Sez. 3, 8.5.2003, n. 6985; F. Galgano, *Delle persone giuridiche – art. 11-35*, in *Commentario del codice civile Scialoja e Branca*, a cura di F. Galgano, 2a ediz., Bologna-Roma, 2006, sub art. 16, p. 244: si tratta, peraltro, della giurisprudenza e della dottrina che riconosce soggettività alla fondazione non riconosciuta). La prassi mostra la concessione del riconoscimento, spesso a fondazioni dotate di patrimonio iniziale insufficiente.

(26) La disciplina della Regione Piemonte (d.g.r. 31 luglio 2001, n. 1-3615): appare più precisa al riguardo, avendo stabilito il requisito patrimoniale “in via di massima” di 30.000.000 di lire per le associazioni e di 150.000.000 di lire per le fondazioni.

(27) D. Vittoria, *Le fondazioni culturali e il consiglio di amministrazione*, Napoli, 1976; Idem, *Le fondazioni culturali ed il consiglio di amministrazione. Evoluzione della prassi statutaria e prospettive della tecnica fondazionale*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, I, 1975, p. 312 osserva che l'organo amministrativo di dette fondazioni passa da una posizione “servente” a una posizione “dominante”. Per le fondazioni culturali A. Predieri, *Funzioni e finalità delle fondazioni culturali*, in *Proposte per una disciplina legislativa delle fondazioni culturali*, Atti del convegno internazionale promosso dall'Istituto accademico di Roma, dalla Fondazione Cini e dalla Fondazione Olivetti, Roma, 1967, pp. 117 ss. parla di “fondazione-organizzazione”.

(28) Sull'argomento E. Bellezza – F. Florian, *Le Fondazioni nel Terzo Millennio*, Firenze-Antella, 1998.

(29) Le “altre istituzioni di carattere privato” consistono negli “enti che non si adeguano ad uno dei due moduli fondamentali” (R. Rascio, *I contratti amministrativi degli enti*, in *Istituzioni di diritto privato* diretto da M. Bessone, 2a ediz., Torino, 1995, p. 120).

(30) Si tratta dei casi di trasformazione in fondazione degli enti che operano nel settore musicale (d.lgs. 29.6.1996, n. 367), della Società di Cultura “La Biennale di Venezia” (d.lgs. 29.1.1998, n. 19), del Museo della Scienza e della Tecnologia “Leonardo da Vinci” (d.lgs. 20.7.1999, n. 258) ed anche delle fondazioni con partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali, il cui modello era stato originariamente delineato dall’articolo 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368.

(31) La Regione Piemonte non mostra particolare propensione a riconoscere le fondazioni di partecipazione.

(32) Il primo convegno sulla materia si tenne il 12-14 maggio 1966 a Roma, organizzato dalla Fondazione Olivetti, dalla Fondazione Cini e dall’Istituto Accademico di Roma.

(33) La dottrina maggioritaria ammette l’esercizio di attività d’impresa da parte degli enti *non profit* quale attività principale, secondaria o strumentale (P. Rescigno, *Fondazione e impresa*, in *Rivista delle società*, 1967; R. Costi, cit. a nota 15; F. Galgano, voce *Fondazione I) Diritto civile*, in *Enciclopedia giuridica dell’Istituto dell’Enciclopedia Italiana*, vol. XIV, 1989, p. 6; M.V. De Giorgi, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali*, in *Rivista di diritto civile*, I, 1999, p. 305). Una posizione minoritaria limita l’ammissibilità allo svolgimento quale attività secondaria o strumentale (C.M. Bianca, *Diritto civile*, vol. I, *La norma giuridica. I soggetti*, 2a ediz., Milano, 2002, pp. 344-345; G. Ragusa Maggiore, *L’impresa nell’associazione, nella fondazione e nella cooperativa*, in *Vita notarile*, 1981, p. 421; A. Arena, *Introduzione allo studio del diritto commerciale e titoli di credito*, lezioni, Milano, 1956, pp. 43 s.; P. Zanelli, *Oggetto sociale e attività economica nella società e nell’associazione*, in *Le società*, 1961, p. 385 s. e p. 394; A. Predieri, *Appunti e proposte per una disciplina delle fondazioni ed enti privati con scopi culturali*, Milano, 1966, p. 18, nota 4, dell’estratto). La giurisprudenza richiede la strumentalità alla finalità dell’ente (Cass., Sez. 1, 8.6.1980, n. 3856; Sez. I, 1.9.1994, n. 17543; Sez. I, 29.10.1998, n. 10826; Sez. I, 26.1.2004, n. 1367; Sez. 5, 2.12.2004, n. 22644; App. Roma 28.10.1986; Trib. Milano, 27.1.1988, 16.7.1988 e 17.7.1994; App. Milano, 25.2.1981 e 7.4.1989).

(34) Si veda C. Prele, *L'esercizio di attività d'impresa da parte della fondazione*, in *Giurisprudenza piemontese*, n. 1/2007; Idem, *L'associazione non riconosciuta: rapporti con i terzi ed esercizio di attività d'impresa*, in *Giurisprudenza piemontese*, n. 2/2007.

(35) Lo svolgimento d'attività d'impresa da parte della fondazione ha grande tradizione in Germania, dove lo strumento è utilizzato anche per il trapasso generazionale dell'impresa, mentre le associazioni *non profit* (*Idealvereine*) possono svolgere soltanto attività economiche sussidiarie alle attività di pubblica utilità e non possono svolgere attività commerciale a favore dei soci. Essa è altresì diffusa in Olanda e nei Paesi scandinavi, nei quali esercitano le fondazioni che esercitano tale attività sono soggette a regole specifiche, differenziate rispetto alle altre fondazioni (in Danimarca l'*Act on Commercial Foundation Lov om erhevervsdrivende fonde* Nr. 756 af 18. November 1991, ore *Lovbekendtgørelse* Nr. 651 af 15. juni 2006; similmente le *industrial foundations* in Svezia e le *commercial foundations* in Norvegia). Per un'idea sulla dimensione delle fondazioni esercenti impresa si cita il gruppo IKEA, che ha al suo vertice una fondazione, la Stichting INGKA Foundation con sede in Olanda, proprietaria della INGKA Holding B. V., società *holding* delle imprese del gruppo IKEA.

(36) Relativamente all'iscrizione nel registro delle imprese, la tesi oggi maggioritaria propende per l'iscrizione sia degli enti che esercitano l'attività d'impresa in via principale, che in via strumentale o accessoria (per tutti: A. Cetra, *L'impresa collettiva non societaria*, Torino, 2003, p. 71), anche se non mancano tesi discordanti, secondo gli orientamenti enunciati alla nota 33. Analogamente si dica per il fallimento. In tema di responsabilità, problema si pone per gli enti riconosciuti, che beneficiano della limitazione di responsabilità: le proposte di riforma all'esame del Parlamento collegano la limitazione di responsabilità al rispetto di rapporto tra fondi propri e complessivo indebitamento della persona giuridica, in analogia a quanto previsto per le società, ovvero a seguito di stipulazione di polizza assicurativa o di cumulo di fidejussioni rilasciate dai soci (art. 3, c. 1, lett. d) e e), Atto C. n. 1090; art. 3, c. 1, lett. c) e d), Atto S. n. 1294).

(37) L'onorevole Michele Vietti, in qualità di Sottosegretario alla Giustizia, dopo avere portato a termine la riforma del diritto societario (d.lgs. 17.1.2003, n. 6), aveva incaricato una commissione di studio per la riforma del titolo II del libro primo del

codice civile; per gli esiti del lavoro di tale commissione si veda AA.VV. *Per una riforma del diritto di associazioni e fondazioni*, Atti, Milano, 2005. Nel Governo successivo, il Vice Ministro dell'Economia, senatore Roberto Pinza, incaricò altra commissione, i risultati del cui lavoro sono noti a chi opera nel campo.

(38) Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti divengono persone giuridiche a seguito di riconoscimento con d.p.r. dopo il quale sono iscritti nel registro delle persone giuridiche, svolgono attività di religione e di culto e possono svolgere attività di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura, commerciali o a scopo di lucro alle condizioni previste dall'Accordo tra lo Stato e la Santa Sede del 18 aprile 1984 (Accordo per la revisione del Concordato).

(39) Per gli enti religiosi di altre confessioni si rinvia sul sito *www.interno.it*, voce "Religioni e Stato", sottovoce "Le religioni diverse dalla cattolica": nei "Link correlati" appare: "Gli enti di culto diversi da quello cattolico che hanno ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica". Si veda, inoltre, S. Berlingò, voce *Enti ecclesiastici. Enti delle confessioni religiose*, in *Il diritto, enciclopedia giuridica de "Il Sole – 24 Ore"*, vol. VI, 2008.

(40) Si tratta di associazioni a carattere nazionale o presenti in almeno cinque regioni individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna.

(41) Ai sensi della legge n. 49/1987, nella cooperazione allo sviluppo rientra infatti il sostegno alla realizzazione di progetti e interventi ad opera di organizzazioni non governative idonee anche tramite l'invio di volontari e di proprio personale nei paesi in via di sviluppo. Le organizzazioni non governative, che operano nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, possono ottenere il riconoscimento di idoneità ai fini di cui all'articolo 29 con decreto dal Ministro degli affari esteri e quindi godere di benefici. L'idoneità può essere richiesta "per la realizzazione di programmi a breve e medio periodo nei Paesi in via di sviluppo; per la selezione, formazione e impiego dei volontari in servizio civile; per attività di formazione in loco di cittadini dei Paesi in via di sviluppo. Le organizzazioni idonee per una delle suddette attività possono inoltre richiedere l'idoneità per attività di informazione e

di educazione allo sviluppo” (art. 28, c. 2, l. n.49/1987).

(42) Si tratta di organizzazioni che svolgono l'attività di volontariato, definita dalla legge quadro “quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà” (art. 2, c. 1, l. 11.8.1991, n. 1991) dunque in assenza di rapporto di lavoro dipendente e senza retribuzione. Le organizzazioni in discorso si avvalgono “in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti” (art. 3, c. 1). Per tali organizzazioni è prevista la libertà delle forme, fermo restando lo scopo solidaristico; devono essere espressamente previsti l'assenza di scopo di lucro, la democraticità della struttura, la gratuità delle prestazioni fornite agli aderenti, i loro diritti e i loro obblighi, le modalità di approvazione del bilancio. Da quanto si è detto risulta, peraltro, particolarmente adatta la forma associativa, sia nella forma riconosciuta che non riconosciuta. E' infatti indipendente dai requisiti per la concessione della personalità giuridica l'iscrizione negli appositi registri istituiti presso le regioni e le province autonome (art. 6), subordinata, invece, alla presenza dei requisiti sopra sinteticamente richiamati, che vengono periodicamente rivisti. Le organizzazioni di volontariato traggono le loro risorse, oltre che dai contributi degli aderenti o privati e dalla loro attività, anche da contributi pubblici, anche derivanti da convenzioni e sono destinatarie di un trattamento fiscale agevolato. Presso le regioni sono costituiti fondi speciali al fine di istituire centri di servizio gestiti dalle organizzazioni di volontariato a fini di loro sostegno: una parte delle risorse proviene dalle fondazioni di origine bancaria, le quali hanno obbligo di destinare una quota dei proventi a tali fondi (art. 15 l. n. 266/1991). La Regione Piemonte, con la l. r. n. 38/1994, ha previsto l'istituzione del registro regionale e delle sezioni provinciali, articolati nelle seguenti sezioni per materia: socio-assistenziale; sanitaria; impegno civile, tutela e promozione dei diritti; protezione civile; tutela e valorizzazione dell'ambiente; promozione della cultura, istruzione, educazione permanente; tutela e valorizzazione del patrimonio storico e artistico; educazione motoria, promozione delle attività sportive e tempo libero; organismi di collegamento e di coordinamento. e organizzazioni di volontariato iscritte nel registro partecipano alle fasi della programmazione pubblica negli ambiti in cui le stesse operano. La legge regionale prevede una sinergia tra gli enti territoriali e le organizzazioni di volontariato, che vengono informate e consultate sui programmi e

progetti nelle materie in cui operano, supportate nell'attività di formazione professionale degli aderenti, con le quali possono essere stipulate convenzioni per lo svolgimento di determinate attività. La stessa legge istituisce il Consiglio regionale del volontariato. La Regione può prevedere criteri per l'utilizzo dei fondi dei centri di servizio secondo criteri di progettualità integrata tra gli enti territoriali e le organizzazioni del volontariato. Per un approfondimento del tema si vedano V. Panuccio, voce *Volontariato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, pp. 1087 ss.; M. Stalteri, *Un recente esempio di legislazione sulle non profit organizations: la legge quadro sul volontariato*, in *Gli enti <<non profit>> in Italia*, a cura di G. Ponzanelli, Padova, 1994, pp. 91 ss.

(43) Si tratta di enti aventi "lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini" (art. 1, c. 1) in due campi: la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; lo svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, individuate dalla legge stessa e che devono essere socie, in una misura determinata, della cooperativa (art. 4). Le cooperative sociali possono anche avere soci volontari, in numero non superiore alla metà del numero complessivo dei soci, che svolgono la loro attività in forma gratuita. Esse sono iscritte all'albo regionale delle cooperative sociali e, quindi, possono stipulare convenzioni con enti pubblici e società di capitali a partecipazione pubblica. La Regione Piemonte, disciplinando la materia con la l. r. n. 18/1994, modificata con l. r. n. 76/1996), ha previsto che l'albo regionale, ambito unitario delle sezioni provinciali, sia articolato in sezioni relative alle diverse attività delle cooperative (servizi alla persona (attività socio-assistenziali, socio-sanitarie, alcune attività sanitarie, educative); attività diverse agricole, industriali, commerciali o di servizi, finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate; consorzi); ha disciplinato il raccordo con le attività sociali, assistenziali, sanitarie, educative, di formazione professionale e con le politiche attive del lavoro e l'adozione di convenzioni-tipo per la gestione di servizi socio sanitari, socio assistenziali e socio educativi e la fornitura di beni e servizi di cui all'articolo 5 della legge n. 381/1991; ha contemplato interventi per la promozione, il sostegno e lo sviluppo della cooperazione sociale, quali contributi per la realizzazione di progetti di sviluppo ed attività erogati dalle province, un fondo di garanzia, un fondo di rotazione e finanziamenti a tasso agevolato; ha previsto la costituzione della Conferenza

regionale della cooperazione sociale. Per un approfondimento si vedano V. Buonocore, *Un nuovo tipo di cooperativa? A proposito della nuova legge sulle cooperative sociali*, in *Rivista di diritto dell'impresa*, 1992, pp. 249 ss.; M. Mariani, *Cooperativa di lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg., vol. I, pp. 452 ss.

(44) Possono essere costituiti nella forma di persona giuridica privata, a seguito di riconoscimento con decreto del Ministro del lavoro, ovvero di associazione non riconosciuta.

(45) La trasformazione in persona giuridica privata (associazione o fondazione) avviene con provvedimento dell'ente, a condizione che esso non usufruisca di finanziamenti pubblici o di altri ausili di carattere finanziario. Se viene scelta la forma della fondazione, il patrimonio ha formazione progressiva, costituito dai versamenti periodici degli iscritti. Gli enti devono rispettare l'equilibrio di bilancio, hanno obbligo di revisione e certificazione contabile, in caso di disavanzo economico finanziario devono adottare provvedimenti. Essi sono sottoposti a vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, particolarmente penetrante, e della Corte dei Conti.

(46) Questi enti possono scegliere tra la partecipazione all'ente pluricategoriale di cui al decreto legislativo 30.6.1994, n. 509, costituito nella forma di persona giuridica privata, oppure costituire essi stessi una persona giuridica privata.

(47) Questi enti rappresentano la forma più importante, nonché il paradigma, degli enti pubblici trasformati dal legislatore in persona giuridica privata. Si tratta di trasformazione di ente preesistente, non già di estinzione di ente e costituzione di nuovo ente, che subentra nei diritti e negli obblighi in essere alla data di trasformazione. La trasformazione avviene *ope legis*. L'autonomia statutaria risulta particolarmente compressa dal decreto legislativo, che riproduce parecchie disposizioni della legge 14.8.1967, n. 800, che disciplinava i preesistenti enti lirici. Finalità dell'ente è "la diffusione dell'arte musicale, per quanto di competenza la formazione professionale dei quadri artistici e l'educazione musicale della collettività", rientra nell'attività la gestione dei teatri, conservandone il patrimonio storico-culturale, e la realizzazione di spettacoli, nonché il possibile svolgimento di attività commerciali ed accessorie; sono peraltro precisati l'assenza di scopo di lucro

e l'operare secondo criteri di imprenditorialità ed efficienza e nel rispetto dei vincoli di bilancio. Anche gli organi sono disciplinati similmente all'ente lirico preesistente: presidente (che è il sindaco del luogo dove l'ente ha sede), consiglio di amministrazione, sovrintendente, collegio dei revisori. E' previsto l'apporto, anche successivo alla costituzione, di soggetti privati al patrimonio dei fondatori privati nella misura non superiore al 40 per cento del patrimonio stesso. In attesa di tale partecipazione, il consiglio di amministrazione delle medesime è nominato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e ha composizione interamente pubblica. Gli enti sono soggetti a vigilanza dell'autorità governativa; la gestione finanziaria della fondazione è soggetta al controllo della Corte dei conti; la fondazione può continuare ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. L'ente ha l'obbligo della tenuta delle scritture contabili e di redazione del bilancio secondo le disposizioni previste per le società di capitali anche quando non esercita attività commerciale.

(48) Si tratta di una delle c.d. leggi Bassanini. Tra gli enti trasformati si citano il Centro Sperimentale di Cinematografia (d.lgs. 18.11.1997, n. 426), la Biennale di Venezia (d.lgs. 29.1.1998, n. 19, e 18.1.2004, n. 1), l'Istituto nazionale per il dramma antico (d.lgs. 29.1.1988, n. 20), il Museo Nazionale della Scienza e della Tecnica <<Leonardo da Vinci>> (d.lgs. 20.7.1999, n. 258), La Triennale di Milano (d.lgs. 20.7.1999, n. 279). Le previsioni relative a questi enti sono simili a quelle dettate per le fondazioni musicali, descritte alla nota 47.

(49) In queste fondazioni, caratterizzate dalla *partnership* pubblico-privato, il Ministero per i beni e le attività culturali partecipa con il conferimento in uso dei beni e i privati con contributi ed assegnazioni, anche a titolo di sponsorizzazione, oltre che, eventualmente, mediante apporto di managerialità alla gestione delle attività economiche e dei servizi aggiuntivi. L'organizzazione è informata al principio della distinzione tra organi con funzioni di indirizzo, di amministrazione, di consulenza scientifica e di controllo; si può aggiungere un organo collegiale composto dai rappresentanti diversi dallo Stato con il compito di designare i propri rappresentanti negli organi e con funzioni propositive e consultive. Le fondazioni sono soggette a vigilanza dell'autorità governativa; devono redigere il bilancio secondo le norme previste per le società di capitali e tenere la contabilità separata dell'attività di impresa.

(50) Il decreto legislativo n. 460/1997 contiene disposizioni unicamente di natura tributaria: la prima sezione è dedicata agli enti non commerciali, per i quali apporta modificazioni all'imposta sui redditi e all'imposta sul valore aggiunto; la seconda sezione introduce la categoria delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, per le quali vengono previste particolari agevolazioni tributarie, a fronte dell'esclusivo perseguimento di finalità di utilità sociale, del divieto di distribuzione degli utili, della limitazione delle attività connesse, di una maggiore trasparenza nelle scritture contabili e nella rendicontazione.

(51) In realtà, la privatizzazione del settore del credito è stata compiuta con un percorso a tappe, iniziato con la legge 30.7.1990, (c.d. legge Amato) e il decreto legislativo 20.11.1990, n. 356, che prevedevano lo sdoppiamento tra l'esercizio dell'impresa bancaria, affidato a società per azioni, e l'ente conferente delle partecipazioni bancarie, che avevano natura pubblica e uno stretto legame con l'azienda bancaria. Questo è progressivamente venuto meno, in corrispondenza all'evoluzione legislativa, che ha dapprima incentivato, con la legge 30.7.1994, n. 474 e la direttiva 18.11.1994 (c.d. direttiva Dini), e poi imposto le dismissioni delle partecipazioni di controllo nell'impresa bancaria conferita, ad opera della legge 23.12.1998, n. 461, (c.d. legge Ciampi) e il decreto legislativo 17.5.1999, n. 153. Questo decreto definisce gli enti conferenti "persone giuridiche private con piena autonomia statutaria e gestionale" che perseguono "esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico" (art. 2, c. 1). Per l'elenco delle 87 fondazioni di origine bancaria si veda il sito www.acri.it, sottovoce "Fondazione", "Link alle Fondazioni".

(52) Si tratta di fondazioni costituite dalle università statali singolarmente o in forma associata, riconosciute dall'autorità governativa ai sensi del d.p.r. n. 361/2000, per lo svolgimento di attività strumentali già svolte dall'università, mantenendo l'università la partecipazione alla fondazione e beneficiando dell'apporto di altri soggetti, pubblici e privati, in qualità di "fondatori", "partecipanti istituzionali", "partecipanti". Lo statuto è deliberato dall'università previo parere del Ministero dell'università e della ricerca. Gli organi (presidente, consiglio di amministrazione, comitato scientifico, collegio dei revisori) sono di nomina prevalentemente pubblicistica. Il bilancio è redatto secondo le norme previste per le società e vige

l'obbligo di tenuta delle scritture contabili.

(53) La disciplina nazionale si rifà al valore dell'associazionismo e disciplina varie forme giuridiche, cui non sempre corrispondono figure giuridiche (associazioni riconosciute e non riconosciute, movimenti, gruppi, loro coordinamenti o federazioni) costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore degli associati o di terzi, con esclusione di partiti, sindacati, circoli privati e associazioni che prevedano limitazioni o discriminazioni in relazione all'ammissione. E' previsto la forma scritta *ad substantiam*, nonché l'iscrizione in registri nazionale, regionale e provinciale. Queste associazioni sono destinatarie di contributi pubblici e godono di trattamento fiscale agevolato. La normativa regionale determina criteri e modalità con cui la Regione riconosce i valori di tali associazioni, ne favorisce lo sviluppo, anche mediante la riduzione dei vari tributi locali, la stipulazione di convenzioni, e la costituzione di un fondo rotativo per taluni progetti di investimento, istituisce il registro regionale delle associazioni di promozione sociale, articolato in una sezione regionale e in sezioni provinciali, nonché l'Osservatorio regionale per l'associazionismo di promozione sociale.

(54) Sono definiti dalla disciplina citata "persone giuridiche di diritto privato che svolgono un servizio di pubblica utilità" (art. 1) costituiti e gestiti, su iniziativa singola o associata, dalle confederazioni e le associazioni nazionali di lavoratori; sono riconosciuti dal Ministero del lavoro e, ottenuto il riconoscimento, hanno l'obbligo di iscrizione nel registro delle persone giuridiche presso la prefettura del luogo ove hanno la sede legale e svolgono la loro attività. sono sottoposti alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che presenta ogni anno al Parlamento una relazione sulla costituzione e il riconoscimenti di questi istituti.

(55) La trasformazione delle IPAB in persona giuridica privata era già stata affermata dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 173/1981 e n. 396/1998, le quali, oltre a sollecitare un intervento del legislatore al riguardo, avevano ritenuto costituzionalmente illegittimo il monopolio pubblico dell'assistenza e quindi ammessa la trasformazione mediante accertamento giudiziale o in via amministrativa con il riconoscimento da parte dell'autorità statale o regionale. La Regione Piemonte si era adeguata alla pronuncia della Corte con la legge regionale 19.3.1991, n. 10, con la quale disciplina il riconoscimento della personalità giuridica

di diritto privato delle IPAB con provvedimento della giunta regionale, a seguito di richiesta della stessa IPAB e ai sensi dell'allora vigente articolo 12 c.c.; la stessa legge regionale, all'articolo 7, prevede l'istituzione dell'albo regionale delle IPAB. Il decreto legislativo n. 207/2001 inserisce le IPAB nel programma integrato di interventi e servizi sociali e ne detta la trasformazione in due diversi tipi di ente, a seconda dei caratteri: in azienda pubblica di servizi alla persona ovvero in associazione o fondazione. La trasformazione avviene con provvedimento dell'ente, nella forma dell'atto pubblico, contenente lo statuto, nel rispetto delle originarie tavole di fondazione, da adottarsi entro il termine previsto dal decreto, decorso inutilmente il quale interviene in via sostitutiva la regione, o il prefetto se la regione non provvede. Le associazioni o fondazioni sono persone giuridiche di diritto privato senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale, e perseguono scopi di utilità sociale. Esse sono regolate dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione; il procedimento di riconoscimento avviene ai termini del d.p.r. n. 361/2000. L'ingerenza del settore pubblico non è penetrante. Il controllo e la vigilanza, secondo la disciplina codicistica, sono attribuiti alla regione.

(56) Un approfondimento delle diverse fattispecie può essere compiuto mediante la lettura della legislazione citata accanto alle singole fattispecie. Il testo e le note che seguono possono contenere riferimenti utili per l'approfondimento delle singole fattispecie.

(57) Per le organizzazioni di volontariato la legge n. 266/1991 stabilisce la libertà delle forme ("possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico" – art. 3, c. 2). In realtà, la disciplina citata pare più agevolmente riconducibile alla figura dell'associazione, riconosciuta o non riconosciuta. Si tratterebbe di figura ibrida secondo M. Costanza, *Profili civilistici della normativa sulle organizzazioni di volontariato* - commento all'art. 3 della l. n. 266/1991-, in *Corriere giuridico*, 1991, p. 1075, poiché potrebbe esservi "un organo associativo ancorché strumentale alla realizzazione degli scopi di solidarietà della fondazione"; al riguardo M. Gorgoni, *Commento alla legge 11.8.1991, n. 266, art 3 -Organizzazioni di volontariato*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1993, pp. 800 s.) ipotizza "un organo di amministrazione eletto parte dal fondatore ed in parte dai volontari".

(58) Nonostante il riferimento alle “associazioni” nella rubrica della legge, questa fa riferimento, oltre che alle associazioni riconosciute e non riconosciute, anche ai “movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni “ (art. 2, c. 1).

(59) Si può citare che la semplificazione amministrativa è espressamente menzionata dal *Libro bianco del terzo settore*, a cura di R. Cartocci e F. Maconi, Bologna, 2006, pp. 73 ss., come uno dei principi guida del riordino legislativo del settore *non profit*.

(60) I settori di attività delle Onlus, che devono essere espressamente previsti dall'atto costitutivo o statuto, enumerati dall'articolo 10, comma 1, lettera a), sono: assistenza sociale e socio-sanitaria; assistenza sanitaria; beneficenza; istruzione; formazione; sport dilettantistico; tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409; tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'articolo 7 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; promozione della cultura e dell'arte; tutela dei diritti civili; ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente, in ambiti e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo emanato ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

(61) L'assenza di trasparenza dell'attività rende difficile l'attività di *fund raising*.

(62) Anche questa disciplina risponde al fenomeno di “neutralizzazione” delle forme giuridiche: essa intende riferirsi non già a specifiche categorie di enti quanto ad una attività.

(63) L'osservazione è di S. Amorosino, *La vigilanza del Ministero dell'economia sugli enti e sulle società strumentali delle fondazioni bancarie*, relazione al convegno di studi organizzato dalla Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna il 23 aprile 2004 ad Argelato (Bologna), in *Le imprese strumentali delle fondazioni di origine bancaria*, a cura di M.A. Stefanelli, Milano, 2005, p. 122, e si riferisce alle imprese strumentali della fondazione di origine bancaria.

(64) L. r. n. 10/1991 relativa alle IPAB; l. r. n. 381/1991 in tema di cooperative sociali; l. r. n. 38/1994 riferita alle organizzazioni di volontariato; l. r. n. 7/2006 in tema di associazioni di promozione sociale.

(65) La norma appare una affermazione del principio di sussidiarietà, formulata anni prima che il medesimo assurgesse a norma di rango costituzionale.

(66) Si precisa che le sentenze si basano su tale principio costituzionale senza mai nominarlo.

(67) La libertà sociale consiste nella “azione sociale volta a rendere effettivo il godimento dei classici diritti di prestazione: istruzione, sanità, e assistenza sociale”; essa “evoca un tipo di società (o porzione di essa) capace e decisa ad autodeterminarsi e organizzarsi allo scopo di volgere per usi diversificati una quota di risorse, la cui origine fu privata, ma la cui destinazione diviene altruistica ed elargitiva, per diffondere beni della vita a fruizione collettiva”; evoca, dunque, il principio di sussidiarietà (E. Balboni, *Sussidiarietà, libertà sociali, carenza della normazione e disciplina delle fondazioni di origine bancaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2004, p. 3167). La categoria è stata approfondita anche da S. La Porta, *L'organizzazione delle libertà sociali*, Milano, 2004.

(68) Già all'epoca del decreto legislativo n. 356/1990 in dottrina, pur concordandosi sul carattere pubblico degli enti conferenti, qualche autore propendeva per il carattere di fondazione in capo agli stessi (P. Rescigno, *La fondazione e i gruppi bancari*, in *Banca, impresa, società*, 1992, pp. 398-99).

(69) Conformemente, le sentenze della Corte costituzionale 24 ottobre 2001, n. 341 e 342, ritengono l'appartenenza delle fondazioni di origine bancaria al settore del credito.

(70) Ai sensi dell'art. 1, c. 1, lett. c-bis, sono settori ammessi: “1) famiglia e valori connessi; crescita e formazione giovanile; educazione, istruzione e formazione, incluso l'acquisto di prodotti editoriali per la scuola; volontariato, filantropia e beneficenza; religione e sviluppo spirituale; assistenza agli anziani; diritti civili; 2)

prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica; sicurezza alimentare e agricoltura di qualità; sviluppo locale ed edilizia popolare locale; protezione dei consumatori; protezione civile; salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa; attività sportiva; prevenzione e recupero delle tossicodipendenze; patologia e disturbi psichici e mentali; 3) ricerca scientifica e tecnologica; protezione e qualità ambientale; 4) arte, attività e beni culturali. I settori indicati possono essere modificati con regolamento dell'Autorità di vigilanza da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400". Tra questi la fondazione bancaria sceglie ogni tre anni i settori "rilevanti" in numero non superiore a cinque (art. 1, c. 1, lett. d)) in cui opera in via prevalente, destinandovi almeno il cinquanta per cento del reddito residuo dalle spese di funzionamento, oneri fiscali e riserva obbligatoria (art. 8, c. 1).

(71) M. Basile, *Sono davvero fondazioni le casse di previdenza dei liberi professionisti trasformate in <<fondazione>>?*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, I, 1996, p. 103; G. Marasà, *Fondazioni, privatizzazioni e impresa: la trasformazione degli enti musicali in fondazioni di diritto privato*, 1998, in *La riforma di società, cooperative, associazioni e fondazioni. Scritti*, Padova, 2005, p. 199; *Libro Bianco sulle Fondazioni in Italia* del Consiglio Italiano per le Scienze sociali, in *Queste istituzioni*, n. 127/2002, p. 27. G. Guarino, *Le fondazioni tra Stato, società e mercato*, relazione al convegno indetto dall'Accademia Nazionale dei Lincei su "Il problema delle fondazioni", Roma, 1-2 aprile 2004, in *Le fondazioni e le fondazioni di origine bancaria*, 2005, pp. 55-56, ritiene si tratti di fondazioni di origine pubblica, quindi con applicazione di disciplina propria del diritto pubblico. Fanno riferimento a fondazioni "atipiche" o "anomale" M.V. De Giorgi, *Fondazioni bancarie e linee evolutive della disciplina comune*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, II, 2004, p. 646; C. Ibba, *Le società <<legali>>*, Torino, 1992, p. 646.

(72) La dottrina amministrativistica autorevole (A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ediz., Napoli, 1984, p. 189) sostiene che il carattere pubblico di un ente va ricercato nel regime attribuito all'ente dal diritto positivo.

(73) L'articolo 9, c. 2, direttiva 2004/18/CE intende un organismo: "dotato di personalità giuridica" (privata o pubblica); "istituito per soddisfare specificamente esigenze di carattere collettivo, aventi carattere non industriale o commerciale"; "la

cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d' amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico”.

(74) Una diversa interpretazione sarebbe lesiva della concorrenza in ambito comunitario. Quanto all'ordinamento interno, il Consiglio di Stato ha chiarito che la definizione comunitaria di organismo di diritto pubblico si applica agli enti in parola limitatamente alla disciplina degli appalti, non incidendo, invece, sulla qualifica dell'ente attribuita dal legislatore (Cons. Stato, Sez. atti norm., 13.1.2003, n. 4751).

(75) Cons. Stato, Sez. II, 28.2.1996, n. 366; Sez. V, 20.12.1996, n. 1577; Sez. VI, 2.3.2001, n. 1206; Sez. VI, 23.1.2006, n. 182; T.A.R. Emilia Romagna, Sez. II, 26.10.1996, n. 327; T.A.R. Puglia, Sez. II, 23.4.1998, n. 367; T.A.R. Lazio, Sez. II, 20.5.1998, n. 962; T.A.R. Lombardia, Sez. III, 25.5.1998, n. 1119 e 23.12.1999, n. 5049; T.A.R. Campania, Sez. I, 24.3.1999, n. 834; Cass., Sez. Un., 5.2.1999, n. 24, 24.2.2000, n. 40, 8.2.2006, n. 2637.

(76) Si vedano le considerazioni espresse in C. Prele, *Le fondazioni nell'evoluzione della società*, in *Economia pubblica*, n. 3-4 – 2006, pp. 78-79.

(77) Ciò si verifica relativamente agli organi: molte di queste fondazioni prevedono il presidente, il consiglio di amministrazione, il collegio dei revisori.

(78) In questo senso è, oltre al decreto legislativo n. 153/1999 sulle fondazioni di origine bancarie, il decreto legislativo 27 novembre 2001, n. 491, che tratta delle fondazioni costituite o partecipate dal Ministero per i beni e le attività culturali.

(79) Secondo la Circolare del Ministero delle finanze 26 giugno 1998, n. 168/E, le scritture contabili delle ONLUS costituiscono “obblighi formali e contabili intesi come strumento di trasparenza ed efficienza nella gestione”, a fronte delle agevolazioni tributarie riconosciute alle medesime.

Parte seconda
Le fondazioni di comunità

Capitolo 1

La nascita delle *community foundations* negli Stati Uniti

1. Le fondazioni negli Stati Uniti

La prima fondazione di comunità fu costituita agli inizi del Novecento negli Stati Uniti.

Prima di descrivere la nascita e lo sviluppo delle *community foundations* negli Stati Uniti, giova accennare alla distinzione, ivi esistente, tra *charitable organization* e *foundation*. Una *charitable organization* è un tipo di organizzazione *non profit* i cui scopi hanno natura filantropica in generale; una *foundation* è un tipo di *charitable organization*.

La definizione di *charitable organization* o *charity* può variare nei diversi paesi di *common law* (1).

Negli Stati Uniti ha importanza la distinzione tra *public charities* e *private foundations*.

Il patrimonio delle *private foundations* spesso proviene da un individuo, da una famiglia, da un'impresa o comunque da un'unica fonte che è spesso un soggetto erogatore; quindi queste fondazioni non sollecitano fondi dal pubblico. Le fondazioni hanno spesso natura erogativa, ossia erogano fondi ad altra organizzazione che svolge attività operative e, quindi, realizza lo scopo della fondazione indirettamente. Esempi notissimi di *private foundations* sono le fondazioni costituite da magnati, quali Andrew Carnegie e John D. Rockefeller, che hanno inteso "restituire" alla collettività le grandi fortune che avevano accumulato nella loro vita salendo la scala sociale in modo vertiginoso. Queste fondazioni di erogazione sono sottoposte a controllo pressoché inesistente (2).

Diversamente una *public charity* persegue uno scopo di pubblica utilità, nei seguenti settori: sostegno alle categorie deboli; sviluppo della religione; sviluppo dell'istruzione o della scienza; costruzione o manutenzione di edifici pubblici o monumenti; alleggerimento dei compiti governativi; allentamento delle tensioni ai confini; eliminazione di pregiudizi e discriminazioni; difesa dei diritti civili e umani garantiti dalla legge; lotta al degrado della comunità e alla delinquenza giovanile. Possono aggiungersi altre organizzazioni che perseguano scopi religiosi, scientifici,

letterali, di istruzione, di sicurezza pubblica di sport dilettantistico, di prevenzione delle violenze su bambini e animali. Tra le *public charities* rientrano le *community foundations* e altre *non-profit organizations*, le cui caratteristiche sono lo scopo di interesse pubblico e la raccolta di fondi presso il pubblico. Il diverso regime tra le *private foundations* e le *public charities* è di natura fiscale.

Secondo il Tax Reform Act del 1969 una *private foundation* è soggetta all'imposta annuale del 5% del patrimonio, non può possedere o svolgere attività *profit* in forma significativa, è soggetta alla stessa rendicontazione e obblighi di bilancio di un ente *profit*; per contro una *public charity* beneficia dell'esenzione dall'imposizione fiscale, nonché di una maggiore deducibilità fiscale delle donazioni.

2. La nascita e l'evoluzione delle fondazioni di comunità negli Stati Uniti

Occorre premettere che già prima della costituzione della prima fondazione di comunità, cioè alla fine del 1800, si riscontrava in America la presenza della filantropia comunitaria, dalle tradizioni svariate: alcune risalenti agli indigeni americani, altre importate dalle varie culture immigranti, che si organizzavano in comunità al fine di preservare le loro identità culturali, religiose ed etniche. Si possono citare luterani ed ebrei, che furono tra i primi gruppi ad organizzare formalmente le loro donazioni e a distinguere tra le attività religiose e i servizi alla comunità. Il ruolo della filantropia comunitaria, sia su base geografica che di identità culturale, fu particolarmente importante in questo periodo, poiché l'impegno dello Stato iniziava appena a espandersi oltre la scuola elementare e i servizi di sicurezza pubblica.

L'istituzionalizzazione della filantropia comunitaria è peraltro avvenuta negli Stati Uniti nel 1914 con la costituzione della prima fondazione di comunità, a Cleveland, Ohio, a opera del banchiere locale Frederick H. Goff (3), il quale ebbe l'idea di radunare una serie di lasciti in una sola organizzazione a durata illimitata, amministrata da un collegio formato da cittadini della collettività locale. I patrimoni continuavano a essere amministrati dalle banche ma il consiglio di amministrazione individuava i bisogni della collettività ed effettuava le donazioni alle varie organizzazioni della comunità locale in corrispondenza dei bisogni individuati. Nel 1915 lo stesso Goff diffuse il modello nella nazione, promuovendo la costituzione di otto fondazioni di comunità.

Questo nuovo meccanismo filantropico non soltanto sottrae l'attività erogativa alle banche ove i lasciti sono depositati, ma rende certo il servire nel tempo i bisogni

della collettività anche se lo scopo originario è esaurito.

Le fondazioni di comunità si svilupparono poi negli Stati Uniti negli anni Venti e Trenta del secolo scorso, soprattutto nel Midwest e nel Northeast. Negli anni Trenta queste fondazioni fronteggiarono un periodo di crisi durante la Grande Depressione, per la scarsità di risorse e la difficoltà del sistema bancario, per poi rifiorire negli anni Quaranta e Cinquanta.

Dopo la seconda guerra mondiale si diffuse una condizione di benessere, peraltro non generalizzata: furono marcate le distinzioni per razza, etnia, genere, *status* di immigrato. In generale si considera che il periodo che va dal dopoguerra al 1990 fu focalizzato su due direttrici: la democratizzazione delle istituzioni esistenti e la costruzione di specifiche organizzazioni etniche che garantiscano alla varie comunità l'appartenenza e il controllo. Spesso, infatti, le minoranze preferiscono organizzare servizi per i propri membri, anziché combattere per essere ammesse a servizi forniti alla collettività. Questo fenomeno portò alla formazione di molti fondi a favore di ogni minoranza (4). Negli anni Cinquanta le fondazioni furono attaccate per la percezione che abusassero del loro *status* di beneficiarie di agevolazioni fiscali. Il risultato fu, quale risposta del legislatore per combattere gli abusi, il Tax Reform Act emanato nel 1969 che ridefinì le fondazioni secondo il trattamento tributario, di cui si è detto al paragrafo 1, aumentò il controllo governativo e pose restrizioni per le operazioni delle fondazioni private. Questo atto conferì alle fondazioni di comunità lo *status* fiscale favorevole delle *public charities*.

Gli effetti del Tax Reform Act del 1969 indicano il ruolo della legislazione nell'incoraggiare la creazione di fondazioni di comunità, tendenza che, infatti, iniziò negli anni Settanta e perdura tuttora. Negli anni Settanta e Ottanta le fondazioni di comunità, prima concentrate nelle città, crebbero anche nelle aree rurali spesso sostenute dalle grandi fondazioni (5).

Questa tendenza venne poi rafforzata negli anni Ottanta dalla recessione che mise a rischio i programmi sociali nazionali: il governo indietreggiò su larga scala durante la presidenza Reagan, iniziando una tendenza che solo ora la presidenza Obama inverte. Pertanto gli individui e le fondazioni private iniziarono a guardare alle fondazioni di comunità come a strumenti da utilizzare in mancanza di fondi nazionali per programmi sociali locali.

Gli anni Novanta, caratterizzati da maggior benessere, incrementarono le fondazioni di comunità. Non appena aumentò l'ammontare delle risorse disponibili, i cittadini avvertirono la spinta a restituire alla comunità ciò che avevano ricevuto,

allo stesso tempo beneficiando dei vantaggi fiscali della donazione.

Fino al 1990 tutte le istituzioni filantropiche si collocavano nel settore *non profit*. Nel 1991 venne istituito il Fidelity Charitable Gift Fund, una *public charity* con lo scopo di perseguire nel tempo la tradizione filantropica statunitense, offrendo programmi e rendendo le donazioni semplici ed efficienti. Grazie a questo, aumentarono le donazioni dei cittadini e delle imprese direttamente rivolte a beneficiari, ma aumentarono anche le fondazioni di comunità. Il mercato, e in particolare le imprese produttrici di servizi, compresero tale incremento e l'importanza di realizzare prodotti di interesse del settore *non profit*: pertanto, il settore dei servizi finanziari commerciali divenne fornitore di prodotti filantropici e le fondazioni di comunità si trovarono a gestire grandi risorse. L'interesse per la filantropia fu una naturale conseguenza della ricerca di nuovi prodotti e servizi per la ricchezza: la ricchezza creava non solo più filantropia, ma realizzava immediatamente filantropia, che era vista come un affare, come una risorsa interessante per il mercato e come una estensione potenziale delle imprese produttrici di servizi.

Il settore *non profit* della filantropia rispose all'ingresso delle aziende commerciali organizzandosi. Nella cosiddetta era della *charity* commerciale le fondazioni di comunità hanno creato Community Foundation of America e Community Foundations Leadership Team del Council on Foundations, associazioni regionali di erogazione che iniziarono a lavorare in vari stati per intensificare le forze delle fondazioni di comunità. Queste organizzazioni investono nella formazione per reggere la competitività rispetto ad altre organizzazioni, anche del mondo *profit*.

Tuttavia, è stato il cambiamento del potere dei consumi che ha influenzato questo periodo. La tecnologia e il mondo di internet stanno iniziando a intaccare anche la filantropia e il settore *non profit* in generale. Le donazioni mediante internet sono aumentate vertiginosamente, nonostante soltanto il 13 per cento degli utenti di internet lo abbia finora utilizzato per effettuare donazioni (6). Le fondazioni di comunità si sono dunque organizzate e, in primo luogo, hanno apportato professionalità al sistema di *fundraising*, con la creazione di specifiche organizzazioni che svolgono questa attività, come la Association of Fundraising Professionals, il Council for the Advancement and Support of Education, la Association for Healthcare Philanthropy, il National Committee for Planned Giving.

Oggi si contano negli Stati Uniti oltre 750 fondazioni di comunità; quasi tutti i cittadini hanno accesso a una fondazione di comunità.

Nell'idea statunitense, una fondazione di comunità è considerata un soggetto importante anche da parte di grandi fondazioni, che operano a livello nazionale e internazionale, quale *partner* a livello locale. Inoltre, le fondazioni di comunità negli Stati Uniti, come del resto altri tipi di fondazioni, sono politicamente influenti (7).

Le fondazioni di comunità negli Stati Uniti, finora impegnate operativamente, sono oggi coinvolte nel delineare strategie (8).

3. La nascita e lo sviluppo delle fondazioni di comunità fuori dagli Stati Uniti

Dopo la nascita negli Stati Uniti le fondazioni di comunità sorsero pressoché subito in Canada. La prima fondazione di comunità canadese, la Winnipeg Foundation, fu costituita nel 1921. Successivamente queste fondazioni registrarono uno sviluppo lento ma costante fino al 1970, quando il loro sviluppo si intensificò.

Nell'ultimo decennio lo sviluppo delle fondazioni di comunità in Canada è stato esplosivo, a causa di alcuni fattori: il modello è visto come valida alternativa all'impegno diretto dello stato nel *welfare*; donatori nazionali e internazionali hanno supportato le fondazioni con erogazioni; è stato creato un organismo – il Community Foundations of Canada – per promuovere la filantropia comunitaria; i governi federale e regionali sono stati collaborativi, avendo compreso l'importante ruolo delle fondazioni a livello locale, in un momento di crisi dei programmi a livello centrale.

Il Canada ha oltre 100 fondazioni di comunità situate in ogni provincia e il numero è in fase di incremento.

In proporzione, il ruolo delle fondazioni di comunità è più elevato in Canada che negli Stati Uniti: la prima fondazione canadese, la Vancouver Foundation, è una fondazione di comunità ed è una delle più grandi fondazioni di comunità del Nord America. Il rapporto tra popolazione e numero di fondazione di comunità è più alto in Canada che negli Stati Uniti (9).

Lo sviluppo delle fondazioni di comunità in Europa iniziò a metà degli anni Sessanta, con lo studio da parte della Francia del modello americano e la conseguente costituzione, nel 1969, della Fondation de France, sul modello della Cleveland Foundation.

Tuttavia, le fondazioni di comunità possono dirsi considerate in Europa con il loro sviluppo nel Regno Unito alla fine degli anni Settanta, anche se inizialmente con difficoltà a causa della situazione economica poco favorevole, che rendeva difficile la destinazione di fondi a scopi filantropici.

Il Regno Unito ha un'antica tradizione di fondazioni di comunità che può dirsi risalente al periodo della Riforma. Con il sorgere del *welfare state*, il governo nazionale si occupò direttamente di salute, istruzione, bisogni sociali. Intorno agli anni Ottanta, quando il *welfare state* ebbe una crisi, aumentò l'iniziativa di individui e gruppi e la filantropia comunitaria iniziò a rifiorire. Oggi le fondazioni di comunità sono diffuse in ogni parte del regno: Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord.

La prima fondazione di comunità fu creata nel 1979, la Northern Ireland Voluntary Trust, per aiutare la popolazione di quella regione, con un fondo iniziale di sfida conferito dal governo centrale che doveva integrarsi con fondi raccolti. Oggi questa fondazione vive con i redditi dal patrimonio, le donazioni da individui, fondazioni e dall'Unione Europea. Tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta furono create molte fondazioni di comunità, alcune con il predetto meccanismo delle erogazioni di sfida (10). Un momento importante è rappresentato dalla costituzione nel 1991 dell'Association of Community Trusts and Foundations, rinominata Community Foundation Network nel 2000, l'associazione nazionale che raggruppa le fondazioni di comunità.

Al presente, le fondazioni di comunità colmano il divario tra le zone industrializzate e quelle rurali. Risultano costituite oltre cinquantacinque fondazioni di comunità, che coprono tutto il territorio del Regno Unito (11).

In Irlanda è stata creata nel 1998, per iniziativa del Governo, la Foundation for Investing in Communities avente tre scopi: creare la prima fondazione di comunità; sviluppare la consapevolezza della responsabilità sociale; creare un fondo per i bambini. La Community Foundation for Ireland, la prima fondazione di comunità, fu costituita nel gennaio 2000 con fondi governativi e di imprese.

Anche nei paesi europei non di *common law* si riscontra la nascita di fondazioni di comunità.

In Belgio fu costituita nel 1976 la Roi Badouin Foundation, attiva nel paese e in campo internazionale, che svolge servizi tipici di una fondazione di comunità e incentiva lo sviluppo di fondazioni di comunità nel Paese.

In Francia la Fondation de France opera come una fondazione di comunità che copre tutto il territorio nazionale per aiutare gli individui singoli o associati e le imprese in progetti filantropici, culturali e scientifici di interesse generale. Agisce come fondazione di supporto ad altre organizzazioni che realizzano proprie iniziative e beneficiano della competenza di questa fondazione.

In Germania le fondazioni di comunità si sono sviluppate tardi ma velocemente. La

prima, la Stadt Stiftung Gütersloh, fu costituita nel 1996 ad iniziativa della Bertelsmann Stiftung, fondazione operativa molto attiva, che ha assunto il ruolo di creare fondazioni di comunità (12). I fondi iniziali per le fondazioni di comunità (*Bürgerstiftungen*) sono conferiti da individui, fondazioni di rilievo nazionale e in qualche caso dall'amministrazione comunale. Queste fondazioni sono in aumento (13).

In Spagna sono presenti tre fondazioni di comunità. Due sono situate in Catalogna, rispettivamente in un quartiere di Barcellona e a Valls, una cittadina della provincia di Tarragona, e una in Estremadura, nella provincia di Badajoz. Nel 2009 è stato costituito il primo *network* di fondazioni di comunità in Spagna. Le fondazioni di comunità risultano in aumento e alla fine del 2010 si prevede la presenza di una decina di queste fondazioni in Spagna.

Anche in Portogallo si registra un interesse crescente per le fondazioni di comunità. La Fundação de Luso-American para o Desenvolvimento è attiva nel promuoverle.

In Polonia le fondazioni di comunità sono in sviluppo grazie al supporto della Accademia per lo sviluppo della filantropia costituita nel 1998 e in particolare del suo Centro per lo sviluppo delle fondazioni di comunità. La prima fondazione di comunità, la Snieznik Massif, fu costituita alla fine del 1998. Da allora molti progressi sono stati compiuti: sono state costituite dodici fondazioni di comunità e una associazione tra le medesime. Anche un altro ente su base nazionale, la Fondazione per la diffusione della democrazia locale, opera a supporto della creazione di fondazioni di comunità.

Nella Repubblica Ceca alla caduta del regime comunista le comunità di Ustì e Labem avvertirono il bisogno di sviluppare organizzazioni non governative forti. Per fare ciò costituirono nel 1998 la prima fondazione di comunità, la Komunitní Natace Ustì nad Labem, trasformando una agenzia *non profit* locale. La fondazione ebbe successo nel raccogliere fondi dalle imprese locali, è attiva nel Transatlantic Community Foundation Network ed è membro di Community Partnership Support Initiative, un consorzio di fondazioni nella Repubblica Ceca con a capo l'Open Society Club di Praga. Questo ha lo scopo di promuovere la filantropia comunitaria, la democrazia e la *partnership* a livello locale mediante un programma di piccole erogazioni e assistenza tecnica. E' probabile che molte altre iniziative portino allo sviluppo di nuove fondazioni di comunità.

In Slovacchia nel 1994 fu fondata la prima fondazione di comunità nell'Europa centrale e dell'Est, la Healthy City-Community Foundation di Banskà Bistrika, come

risultante dalla partecipazione dei cittadini al progetto dell'Organizzazione Mondiale della Sanità "Healthy Cities" e con l'interesse del Rotary Club locale. Inizialmente il patrimonio fu costituito da donazioni della cittadini della classe media e internazionale, che permise di iniziare un'attività di *fund raising*. Da allora sono state formate almeno quattro altre fondazioni di comunità o locali (Cencin, Presov, Pezinok, Bratislava-Petrzalka). Tra le fondazioni di comunità esiste un *network* informale; inoltre, la slovacca Ekopolis Foundation fornisce assistenza tecnica alle fondazioni di comunità.

La Regione Europea dei Carpazi, che comprende Ungheria, Slovacchia, Romania e Ucraina, è stata costituita nel 1993, quale forma di cooperazione tra i governi, per allentare le tensioni religiose ed etniche nell'area; quale passo successivo, nel 1999 venne creata la Carpathian Foundation, che sostiene la collaborazione delle organizzazioni non governative, previene i conflitti e opera per il benessere delle comunità locali, raccoglie ed eroga fondi per rafforzare lo sviluppo locale e regionale.

In Bulgaria il ruolo del terzo settore sta diventando sempre più importante per rispondere a bisogni, curati dal governo centrale durante il regime, e alla caduta di questo non più assicurati dal governo né dal mercato, in fase emergente. Organizzazioni simili a fondazioni di comunità si stanno evolvendo da molti Open Society Clubs che sono stati aperti con l'assistenza dell'Open Society Fund di Sofia: il primo venne aperto nel 1992; oggi se ne contano tredici. I Clubs originariamente avevano lo scopo di stimolare la partecipazione attiva dei cittadini; successivamente assunsero lo scopo, tipico delle fondazioni di comunità, di raccogliere fondi da devolvere a progetti locali. Nel 1998 i Clubs fondarono un'associazione, la Bulgarian Association for Regional Development, per identificare i problemi locali, rivolgersi ai bisogni locali e incoraggiare la filantropia locale.

Lo sviluppo delle fondazioni di comunità in Russia è avvenuto ad opera della sezione russa dell'inglese Charities Aid Foundation a partire dal 1994. Il compito non è facile in un Paese che ha osteggiato per anni l'iniziativa individuale, anche nel donare (14). Tuttavia all'inizio del 1998 è stata costituita la prima fondazione di comunità, la Togliatti Community Foundation, che ha raccolto fondi tra la collettività, organizzazioni e imprese. Attualmente vi sono oltre dieci fondazioni di comunità; la nascita di questa forma in Russia è vista come una sfida interessante anche da parte di fondazioni erogative che operano a livello internazionale.

In Messico lo sviluppo delle fondazioni di comunità è iniziato nel 1990, quando lo

Stato ha privatizzato i servizi sociali. Sono sorte quindici fondazioni di comunità, alcune secondo il modello classico, altre secondo uno schema ibrido (15).

In Sud Africa le fondazioni di comunità iniziarono a sorgere quando il Paese emerse dall'*apartheid* e si trovò a fronteggiare grandi sfide sociali ed economiche, con il bisogno di ricostruire la nazione su principi democratici e non razzisti. La prima fondazione di comunità, la Uthungulu Community Foundation, fu costituita nel 1999; successivamente ne intervennero altre nove.

4. Il recente sviluppo delle fondazioni di comunità nel mondo

Il fenomeno, evidenziato nella parte prima, di crescita del terzo settore non può dirsi limitato al nostro Paese, ma è, invece, riscontrabile in gran parte del mondo nelle ultime decadi. I governi tendono a non fornire direttamente i servizi sociali, bensì a privatizzarli, o a devolvere le decisioni ad altri livelli di governo e favorire le iniziative delle comunità. In questo quadro si sviluppa la fondazione di comunità, che raccoglie, amministra e distribuisce le donazioni in un contesto territoriale determinato.

Nell'ultimo decennio le fondazioni di comunità sono sorte in molte parti del mondo e la filantropia comunitaria rappresenta un interesse anche nelle zone dove ancora non appaiono fondazioni di comunità. Si ricorda, per il mondo anglosassone, l'Australia e la Nuova Zelanda.

Il presente è un momento eccezionale per le fondazioni di comunità: la crescita del loro numero in tutto il mondo è stata più che rilevante. Il concetto di fondazione di comunità, come si è formato in un certo periodo sotto certe condizioni, si rivela particolarmente attuale, mostrando la sua duttilità a plasmarsi ai bisogni di comunità diverse in varie parti del mondo e diventando strumento per il loro miglioramento.

L'aumento vertiginoso delle fondazioni di comunità è rinvenibile, nel mondo, in due grandi fenomeni: nell'Europa dell'Est, in alcuni paesi dell'Africa e in Sudafrica al passaggio ad un regime democratico (16); nei paesi occidentali, alla già menzionata diminuzione del *welfare state* (17).

Negli ultimi decenni si è anche riscontrata la partecipazione a programmi sociali ed economici in paesi sottosviluppati anche attraverso organizzazioni non governative, che forniscono programmi e servizi e che sono aumentate numericamente.

Si è riscontrata la minore importanza dei livelli di governo centrali: si pensa che il livello più vicino al cittadino sia quello più adatto a individuare i suoi bisogni, aumentano quindi le decisioni a livello locale. I governi, il mercato e il *non profit*

riconoscono la necessità di collaborare per i bisogni della comunità. Il governo fornisce una rete di sicurezza sociale, il mercato posti di lavoro per produrre ricchezza, il terzo settore individua i bisogni della collettività e raccoglie le risorse, serve come incubatori di nuove idee per risolvere i problemi della comunità, rafforza la comunità. Tutti questi mutamenti mondiali hanno determinato il terreno fertile per un ruolo delle fondazioni di comunità: le comunità, quando non possono contare, o non possono contare a sufficienza, per soddisfare i propri bisogni, sui livelli di governo centrale e locale, si devono organizzare per individuarli e trovare il modo per soddisfarli. Ciò è quanto si prefigge la fondazione di comunità, caratterizzata da patrimonio locale, controllo locale, decisione locale. In ciò sta la spiegazione del recente sviluppo di queste fondazioni.

Capitolo 2

L'importazione e lo sviluppo delle fondazioni di comunità in Italia

5. Importazione in Italia del modello statunitense di fondazione di comunità

Secondo quanto è avvenuto in tutto il mondo, anche in Italia è stato importato il modello americano di fondazione di comunità.

Giova specificare che il nostro ordinamento non contiene una distinzione tra tipi fondazionali. Sussistono, invero, come si è evidenziato nella parte prima, fondazioni rette dal diritto comune e fondazioni rette dal diritto speciale, che hanno caratteri peculiari; tuttavia, nell'ambito del diritto comune non esiste alcuna distinzione per tipi fondazionali, né risulta contemplata l'attività della fondazione, ritenuta una modalità, irrilevante ai fini dell'applicazione delle norme, per il raggiungimento dello scopo, che è, invece elemento essenziale.

Dunque, le fondazioni di comunità non costituiscono un tipo giuridico, ma semplicemente si caratterizzano per la funzione svolta (18). Per questa ragione esse non hanno attirato l'attenzione del giurista, talvolta noncurante dei fenomeni economici o sociologici (19); tuttavia, la fattispecie, per la rilevanza che assume, merita di essere analizzata dal giurista, per analizzarne la prassi statutaria dalla quale si ricavano interessanti osservazioni. Gli statuti, infatti, ben hanno potuto inserirsi nella scarsa disciplina del codice civile, intesa come libertà e adattabilità alle esigenze delle diverse fattispecie.

In Italia, quindi, le fondazioni di comunità sono fondazioni di diritto comune, disciplinate dal codice civile e dal d.p.r. n. 361/2000 in tema di riconoscimento.

Sull'esempio della *community foundation* americana, scopo della fondazione di comunità è la costituzione di un patrimonio, che incrementa progressivamente il patrimonio iniziale, esistente al momento della costituzione, e di destinarlo ai bisogni della comunità individuati dalla stessa fondazione. Scopo è quindi, altresì, l'incentivazione della filantropia, o promozione della "cultura del dono" (20), consentendo ai donatori di contribuire a migliorare la vita della comunità di appartenenza indipendentemente dall'entità della loro contribuzione, mediante

donazioni, oblazioni, legati e ogni forma di liberalità. Gli atti di liberalità gestiti singolarmente comporterebbero costi elevati, mentre confluendo in una fondazione di comunità ottimizzano il loro risultato di gestione.

La formazione progressiva del patrimonio determina il carattere di fondazione di partecipazione della fondazione di comunità, che ha, pertanto, struttura aperta (21). Nella maggior parte dei casi le fondazioni di comunità sono state avviate in Italia da una fondazione di origine bancaria, ovvero da un comitato promotore comprendente una fondazione di origine bancaria, la quale conferisce il patrimonio iniziale; successivamente, attraverso la promozione della cultura del dono e la divulgazione delle necessità del territorio nonché dell'attività della fondazione di comunità, si determina l'afflusso di altre risorse al patrimonio della fondazione, con la conseguente qualifica di "fondatori" dei soggetti eroganti (22), ovvero alle entrate, con contribuzioni periodiche o *una tantum*, oppure la partecipazione con donazioni di beni o apporti personali (i soci saranno in questo caso "aderenti" o "sostenitori"). Poche altre osservazioni giuridiche possono essere svolte in ordine alle fondazioni di comunità: i loro statuti ne disegnano una struttura, come si è detto, sostanzialmente riconducibile alla fondazione di partecipazione, ancorché ciò non sia espresso ma sia una osservazione dell'interprete; sono costituite con atto pubblico e riconosciute ai sensi del d.p.r. n. 361/2000, di norma dall'autorità regionale; seguono la disciplina fondazionale contenuta nel codice civile; sono fondazioni di erogazione (23) le cui peculiarità attengono al legame con il territorio di riferimento e all'attività di raccolta dei mezzi finanziari.

Dal punto di vista dell'ordinamento in generale, la fondazione di comunità costituisce piena espressione del principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione.

6. Costituzione delle fondazioni di comunità a opera della Fondazione Cariplo

Il modello americano di fondazione di comunità, con gli opportuni adattamenti, è stato introdotto in Italia nel 1998 dalla Fondazione Cariplo, che, operando nell'intera Lombardia, ha ritenuto opportuno dotare ogni provincia della regione di un patrimonio da utilizzare per i bisogni di ogni comunità, sulla quale precedentemente alla privatizzazione del sistema creditizio avviata con la legge Amato operava una Cassa di Risparmio svolgente, oltre all'attività creditizia, anche attività filantropica (24).

Sono quindi state costituite le seguenti: Fondazione Comunitaria del Varesotto Onlus; Fondazione della Provincia di Lecco Onlus; Fondazione Provinciale della Comunità Comasca Onlus; Fondazione della Comunità Bergamasca Onlus; Fondazione della Comunità della Provincia di Mantova Onlus; Fondazione della Comunità del Novarese Onlus; Fondazione della Comunità di Monza e Brianza Onlus; Fondazione Comunitaria della Provincia di Cremona Onlus; Fondazione della Comunità Bresciana Onlus; Fondazione Comunitaria della Provincia di Pavia Onlus; Fondazione Pro Valtellina; Fondazione Comunitaria della Provincia di Lodi Onlus; Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola; Fondazione Comunitaria del Nord Milano; Fondazione Comunitaria del Ticino Olona.

Si può notare che tra le fondazioni di comunità figurano anche i territori di due province del Piemonte contigue alla Lombardia: la Fondazione della Comunità del Novarese Onlus e la Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (queste fondazioni saranno quindi trattate al capitolo 3). Mentre nelle altre province lombarde le fondazioni di comunità riguardano interamente i rispettivi territori, in provincia di Milano la Fondazione Comunitaria del Nord Milano opera nelle zone di Bollate, Rho e Sesto San Giovanni e la Fondazione Comunitaria del Ticino Olona svolge la sua attività nelle zone di Legnano, Abbiategrasso e Magenta.

L'iniziativa della costituzione di queste fondazioni di comunità è stata propria della Fondazione Cariplo, che ha dotato le stesse del patrimonio iniziale e contribuisce mediante "erogazioni c. d. di sfida", ossia "quei finanziamenti che la fondazione di origine bancaria si riserva di concedere alla fondazione della comunità locale nell'ipotesi in cui quest'ultima, alla scadenza di un periodo di tempo predeterminato ed in vista del perseguimento degli scopi di utilità sociale fissati dallo statuto, sia stata in grado di raccogliere donazioni e contributi per un importo pari o superiore a quello delle erogazioni medesime." (25).

Lo scopo consiste nella promozione della costituzione progressiva di un patrimonio, di cui si è detto, da destinare al finanziamento di attività nei settori enumerati – si ritiene - in via esemplificativa e non tassativa, potendo la fondazione comunitaria operare per qualsivoglia fine di solidarietà sociale, nonché nella raccolta diretta e indiretta di fondi da erogare, per le stesse finalità, unitamente alle rendite derivanti dalla gestione del patrimonio. Oltre agli scopi elencati, presenti in tutti gli statuti, alcuni di essi aggiungono la collaborazione con altri enti privati o pubblici impegnati in iniziative di erogazione (26), la promozione e il sostegno di iniziative volte a creare stabili fondi di dotazione destinati agli stessi fini relativamente a

specifiche aree territoriali (27), la promozione e attuazione di ogni forma di stabile collaborazione e integrazione con tutti i progetti di organizzazioni non lucrative che operano per la crescita civile, culturale e sociale della comunità (28), la promozione dello sviluppo di una maggiore consapevolezza circa i bisogni e le potenzialità del territorio di riferimento, anche attraverso ricerche, studi, convegni, seminari, pubblicazioni e periodici (29), l'assistenza ai donatori, rimuovendo gli ostacoli alla diffusione della cultura del dono (30).

Le fondazioni di comunità costituite a seguito di iniziativa della Fondazione Cariplo si configurano come fondazioni di erogazione. Soltanto gli statuti di due di queste fondazioni, infatti, non escludono un'attività operativa: lo statuto della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona, che riguardo all'attività erogativa utilizza il termine "principalmente" (31) e lo statuto della Fondazione Pro Valtellina, che nella norma dedicata allo scopo prevede il "promuovere ed incrementare iniziative ed opere" (art. 2, c.1).

Destinatari delle erogazioni sono, stante la finalità delle fondazioni di comunità, Onlus o enti che operano nei settori di attività delle Onlus (32).

Nella maggior parte dei casi le fondazioni di comunità menzionate hanno la qualifica di Onlus (33) e contengono, pertanto, le prescrizioni richieste per queste organizzazioni. Peraltro, si osserva che anche gli statuti delle fondazioni prive della qualifica di Onlus presentano previsioni analoghe. In tutte le fondazioni, quindi, risultano sanciti il perseguimento esclusivo di fini di utilità sociale, la limitazione delle attività connesse, il *non distribution constraint* e le sue manifestazioni nelle varie fasi della vita dell'ente, l'obbligo di redazione del bilancio.

Particolarmente interessante appare la modalità di nomina dell'organo amministrativo, che, spesso, si applica anche al Collegio dei revisori (34) e al Collegio dei probiviri (35). Giova, infatti, specificare che l'organizzazione delle fondazioni in parola è tipicamente articolata nelle figure del Presidente, del Consiglio di amministrazione, del Collegio dei revisori, ai quali si aggiungono, talvolta, il Vice presidente (36), il Comitato esecutivo (37) e il Segretario generale (38) e, come si è appena detto, il Collegio dei probiviri. Il Consiglio di Amministrazione è nominato dal Comitato di nomina, previsto e disciplinato nella sua composizione nello statuto, che non lo considera organo della fondazione. Il Comitato di Nomina determina il numero dei membri del Consiglio, all'interno di un minimo e un massimo stabiliti dallo statuto (39), e designa i membri stessi sulla base di un regolamento disciplinante la propria attività, adottato dal Consiglio di

Amministrazione. I componenti il Comitato di Nomina sono individuati dallo statuto in soggetti che rivestono cariche istituzionali o rappresentative del territorio di riferimento della fondazione: Prefetto, Vescovo, Presidente della Provincia, Rettore dell'Università, Sindaco del Comune capoluogo o anche di altri comuni, Presidente del Tribunale, Presidente della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura, Presidenti di Comunità Montane, Presidenti di Ordini professionali, rappresentante della Fondazione bancaria Cariplo. In altri casi il Comitato è formato da componenti designati dai soggetti che rivestono le cariche menzionate (40), ovvero da soggetti individuati dal Consiglio di Amministrazione entro un anno dal suo insediamento, limitandosi lo statuto a prevedere che il Comitato sia composto da autorità e personalità presenti e operanti nel territorio di riferimento (41). In due casi lo statuto prevede che il Consiglio di Amministrazione in carica al momento del rinnovo dell'organo provveda a nominare i componenti il Consiglio successivo, scegliendoli tra terne di candidati designati da soggetti espressione del territorio (42).

In casi in cui il Comitato di Nomina non è previsto, si rinvengono, per contro, previsioni riconducibili allo schema della fondazione di partecipazione, cui, come si è detto, le fondazioni di comunità corrispondono. In alcune fondazioni sono previsti organi rappresentativi di categorie di soci, ancorché, come si è detto, le diverse categorie di soci non vengano prese in considerazione in una norma espressa.

Nella Fondazione della Comunità della Provincia di Mantova Onlus, i singoli membri del Consiglio di Amministrazione sono nominati da soggetti espressamente indicati (43) e un numero fisso di essi è nominato dal Comitato dei Donatori, fermo restando la cooptazione dei componenti del Consiglio mancanti da parte dei membri del Consiglio di Amministrazione già nominati con deliberazione adottata a maggioranza assoluta (art. 8). Nella Fondazione Comunitaria del Nord Milano il Consiglio di Amministrazione risulta formato dai fondatori, iniziali o successivi, e dai donatori, che li nominerà “preferibilmente fra coloro che sono stati attivi nell'Associazione Amici della Fondazione del Nord Milano” (art. 9, c. 2). Lo statuto di questa fondazione contempla inoltre il “Comitato dei Fondatori” e il “Comitato dei Donatori” (artt. 8 e 9), rispettivamente espressione dei “Fondatori” e dei “Donatori”, che svolgono anche altre funzioni (44). Nello stesso senso si esprime, relativamente ai fondatori, lo statuto della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona (il quale contempla però il Comitato di Nomina), che, inoltre, prevede come

organo il “Comitato degli Enti Locali” (45). In questo statuto, quindi, i membri della fondazione verrebbero distinti tra Fondatori, che partecipano al patrimonio con un importo considerevole (46), ed enti locali, quali uniche specie di soggetti contribuenti alla fondazione cui lo statuto conferisca prerogative. Nella Fondazione della Comunità Bresciana Onlus (art. 8), stabilito il numero dei Consiglieri, la maggioranza dei medesimi è nominata dal Consiglio uscente e scelta, per un numero determinato, tra gli iscritti all’Albo dei Donatori (47), mentre i rimanenti Consiglieri, che rappresentano un numero piuttosto esiguo, sono nominati dai soggetti che rivestono elevate cariche nel territorio, e che corrispondono ai componenti del Comitato di Nomina nelle fondazioni in cui questo è previsto; nel caso in cui i soggetti investiti del potere di nomina non provvedano entro un termine determinato, provvede il Consiglio di Amministrazione mediante cooptazione.

In alcuni dei casi appena menzionati si riscontrano nomine monarchiche da parte di singoli soggetti che, nelle fondazioni in cui è presente il Comitato di Nomina, concorrono a formare questo organismo e partecipano alle sue decisioni collegiali. Giova osservare che la natura collegiale della nomina non comporta, peraltro, garanzia della indipendenza o correttezza della decisione. Si osserva infatti che in detto sistema adottato dalle fondazioni di comunità sorte a iniziativa della Fondazione Cariplo la nomina, ancorché collegiale, potrebbe, in concreto, rivelarsi frutto di un accordo preventivo che consente, a ciascun membro del Comitato, il quale, come si è detto, riveste una carica nel territorio, di fare eleggere il proprio rappresentante. Se così fosse, il sistema adottato si rivelerebbe un’inutile decisione collegiale, che, rispetto alla nomina diretta di uno o più componenti del Consiglio da parte di ogni soggetto rivestente una carica nel territorio, si differenzerebbe soltanto nei tempi più lunghi e nel metodo inutilmente più farraginoso. Può inoltre notarsi come, nonostante gli statuti stabiliscano criteri per la nomina, cause di ineleggibilità, incompatibilità, decadenza ed esclusione, nonché criteri di guida per la scelta dei soggetti da nominare da parte del Comitato di Nomina, quali competenza, onorabilità, professionalità, conoscenza del territorio, non viene poi garantito da alcuna disposizione il loro rispetto da parte del Comitato di Nomina, il quale deve meramente rispettare lo statuto dell’ente e il regolamento che disciplina la sua attività. Né avrebbe senso introdurre il vaglio della nomina da parte di altro organismo, quale potrebbe essere un Comitato di garanti, che, introducendo un passaggio ulteriore, renderebbe il meccanismo ancor più complesso e lungo, oltre a porre il problema della composizione di quest’altro organismo. Dubbi sussistono,

infine, sull'opportunità di demandare, o in ogni caso di coinvolgere, nella nomina i soggetti che rivestono cariche elettive in enti pubblici territoriali: si tratta di meccanismo che in fondazioni in cui il legislatore intendeva realizzare una *partnership* pubblico-privato (si pensa alle fondazioni musicali di cui al d.lgs. 29.6.1996, n. 367), mantenendo il controllo pubblico, ha finito per compromettere la partecipazione dei privati, che non ha raggiunto i risultati sperati (48), e che quando il legislatore ha cercato di introdurre nelle fondazioni di origine bancaria (mediante la modifica dell'art. 4 del d.lgs. n. 153/1999 ad opera dell'art. 11 della l. n. 448/2001) è stato censurato dalla Corte costituzionale (49).

Nel caso in esame il coinvolgimento degli enti territoriali appare ancor più improprio, in quanto la fondazione di comunità ha la finalità di soddisfare i bisogni del territorio, che risultano lacunosamente curati dagli enti citati: parrebbe, dunque, opportuno che questi enti non vengano coinvolti in decisioni relative a interventi demandati ad altri soggetti in via supplementare o di supplenza. Tra la fondazione di comunità e gli enti territoriali è opportuna una sinergia tra enti autonomi, intesa come confronto volto ad assicurare alla popolazione il miglioramento della qualità della vita e non già come pretesto per consentire all'ente territoriale di influire sulle scelte della fondazione comunitaria.

Per questa ragione potrebbero ritenersi ben più adatte le previsioni degli statuti che, anziché contemplare il Comitato di Nomina, seguono lo schema della fondazione di partecipazione.

7. La diffusione in Italia

La fondazione di comunità, dopo l'importazione da parte della Fondazione Cariplo, si è progressivamente estesa in Italia. Il processo di diffusione, iniziato pressoché contestualmente alla costituzione delle fondazioni di comunità da parte della Fondazione Cariplo, è in corso e caratterizzerà gli anni a venire.

In Piemonte la stessa Fondazione Cariplo ha, come si è detto al paragrafo 6, costituito fondazioni comunitarie in zone confinanti con la Lombardia. A queste se ne è aggiunta altra che ha, come fondazione di origine bancaria erogatrice, la Compagnia di San Paolo: la Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus.

In Valle d'Aosta è situata una fondazione di comunità costituita da quest'ultima fondazione di origine bancaria, la Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta, che opera nell'ambito territoriale di detta regione.

In Liguria si osservano due fondazioni di comunità: la Fondazione Comunitaria del

Ponente Savonese Onlus, che opera nel territorio corrispondente alla diocesi di Albenga, costituita su iniziativa della Fondazione “A. De Mari” Cassa di Risparmio di Savona, e la Fondazione Comunitaria della Riviera dei Fiori Onlus, che opera nell’ambito territoriale della provincia di Imperia, costituita su iniziativa della Compagnia di San Paolo.

Un discreto numero di fondazioni di comunità, alcune delle quali di recentissima costituzione, si rinvencono in Veneto. Esse sono state costituite su iniziativa della Fondazione Cassa di Risparmio di Venezia: la Fondazione S. Stefano, che opera nell’ambito degli undici comuni del portogruarese, la Fondazione della Comunità Clodiense, che opera nel territorio di Chioggia e le sue proiezioni, la Fondazione Terra d’Acqua, che opera nei territori di San Donà di Piave e di altri undici comuni. Non è invece stata costituita su iniziativa di una fondazione di origine bancaria, bensì di soggetti attivi sul territorio di riferimento, la Fondazione di Comunità Vicentina per la qualità di vita Onlus, che opera nell’ambito territoriale della provincia di Vicenza.

Stessa caratteristica di quest’ultima presenta, in quanto alla iniziativa della costituzione, una ulteriore fondazione di comunità operante in Lombardia, ma non emanazione della Fondazione Cariplo, né di altra fondazione di origine bancaria, la Fondazione Cassa Rurale di Treviglio.

Dall’elencazione fin qui svolta è agevole notare come le fondazioni di comunità siano situate esclusivamente nel nord Italia e sempre nel Settentrione si riscontra la tendenza a incrementarne il numero.

L’eccezione è costituita da una fondazione di recente costituzione, la Fondazione della Comunità Salernitana Onlus, avvenuta su iniziativa della Fondazione per il Sud che ha, tra i suoi progetti, proprio la costituzione di fondazioni di comunità. Si può infatti osservare come il Meridione presenti ancora maggiori necessità di risorse da destinare ad attività di solidarietà sociale; peraltro, vi si rinvencono minori soggetti potenzialmente in grado di partecipare, o anche di essere attratti dall’effettuare liberalità, a tali fondazioni. Nel caso della Fondazione della Comunità Salernitana Onlus, la Fondazione per il Sud ha potuto coinvolgere una pluralità di fondatori: oltre a enti pubblici, territoriali e non, banche e autorità ecclesiastiche, figurano imprese, ordini professionali, singoli professionisti, associazioni di categoria, nonché organizzazioni del terzo settore ed è possibile che ai fondatori iniziali si aggiungano successivamente, entro cinque anni dalla costituzione della fondazione, fondatori successivi (50).

Dalla lettura degli statuti delle fondazioni di comunità appena elencate emergono alcune considerazioni.

La maggior parte delle fondazioni che qui si trattano si caratterizzano, come quelle costituite a iniziativa della Fondazione Cariplo, per l'attività erogativa.

Merita citare la Fondazione Santo Stefano, il cui statuto determina, nella norma dedicata allo scopo, le modalità di erogazione dei fondi (art. 2, u.c.), e la Fondazione di Comunità vicentina per la qualità di vita Onlus, il cui statuto, oltre a contenere detta previsione, individua il settore in cui si effettuano le erogazioni (art. 4, u.c.). Anche lo statuto della Fondazione Terra d'Acqua prevede che uno o più settori vengano scelti annualmente o con diversa periodicità dal Consiglio di Amministrazione, individuando i progetti o gli interventi da finanziare in base a bandi pubblici o propria selezione (art. 2, u.c.) (51).

Diversamente, altre fondazioni quali, segnatamente, quelle create dalla Compagnia di San Paolo, si distinguono per una maggiore operatività. Così sono la Fondazione di Comunità Mirafiori Onlus, che sarà trattata al capitolo 3, e la Fondazione Comunitaria della Riviera Fiori Onlus, la quale “si propone di svolgere attività di pubblica utilità e di beneficenza direttamente a favore di soggetti svantaggiati e indirettamente a favore di organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) ed Enti pubblici” (art. 2, c. 2): l'attività erogativa è dunque direttamente rivolta ai beneficiari e non a sostegno di un'attività svolta da altra organizzazione; per tale ultimo caso il beneficiario dell'erogazione deve essere una Onlus o un ente pubblico. Parimenti, lo statuto della Fondazione Cassa Rurale di Treviglio stabilisce che “La Fondazione persegue le proprie finalità assegnando contributi a favore di progetti ed iniziative, nonché effettuando un'azione di promozione ed eventualmente di gestione diretta dei medesimi” (art. 2, c. 4).

Relativamente al possesso della qualifica di Onlus, essa non si rinviene nella Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta, nelle fondazioni sorte ad iniziativa della Fondazione Cassa di Risparmio di Venezia, ossia la Fondazione S. Stefano, la Fondazione della Comunità Clodiense e la Fondazione Terra d'Acqua e nella Fondazione Cassa Rurale di Treviglio.

Invero, la Fondazione ultima citata appare quella che maggiormente si discosta dal modello di fondazione comunitaria importato dalla Fondazione Cariplo. Anche se mira a coinvolgere altri soggetti, la Fondazione è sorta a iniziativa della sola Cassa rurale di Treviglio, ossia di una banca, non di una fondazione di origine bancaria. Inoltre, il suo statuto prevede che “La Fondazione porrà in essere tutte le attività

ritenute opportune per il conseguimento del proprio scopo istituzionale” (art. 3, c. 1): dunque, contiene una disposizione in senso opposto al divieto di svolgere attività diverse da quelle istituzionali o ad esse connesse; contempla, peraltro, una disposizione espressamente dedicata al divieto di distribuzione di utili e avanzi di gestione (art. 19) (52) e un riferimento alle Onlus nella norma in tema di estinzione (art. 20).

In tema di organi anche le fondazioni che qui si esaminano si differenziano per includere o meno il Comitato esecutivo (53) e il Segretario generale (54).

In tema di nomina degli organi, in particolare dell'organo amministrativo, gli statuti prevalentemente seguono il modello, descritto al paragrafo 6, della nomina da parte del Comitato di Nomina introdotto per le fondazioni di comunità costituite a iniziativa della Fondazione Cariplo. Nello stesso senso, anche relativamente alla composizione, si esprimono gli statuti della Fondazione Comunitaria della Riviera dei Fiori Onlus (art. 9) e della Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta (art. 9). Interessante disciplina, quanto alla composizione del Comitato, presentano le fondazioni sorte ad iniziativa della Fondazione Cassa di Risparmio di Venezia: gli statuti della Fondazione della Comunità Clodiense (art. 7) e della Fondazione Santo Stefano (art. 7) prevedono che sia nominato da ciascun Consiglio di Amministrazione; lo statuto ultimo citato aggiunge che i componenti devono essere “individuati tra cittadini particolarmente rappresentativi della comunità di riferimento”; similmente, lo statuto della Fondazione Terra d'Acqua stabilisce che i componenti del Comitato di Nomina siano scelti tra cittadini particolarmente rappresentativi della comunità di riferimento e/o di una sua parte e possano essere scelti anche tra i soggetti donatori e/o sostenitori (art. 7 c. 1). Altrettanto interessante appare lo statuto della fondazione costituita più di recente, la Fondazione della Comunità Salernitana Onlus, che mostra un'attenzione ai soggetti che svolgono appartenenti alla società civile: lo statuto prevede che facciano parte del Comitato di Nomina anche membri scelti ogni volta dal Consiglio di Amministrazione “fra le diverse rappresentanze della società civile e dell'associazionismo insistenti nel territorio provinciale, tenendo conto delle sua articolazione geografica” (art. 9, c. 1). La previsione appare importante, in quanto bilancia la composizione del Comitato, attenuando il peso dei soggetti che rivestono ruoli istituzionali nel territorio di riferimento e, quindi, attenua le preoccupazioni derivanti da tale unica composizione, evidenziate al paragrafo 6.

Inoltre, in quest'ultima Fondazione il Comitato di Nomina non designa tutti i

membri del Consiglio di Amministrazione, essendo una parte di essi nominata dal Comitato dei Fondatori; alcuni dei componenti nominati dal Comitato di Nomina devono essere scelti da soggetti, non facenti parte di detto Comitato, “che hanno maggiormente contribuito con il loro personale impegno al bene della Fondazione” e un certo numero nominati dal Comitato di Nomina “sulla base delle candidature avanzate dalle Organizzazioni del Terzo Settore più rappresentative nei settori di attività della Fondazione Comunitaria, con criteri determinati dal Comitato di Nomina”; se la nomina del nuovo Consiglio spetta al Comitato dei Fondatori l'intervento sostitutivo (art. 10).

Ancorché tutte le fondazioni di comunità corrispondano allo schema della fondazione di partecipazione, la Fondazione Comunitaria del Ponente Savonese Onlus appare l'unica il cui statuto contenga il richiamo espresso a tale tipo fondazionale (art. 1, c. 2) e, conseguentemente, dedichi una norma all'individuazione delle categorie di membri (art. 7), e due altre norme alla definizione di ciascuna categoria (artt. 8 e 9). Impostazione simile si rinviene nello statuto della Fondazione di Comunità Vicentina per la qualità di vita Onlus, che prevede i Fondatori, iniziali e successivi, e i Partecipanti (artt. 2 e 10). Entrambe queste categorie di soci concorrono a formare il Consiglio Generale (art. 10), organo di tipo assembleare, quindi tipico della fondazione di partecipazione, il quale, tra l'altro, concorre a nominare il Consiglio di Amministrazione. In realtà, a un organo di tal fatta statuti di altre fondazioni di comunità attribuiscono il nome di Assemblea. E' il caso della Fondazione Terra d'Acqua e della Fondazione Comunitaria del Varesotto Onlus. Dell'Assemblea della Fondazione Terra d'Acqua fanno parte i Fondatori, i Sostenitori, i Donatori (55); l'Assemblea della Fondazione Comunitaria del Varesotto Onlus è denominata "Assemblea dei Sostenitori" e a questa categoria di membri lo statuto non ne contrappone espressamente altra (56) (57). L'Assemblea dei Sostenitori figura anche nella Fondazione Cassa Rurale di Treviglio (art. 6): ad essa spetta la nomina di un rappresentante nel Consiglio di Amministrazione, nel Collegio dei Revisori e nel Collegio dei Probiviri (artt. 7, 15 e 16); inoltre, essa è “momento di rendicontazione, confronto e analisi in cui si incontrano tutte le componenti della Fondazione.” “Durante l'Assemblea vengono presentati il bilancio consuntivo, le strategie e i programmi della Fondazione. Su tali temi i Sostenitori possono richiedere chiarimenti e formulare proposte e suggerimenti” (art. 13, c. 4 e 5).

Da quanto fin qui evidenziato risulta, quindi, come il modello di fondazione di

comunità introdotto dalla Fondazione Cariplo non soltanto sia stato successivamente diffuso in altre parti d'Italia, ma sia stato anche adottato come modello statutario, quasi ad indicare che la fondazione comunitaria non possa, in Italia, avere struttura diversa. In realtà, uno sforzo non troppo oneroso potrebbe suggerire numerosi cambiamenti di tale schema, meno legati alla rappresentanza degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio ma ancora più espressione dei bisogni della comunità, nonché maggiormente ispirati alla struttura della fondazione di partecipazione, così come il momento iniziale di costituzione della fondazione potrebbe non essere completamente demandato all'iniziativa di una fondazione di origine bancaria.

Capitolo 3

Le fondazioni di comunità in Piemonte

8. Le fondazioni di comunità esistenti in Piemonte

Le fondazioni di comunità hanno finora avuto una presenza piuttosto scarsa in Piemonte.

Infatti, in questa regione non si riscontra un fenomeno analogo a quello, descritto al paragrafo 6, di creazione di queste fondazione in pressoché l'intero territorio regionale, verificatosi, invece, in Lombardia, né, del resto, ciò sarebbe potuto avvenire. Come si è detto, le fondazioni di comunità lombarde sono sorte per l'iniziativa della Fondazione Cariplo, il cui ambito di operatività si estende all'intera regione, di distribuire fondi a ogni provincia, già sede di una Cassa di risparmio. Una situazione analoga non si riscontra in Piemonte, dove le fondazioni di origine bancaria sono molteplici, ognuna corrispondente a una impresa bancaria, salvo l'esistenza di una associazione tra le fondazioni di origine bancaria torinese, alla quale, peraltro, la maggiore fondazione, ossia la Compagnia di San Paolo, ha aderito in tempi piuttosto recenti. Si aggiunga che quest'ultima fondazione e le fondazioni nascenti dalla privatizzazione delle ex Casse di risparmio hanno ambiti territoriali diversi, più estesi o meno estesi, rispetto al territorio della regione.

Le uniche fondazioni di comunità a oggi costituite in Piemonte sono la Fondazione della Comunità del Novarese Onlus, costituita nel 2000, la Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola, costituita nel 2006, la Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus, costituita nel 2008. Queste fondazioni di comunità sono già state menzionate nei capitoli precedenti, ma vengono in questo capitolo esaminate in modo attento, dato l'interesse che la regione Piemonte riveste per questo studio.

Come è già stato accennato, la Fondazione della Comunità del Novarese Onlus e la Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola sono sorte per iniziativa della Fondazione Cariplo; si può precisare che alla nascita della seconda ha altresì contribuito la Compagnia di San Paolo. La Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus è sorta grazie al supporto della Compagnia di San Paolo. Si è menzionato che le aree nelle quali operano le prime due corrispondono a due province del

Piemonte, sono situate vicino alla Lombardia e ne subiscono l'influenza. La Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus opera nella circoscrizione con la minore popolazione delle dieci circoscrizioni in cui è ripartita la città di Torino. Le tre fondazioni di comunità finora costituite in Piemonte corrispondono, complessivamente, appena al tredici per cento degli abitanti della regione.

Relativamente alla creazione, occorre menzionare che a quella della Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus hanno partecipato, oltre alla fondazione di origine bancaria che ha conferito la dotazione patrimoniale iniziale, un ente *non profit* attivo sul territorio di riferimento - l'Associazione Miravolante -, il Comune di Torino e la Circoscrizione di Mirafiori sud. Questa fondazione di comunità si presenta, pertanto, come l'unica in cui un ente territoriale figura tra i fondatori. Nelle altre fondazioni di comunità, o, più propriamente, nella maggior parte di esse, come si è descritto al paragrafo 6, l'ente territoriale esercita la propria influenza sin dal momento della nomina dei componenti del Consiglio di Amministrazione e spesso anche del Collegio dei Revisori e del Collegio dei Probiviri, partecipando alla decisione collegiale del Comitato di Nomina, nel quale siede un proprio rappresentante. Verosimilmente potrà avvenire che l'ente territoriale possa esprimere la propria volontà tramite componenti il Consiglio di Amministrazione e, eventualmente, gli altri organi citati, che risultano essere propria emanazione o a esso graditi. In questi casi, quindi, il coinvolgimento dell'ente territoriale avviene in un momento successivo alla costituzione della fondazione, la cui iniziativa è riconducibile alla sola fondazione di origine bancaria, che conferisce il patrimonio. Seguono questo schema anche le due altre fondazioni di comunità finora costituite in Piemonte, ossia la Fondazione della Comunità del Novarese Onlus e la Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola, le quali, come si è appena detto, sono state costituite a iniziativa esclusiva di fondazioni di origine bancaria, la Fondazione Cariplo la prima e la Fondazione Cariplo e la Compagnia di San Paolo la seconda. Si può del resto osservare che la Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus si propone una *mission* corrispondente ad attività che ben possono essere di precipuo interesse della circoscrizione comunale.

9. I caratteri delle fondazioni di comunità

Si può osservare che le fondazioni di comunità presentano caratteri che le accomunano e che ne consentono la riconduzione allo stesso tipo fondazionale; tuttavia, si rinvengono caratteri peculiari a ciascuna fondazione, che la possono

rendere diversa dalle altre in quanto modellata sulla tradizione, la storia, la cultura locale che consentono di soddisfare i bisogni locali.

I caratteri propri del tipo fondazionale, rinvenibili quindi in tutte le fondazioni di comunità, sono stati individuati dal Global Advisory Committee of WINGS-CF (58). Si tratta: dello scopo di migliorare la qualità della vita nel territorio di riferimento, che può essere relativo a un particolare aspetto della vita della comunità e quindi essere espresso in modo più specifico; dell'indipendenza dal controllo e dall'influenza di altre organizzazioni, del governo o dei donatori; dell'essere amministrato da parte di un organo composto da cittadini rappresentativi della comunità di riferimento; dell'effettuazione di erogazioni a favore di altre organizzazioni *non profit* per raggiungere un'ampia varietà di bisogni emergenti e mutevoli nella comunità; della costruzione, nel tempo, di una collezione di fondi patrimoniali provenienti da un'ampia gamma di donatori tra cui cittadini locali, altri enti *non profit* e imprese; del fornire servizi modellati sugli interessi e la capacità di donare dei donatori; dell'aiuto ai donatori a raggiungere i loro intenti filantropici; nel praticare politiche aperte e trasparenti e capacità afferenti ogni aspetto delle loro operazioni; della responsabilità verso la comunità per una per l'informazione periodica circa i loro scopi, attività e *status* finanziario.

Nel presente capitolo viene svolta un'analisi degli elementi fondazionali che caratterizzano le fondazioni di comunità esistenti in Piemonte mediante lo studio dei loro statuti, talvolta confrontato con previsioni contenute in statuti di fondazioni di comunità aventi sede in altre regioni, già trattate al capitolo precedente.

10. Lo scopo

Le disposizioni degli statuti dedicate allo scopo menzionano, in primo luogo, l'assenza di scopo di lucro (art. 2 statuto Fondazione della Comunità del Novarese Onlus; art. 2 statuto Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola; art. 2 statuto Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus).

Questo è, in tutti i tre statuti, inteso come *non distribution constraint* e descritto, nelle due fondazioni di comunità che hanno la qualifica di Onlus, in norme riprodotte la disciplina dettata per le Onlus. Si tratta del divieto di distribuzione degli utili e avanzi di gestione, fondi, riserve o patrimonio, che devono essere devoluti all'attività istituzionale o alle attività direttamente connesse (art. 16 statuto Fondazione della Comunità del Novarese Onlus; art. 6 statuto Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus) e nella devoluzione del patrimonio, in caso di

estinzione, ad altra organizzazione non lucrativa di utilità sociale, o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salva diversa destinazione imposta dalla legge (art. 17 statuto Fondazione della Comunità del Novarese Onlus; art. 20 statuto Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus). La fondazione che non possiede la qualifica di Onlus, la Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola, contiene norme sostanzialmente analoghe, prevedendo lo statuto il divieto di distribuzione, anche indiretta, degli utili (art. 8) (59) e, in caso di estinzione, la devoluzione ad altro ente senza scopo di lucro operante in analogo settore nello stesso territorio per essere destinato a fini di pubblica utilità su delibera del Consiglio di Amministrazione in accordo con il Comitato di Nomina, salvo diversa destinazione disposta dalla legge (art. 18). Risponde a tale principio anche la gratuità delle cariche, dettata negli statuti delle tre fondazioni di comunità piemontesi per tutti gli organi, salvo il rimborso delle spese sostenute e preventivamente autorizzate dall'organo amministrativo. Per il Segretario, che non è organo e la cui presenza è eventuale, può essere stabilito un compenso (60).

Gli statuti di tutte le fondazioni comunitarie piemontesi menzionano poi il perseguimento esclusivo di fini di solidarietà sociale (61) nell'area di riferimento, ossia, rispettivamente, la provincia di Novara, la provincia del Verbano Cusio Ossola, la circoscrizione di Mirafiori.

Quanto al territorio, occorre precisare che la Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus specificamente stabilisce che l'attività è svolta "prevalentemente nell'ambito del territorio del Comune di Torino, promuovendo, in particolare, lo sviluppo e il miglioramento della qualità della vita della comunità di Mirafiori" (art. 2, c. 1); quindi, l'attività può essere svolta su tutto il territorio comunale ma essere volta a beneficiare la comunità stanziata nella circoscrizione di Mirafiori (62).

Quanto, invece, all'attività, oltre alla finalità di solidarietà sociale, già menzionata, gli statuti della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus e della Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus menzionano la pubblica utilità, citata al paragrafo 1 della parte prima e tradizionalmente richiesta dalla giurisprudenza, mentre, come si è detto, la legislazione più recente tende a sostituire il riferimento con l'"utilità sociale". Per certi versi, la pubblica utilità potrebbe ritenersi, nelle fondazioni che si esaminano, insita nel concetto di solidarietà sociale e dunque non richiedente menzione espressa. Lo statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus fa riferimento alla beneficenza, settore di attività delle Onlus enumerato

all'art. 10, c. 1, lett. a), n. 3), d.lgs. n. 460/1997. Invero, tale previsione riferita alle Onlus attiene a un'attività di tipo operativo, quale è, di norma, quella svolta dalle Onlus; al contrario, le fondazioni di comunità svolgono un'attività erogativa: questa considerazione poteva fare dubitare sulla possibilità di attribuzione della qualifica di Onlus in capo a una fondazione di comunità. La modifica apportata al decreto citato dalla legge finanziaria per il 2009 ha fugato ogni dubbio, prevedendo che è considerata beneficenza anche la concessione di erogazioni gratuite in denaro con utilizzo di somme provenienti dalla gestione patrimoniale o da donazioni appositamente raccolte, a favore di enti senza scopo di lucro che operano prevalentemente nei settori di attività delle Onlus per la realizzazione diretta di progetti di utilità sociale (63).

In tema di scopo gli statuti contengono poi espressioni esplicative e più dettagliate, che paiono, quindi, riferite piuttosto all'attività.

Lo statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus, secondo quanto si è appena detto, è particolarmente incentrato sull'attività di beneficenza, alla quale è destinata in via permanente la rendita del patrimonio, a costituzione progressiva; la Fondazione si propone di svolgere detta attività e a finalità di beneficenza sono distribuiti i fondi raccolti.

Lo statuto della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola è incentrato sullo sviluppo civile, culturale, sociale, ambientale ed economico della comunità. A questo fine promuove “una maggiore consapevolezza circa i bisogni e le potenzialità del territorio, anche attraverso ricerche, studi, convegni, seminari, pubblicazioni e periodici; assiste coloro che intendono donare; promuove la raccolta diretta e indiretta di fondi da erogare, unitamente alle rendite derivanti dalla gestione del patrimonio, a favore di progetti ed iniziative” rivolte a dette finalità; “promuove ed attua forme di collaborazione ed integrazione con progetti di altre organizzazioni non lucrative...; promuove e sostiene iniziative volte a creare stabili fondi di dotazione destinati agli stessi suoi fini, relativamente a specifiche aree territoriali della provincia” (art. 2).

Lo statuto della Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus, individuato come scopo precipuo “lo sviluppo e il miglioramento della qualità della vita della comunità di Mirafiori” (art. 2), configura la Fondazione, oltre che come erogativa, poiché svolge “beneficenza diretta o indiretta”, anche come operativa, in quanto prevede la realizzazione di “progetti ed iniziative gestiti direttamente o indirettamente” e, nell'elencare i settori di attività, utilizza il termine “opera”.

Questa fondazione, pertanto, si distingue dalle altre fondazioni di comunità per il suo carattere prevalentemente operativo. Infatti, sono indicati in statuto come beneficiari “persone oggettivamente svantaggiate in ragione delle loro condizioni fisiche, psichiche, sociali, economiche o familiari” (64). Le categorie che lo statuto individua (famiglie a basso reddito; persone con difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro, in particolare giovani e disoccupati; persone, e in particolare giovani, con limitate opportunità di crescita culturale ed economica; persone in condizioni abitative disagiate; persone che faticano a conciliare le esigenze lavorative con quelle familiari; disabili fisici e psichici) possono risultare dall’indicazione dei settori di attività della Fondazione, che individuano il settore principale nell’assistenza sociale, cui si aggiungono la cultura, la beneficenza, l’educazione e la formazione, la solidarietà, la tutela e valorizzazione dei beni d’interesse storico ed artistico, la natura e l’ambiente, lo sport dilettantistico, la promozione delle pari opportunità, la protezione e il miglioramento della qualità dell’ambiente e del territorio. Questa elencazione di materie non è tassativa, essendo previsto “qualunque altro aspetto che tocchi la qualità della vita di Mirafiori”.

L’elencazione corrisponde a quella contenuta nello statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus per l’individuazione dei settori di attività che possono essere finanziati. Si tratta di attività di assistenza sociale e socio sanitaria, assistenza sanitaria, formazione, sport dilettantistico, tutela, promozione e valorizzazione di attività culturali e delle cose di interesse artistico e storico, della tutela e valorizzazione della natura e dell’ambiente, della ricerca scientifica, anche in questo statuto rese esemplificative dall’espressione “ed altre attività volte a migliorare la qualità della vita delle comunità del Novarese” (art. 2, c. 2, lett. a)).

E’ agevole notare come i settori indicati dagli statuti corrispondano ai settori di attività delle Onlus (art. 10, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 460/1997) e una differenza più marcata rispetto alla normativa citata si rinvenga nello statuto della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola, che, come si è detto, non è Onlus.

Anche quest’ultima fondazione, peraltro, prevede nello statuto la possibilità di svolgere “tutte le attività connesse o accessorie a quelle statutarie in quanto integrative ovvero complementari delle stesse” (art. 2, u.c.). Lo statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus, in norma analoga, aggiunge “purché nei limiti consentiti dalla legge” (art. 2, u.c.), in quanto, essendo Onlus, soggiace al limite del 66 per cento delle spese complessive dell’organizzazione fissato per i proventi delle attività connesse (art. 10, c. 5, d.lgs. n. 460/1997). Lo

statuto della Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus utilizza l'espressione "attività direttamente strumentali a quelle statutarie, purché non incompatibili con la sua natura di Fondazione" (art. 3, u.c.). L'espressione appare poco felice, in primo luogo perché non conforme alla disciplina sulle Onlus, categoria cui la Fondazione appartiene, la quale richiede che l'attività sia accessoria per natura a quella istituzionale, in quanto integrativa della stessa, e non, invece, che l'attività sia strumentale. Inoltre, la strumentalità diretta non risulta al presente chiarita dal diritto positivo, ad eccezione della disciplina speciale in tema di fondazioni di origine bancaria (art. 1, lett. h), d.lgs. n. 153/1999) (65); l'aggiunta "purché non incompatibili con la sua natura di Fondazione" non soltanto non è chiarificatrice, ma disorienta, stante l'esistenza di orientamenti diversi in dottrina relativamente allo svolgimento di attività imprenditoriale da parte della fondazione.

Lo statuto della Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus dedica una disposizione all'attività (art. 3), che può essere considerata specificazione dello scopo e che ben avrebbe potuto essere contenuta nella norma a questo dedicata. Infatti, una delle attività, che sono indicate a titolo esemplificativo (66), consiste nel promuovere la raccolta di fondi da erogare a favore di progetti ed iniziative e assistere coloro che intendono donare, ciò che costituisce, come si è detto, il carattere peculiare delle fondazioni di comunità. Può notarsi come, a differenza di altre fondazioni di comunità, nella Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus i progetti e le iniziative cui i fondi sono erogati possono essere gestiti dalla stessa Fondazione, la quale, come si è detto, ha natura operativa; inoltre il promuovere la raccolta fondi è previsto "occasionalmente", ciò che rappresenta quanto meno una stranezza per una fondazione di comunità, ancorché con natura operativa. Sono, poi, elencate altre attività, quali "promuovere ed attuare forme di collaborazione ed integrazione con progetti di altre organizzazioni non lucrative che operano per la crescita civile, culturale e sociale della comunità", partecipare o concorrere alla costituzione di enti che perseguano scopi affini, "organizzare ricerche, studi, progetti, piani operativi, convegni, seminari, pubblicazioni e periodici al fine di promuovere una maggiore consapevolezza dei cittadini circa i bisogni e le potenzialità del territorio" (67), stipulare convenzioni per lo svolgimento dell'attività e per l'affidamento a terzi di parte del medesimo. Può osservarsi come l'ultima attività menzionata rientri nella capacità giuridica di diritto privato propria della fondazione e non necessiti, pertanto, di essere specificata in disposizione statutaria se non ove si individui l'organo competente.

I settori di attività delle fondazioni di comunità sono perfettamente compatibili, quanto non coincidenti, con i settori rilevanti delle fondazioni di origine bancaria che le supportano. L'apporto patrimoniale di queste ultime alle fondazioni di comunità appare giustificato dalla maggiore specificità, specie territoriale, delle fondazioni di comunità. Si può in proposito menzionare che si verificano casi di progetti selezionati da fondazione di comunità e finanziati da fondazione di origine bancaria (68).

Poiché l'attività delle tre fondazioni in esame si svolge in territorio della regione Piemonte, ciò spiega che il riconoscimento è stato concesso alle fondazioni dall'autorità regionale.

11. I fondi dedicati

Disposizioni relative allo scopo contemplano inoltre un aspetto che ha pure rilevanza patrimoniale: i fondi a destinazione specifica. Si tratta dei casi in cui i donanti intendono destinare la loro erogazione a una finalità specifica, peraltro rientrando nella finalità statutaria della fondazione di comunità. La donazione viene in tal caso a costituire un fondo con finalità specifiche, di norma risultanti dall'atto di donazione: si intende costituire, in capo alla fondazione, un vincolo di destinazione relativo a una determinata donazione o legato, che deve risultare compatibile con lo scopo istituzionale della fondazione di comunità.

Lo statuto della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola, all'articolo 2, comma 2, contemplando la diffusione della cultura della donazione, specifica che possa essere offerta "anche la possibilità di costituire al proprio interno fondi con caratteristiche e finalità specifiche"; similmente lo statuto della Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus, nella norma dedicata all'attività (art. 3), prevede la diffusione della cultura della donazione "costituendo eventualmente al proprio interno fondi con caratteristiche e finalità specifiche, purché nei limiti delle proprie finalità statutarie". Nello stesso senso sono statuti di fondazioni di comunità non situate in Piemonte, che prevedono il rispetto da parte del donatario del vincolo di destinazione imposto dal donante, purché nell'ambito degli scopi della fondazione (69) e la possibilità di costituire fondi con amministrazioni separate (70). Altra fattispecie è costituita dai fondi provenienti da una fondazione estinta. In questo caso, quanto residua dopo la fase di liquidazione è devoluto secondo le previsioni dello statuto ovvero a enti aventi fini analoghi, tra i quali ben può rientrare la fondazione di comunità, avente uno scopo piuttosto ampio nel territorio

di riferimento. In tal modo la fondazione comunitaria incrementa il proprio patrimonio e le risorse vengono razionalizzate; l'attività di fondazioni esistenti sul territorio di riferimento vengono sintetizzate nell'attività di fondazione comunità, con conseguente diminuzione delle spese di gestione.

Quest'ultima ipotesi può condurre a osservare l'opportunità di fare confluire nella fondazione comunitaria patrimoni di fondazioni esistenti, mediante la fusione tra fondazioni. Questa fattispecie può essere considerata rientrante in quella più ampia della trasformazione, disciplinata dall'articolo 28 del codice civile, dichiarata dall'autorità governativa o regionale in caso di scopo esaurito, divenuto impossibile o di scarsa utilità, ovvero di patrimonio divenuto insufficiente; essa è esclusa per le fondazioni di famiglia, unico tipo fondazionale contemplato dal codice civile, per il quale sono altresì esclusi il coordinamento di attività e l'unificazione di amministrazione (71). Importa sottolineare che il coordinamento di attività e l'unificazione di amministrazione, come la trasformazione e l'estinzione non conseguono a decisioni della fondazione ma necessitano di provvedimento dell'autorità amministrativa. Ove quest'ultima operasse in questo senso, la fondazione comunitaria potrebbe conglobare il patrimonio di altre fondazioni già esistenti sul territorio, fuse con essa, qualora ne sussistessero i presupposti sopra descritti e qualora il loro scopo fosse analogo a quello della fondazione di comunità. Nei casi sopra menzionati, di costituzione presso la fondazione di comunità di un fondo con finalità specifiche e di acquisizione, da parte di questa fondazione, di fondi provenienti da fondazioni già esistenti, occorre che l'atto di donazione sia puntuale e dettagliato in tema di impiego del fondo. Alcuni statuti di fondazioni di comunità prevedono la redazione di un regolamento del fondo (72): ciò garantisce, nel tempo, il rispetto della volontà originaria del donante e la sua redazione apposita assicura anche la compatibilità con la finalità della fondazione di comunità. Pare, viceversa, rigettarsi la soluzione della partecipazione del donante alle scelte della fondazione di comunità. Ciò richiederebbe, infatti, una partecipazione a organi, prevista in statuto per il donante di fondo con finalità specifica, che comporterebbe la partecipazione a tutte le decisioni, non potendosi configurare una partecipazione decisionale limitata alle scelte riguardanti il fondo. Più facile sarebbe, invece, prevedere una partecipazione a titolo meramente consultivo, mediante la costituzione, da parte del Consiglio di Amministrazione, di comitati consultivi per l'impiego dei fondi a finalità specifica (73): questa soluzione, peraltro, allungherebbe i tempi della decisione senza poterla vincolare.

Relativamente alla natura giuridica, si può osservare che le donazioni vincolate a una finalità specifica possono essere considerate donazioni modali; ai sensi dell'articolo 793 c.c. per l'adempimento dell'onere può agire, oltre al donante, qualsiasi interessato e la risoluzione per inadempimento, se prevista nell'atto di donazione, può essere domandata dal donante o dai suoi eredi. Peraltro, tali donazioni, come si è detto, spesso denominate "fondi con finalità specifica", o "fondi con propri regolamenti", o "amministrazione separate", sono caratterizzate da separazione patrimoniale rispetto al patrimonio della fondazione di comunità, ciò che ha suggerito la loro riconduzione alla figura del *trust*, ammesso nel nostro ordinamento a seguito della Convenzione dell'Aja del 1985, ratificata in Italia con legge 9 ottobre 1989, n. 364 (74). L'inquadramento della donazione con finalità specifiche nel *trust* determina, oltre all'obbligo dell'adempimento, una distinta responsabilità patrimoniale, per cui i creditori della fondazione non possono soddisfarsi sul fondo destinato e viceversa; essa consente, inoltre, al donante (che assumerebbe la veste di *settlor*), nell'ambito dell'autonomia contrattuale, di riservarsi facoltà e di esercitare sorveglianza sull'adempimento da parte del *trustee*.

Infine, occorre aggiungere che le donazioni possono entrare a far parte del patrimonio ovvero confluire nelle entrate. Le fondazioni in parola, come si è detto, corrispondono allo schema della fondazione di partecipazione che, appunto, è caratterizzato alla formazione progressiva del patrimonio e dall'adesione successiva dei soci, anche con apporti patrimoniali. In proposito, gli statuti delle fondazioni di comunità costituite in Piemonte prevedono, nella disposizione dedicata al patrimonio, che questo venga alimentato da donazione o altra liberalità successiva all'atto di dotazione patrimoniale (75).

Le erogazioni possono provenire da soggetti privati o pubblici. Infatti, a dottrina da tempo ammette la capacità di donare dell'ente pubblico (76); il ruolo della fondazione di comunità nel territorio di riferimento consente la procedura della trattativa privata, oltre a costituire garanzia dell'agire per finalità di utilità collettiva.

Giova precisare che, a seguito della donazione, il donante si spoglia del bene, che entra nella disponibilità della fondazione di comunità senza creare un rapporto tra questa e il donante. Ciò vale anche nel caso di donazione modale, nella quale, come si è detto, l'ordinamento si limita a prevedere la tutela del donante per l'adempimento dell'onere. La fondazione di comunità è un ente autonomo, che raccoglie donazioni per destinarle ai bisogni della comunità: i donanti possono fare parte di organi della fondazione e concorrere alle scelte di questa, se in tale senso è

lo statuto; diversamente, nessun rapporto si instaura tra essi e la fondazione di comunità.

12. La *governance*

La *governance* delle fondazioni di comunità esistenti in Piemonte appare di impostazione tradizionale. Essa, enunciata in apposita norma presente in tutti gli statuti (77), è articolata nelle figure del Presidente, del o dei Vice presidenti, del Consiglio di Amministrazione, del Comitato esecutivo, del Collegio dei Revisori. Questo impianto, sostanzialmente comune nelle tre fondazioni che si considerano, presenta in ciascuna di esse qualche variazione.

Disposizioni sostanzialmente simili riguardano il Presidente, nominato dall'organo amministrativo tra i propri membri a scrutinio segreto o palese, in un caso con maggioranza qualificata (78); nella Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola è nominato in prima istanza dai fondatori. Oltre ad essere il legale rappresentante della fondazione, nonché a convocare e presiedere gli organi secondo prescrizione statutaria, vigila sul buon andamento dell'ente, adotta i provvedimenti urgenti, sottoponendoli successivamente a ratifica dell'organo competente. Lo statuto della Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus prevede, inoltre, due ulteriori competenze: riunire gli organi della Fondazione in adunanza plenaria e promuovere la raccolta diretta e indiretta di fondi da erogare a favore di progetti ed iniziative, nonché assistere coloro che intendono donare, operando per rimuovere gli ostacoli culturali, amministrativi, legali e fiscali alla diffusione di una cultura della donazione (art. 9). In proposito, si può osservare che detto statuto, dopo avere previsto la competenza di riunire gli organi in adunanza plenaria, non stabilisce le materie demandate alle decisioni di questa, né la contempla in alcuna altra norma. Relativamente alla promozione della raccolta di fondi e alla diffusione della cultura del dono, si è già detto che in esse risiede la finalità precipua delle fondazioni di comunità quale tipo fondazionale, più che la competenza di uno specifico organo, né, si pensa, questa competenza possa essere attribuita al Presidente: essa è, prima ancora di una competenza, la finalità che ispira l'attività complessiva della fondazione e, quindi, l'operato di ciascun organo.

Il Vice presidente, considerato da tutti gli statuti figura vicaria del Presidente, non è contemplato nella disposizione dedicata agli organi dello statuto della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 5); non può, peraltro, escludersi che esso abbia la qualifica di organo esercitando funzione vicaria del Presidente, cui è

riconosciuta tale qualifica. Vi possono essere un solo o più Vice presidenti: secondo gli statuti, uno nella Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus (art. 10), uno o più nella Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 7), non più di due nella Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 8). Se i Vice presidenti sono più di uno ciascuno di essi può esercitare il ruolo vicario secondo lo statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus, mentre lo statuto della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola cita il “Vice Presidente Vicario” (art. 8) e presuppone, quindi, che questo venga espressamente nominato.

L’organo amministrativo assume la denominazione più tradizionale di Consiglio di Amministrazione nella Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 8) e nella Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 9), mentre la Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus (art. 11) lo denomina Consiglio di Indirizzo, utilizzando la terminologia più moderna che distingue in funzioni di indirizzo, gestione e controllo. Peraltro, affida a tale organo competenze analoghe a quelle proprie del tradizionale Consiglio di Amministrazione; infatti, la Fondazione non presenta altro organo deputato alla gestione. L’utilizzo del termine “Consiglio di Indirizzo” appare, quindi, improprio, poiché a esso non corrispondono funzioni di indirizzo, bensì gestionali; esso vale, dunque, soltanto a creare disorientamento nell’interpretazione.

Il Comitato esecutivo, articolazione ristretta dell’organo amministrativo, è previsto quale organo eventuale nella Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 12) e nella Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 13), mentre la Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus (art. 15) lo prevede come organo non eventuale. Esso è costituito dal Presidente, dal Vice Presidente e da alcuni Consiglieri; esso delibera in tema di ordinaria amministrazione su delega e sotto il controllo del Consiglio di Amministrazione; provvede all’investimento più sicuro e redditizio dei mezzi della Fondazione e cura il migliore utilizzo dei beni strumentali anche mediante esercizio di attività, rientrando tra gli obiettivi delle fondazioni la redditività del patrimonio (79). Si osserva che la delega è atto che richiede di precisare il contenuto e i limiti della stessa: gli statuti delle fondazioni appaiono già piuttosto puntuali sul punto. Una delega generica su materie particolari, conferita dal Consiglio di Amministrazione è invece prevista dallo statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 10, c. 1, lett. m)). Poiché, come si è detto, in tale Fondazione il Comitato esecutivo è organo eventuale, potrebbe prefigurarsi la scelta tra la nomina di tale organo e la delega di funzioni, che si immagina

conferire in capo a consiglieri. Questa, peraltro, ben potrebbe coesistere con il Comitato esecutivo. Ciò che importa, anche in questo caso, è la determinazione nell'atto di delega, di contenuto e limiti della medesima.

Norme sostanzialmente analoghe disciplinano il Collegio dei Revisori, cui spetta il controllo dell'amministrazione della fondazione, la vigilanza sull'osservanza della legge e dello statuto, nonché l'accertamento della regolare tenuta della contabilità, oltre ad assistere alle riunioni del Consiglio di Amministrazione e in via facoltativa del Comitato esecutivo (80). Il Collegio è composto da componenti, effettivi e supplenti, iscritti all'Albo dei Revisori contabili, nominati con il medesimo sistema previsto per l'organo amministrativo, del quale si dirà al paragrafo . Relativamente al numero dei componenti, mentre gli statuti della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 13) e della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 15) prevedono tre sindaci effettivi e due supplenti, un'anomalia si riscontra nella Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus (art. 17), che prevede da due a tre sindaci effettivi oltre a due supplenti: l'anomalia risiede nella previsione di un possibile numero pari di membri, contrario alla prassi e che in sede di votazione potrebbe non determinare alcuna decisione.

Soltanto una delle fondazioni di comunità esistenti in Piemonte, la Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 15), contempla tra gli organi il Collegio dei Probiviri, presente in molte altre fondazioni. Questo organo, nominato con lo stesso sistema previsto per l'organo amministrativo e il Collegio dei Revisori, dirime eventuali controversie tra gli organi della fondazione, tra la fondazione e i donatori, tra la fondazione e i beneficiari; ad esso si possono appellare i Consiglieri rispetto ai quali la fondazione ha assunto provvedimenti di decadenza o esclusione. Il collegio decide *ex bono et aequo* e senza formalità di procedura. Lo statuto della Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus (art. 21), che non prevede questo collegio, stabilisce la definizione in via amichevole di ogni controversia; in caso ciò non sia possibile, prevede la competenza dell'autorità giudiziaria, ovvero, qualora una delle parti non si opponga, il possibile deferimento ad un collegio di tre arbitri, secondo la procedura di arbitrato rituale ordinario stabilita dal regolamento della Camera Arbitrale del Piemonte.

Particolare interesse rivestono due rimanenti organi: l'organo amministrativo e un organo rappresentativo di una categoria di soci, il Comitato dei Fondatori, previsto dal solo statuto della Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus (art. 8).

Come si è detto, l'organo amministrativo assume il nome di Consiglio di

Amministrazione nella Fondazione della Comunità del Novarese Onlus e nella Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola e di Consiglio d'Indirizzo nella Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus.

All'organo amministrativo spettano l'ordinaria e la straordinaria amministrazione. Le funzioni espressamente elencate nella disposizione di ogni statuto dedicata ai poteri di quest'organo devono intendersi esemplificative e non tassative: i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione hanno carattere generale e non specificamente riferiti a singole materie. Tra queste possono peraltro essere menzionate: l'elezione di Presidente, Vice presidente e la nomina eventuale del Comitato esecutivo, nonché il conferimento di deleghe particolari; la nomina del Segretario generale; l'approvazione, entro i termini stabiliti, del bilancio preventivo e del conto consuntivo; lo stabilire direttive per la raccolta dei fondi e per le erogazioni; lo stabilire le direttive in ordine agli investimenti del patrimonio, volti a determinare una redditività adeguata; approvare regolamenti della fondazione; l'approvare, a maggioranza qualificata, modifiche statutarie; il deliberare, a maggioranza qualificata, in ordine all'estinzione dell'ente (ancorché, come già si è detto, la competenza a dichiararla spetti all'autorità amministrativa).

Il numero dei componenti l'organo amministrativo è determinato in statuto nel minimo e nel massimo (81) e viene, quindi, stabilito di volta in volta dal soggetto nominante.

Il primo Consiglio di Amministrazione, o Consiglio d'Indirizzo nella Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus, è nominato dai fondatori, i successivi dal Comitato di Nomina, secondo l'impostazione delle fondazioni di comunità costituite a iniziativa della Fondazione Cariplo. Più precisamente, secondo lo statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 8) il Comitato di Nomina è convocato dal Presidente del Consiglio di Amministrazione uscente, mentre lo statuto della Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus (art. 11) appare piuttosto complicato. Relativamente al primo Consiglio d'Indirizzo, nominato, come si è detto, nell'atto costitutivo dai fondatori iniziali, stabilisce che il Comitato di Nomina può decidere, entro un anno dalla costituzione della fondazione, di integrarlo con nuovi membri: la disposizione appare strana, in quanto non riferita a fondatori che entrano a fare parte della fondazione in un momento successivo alla costituzione, sola ipotesi che pare giustificare il successivo ingresso nel Consiglio d'Indirizzo; questo ingresso, inoltre, non dovrebbe essere demandato a una decisione del Comitato di Nomina, bensì essere diretta conseguenza dell'ingresso nella fondazione mediante la

partecipazione al patrimonio.

Gli statuti della Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus e della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola contengono qualche criterio per la scelta da parte del Comitato di Nomina. Nella Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola il Comitato di Nomina può nominare un massimo di undici Consiglieri a sua scelta, senza indicazione alcuna; gli altri devono essere scelti, due tra i dieci soggetti “viventi ed operanti che hanno maggiormente contribuito al patrimonio della Fondazione con l’esclusione dei componenti del Comitato di Nomina”, due “sulla base delle candidature avanzate dalle Organizzazioni del Verbano Cusio Ossola più rappresentative nei settori di attività della Fondazione Comunitaria, con criteri determinati dal Comitato di Nomina” (art. 9). Nella Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus il Comitato in parola nomina “direttamente” soltanto sette Consiglieri, mentre gli altri, ancorché nominati da questo organismo, sono designati dai tre fondatori iniziali (tre dall’Associazione Miravolante, due dalla Compagnia di San Paolo, tre dal Comune di Torino) (art. 11, c. 3). In queste fondazioni di comunità, in particolare in quella operante a Mirafiori, appare dunque garantita la rappresentanza dei fondatori iniziali, mentre non sarebbe altrettanto assicurata la presenza negli organi degli eventuali fondatori successivi; peraltro, mentre nella Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola è consentita al Comitato di Nomina una scelta tra i soggetti che partecipano al patrimonio, lo statuto della Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus specifica quali fondatori e in quale misura devono essere rappresentati nel Consiglio di Indirizzo, residuando al Comitato di nomina un margine di scelta sostanzialmente nullo e divenendo, quindi, la nomina da parte di questo un inutile passaggio. La decisione del Comitato di Nomina, in quest’ultima fondazione, ha la natura di presa d’atto della designazione da parte dei fondatori iniziali, mentre rappresenta vera e propria scelta tra persone relativamente ai componenti nominati direttamente dal Comitato di Nomina. La Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola, prevedendo la rappresentanza delle organizzazioni del territorio più rappresentative nei settori di attività della fondazione di comunità, garantisce, oltre a professionalità ed esperienza, un coordinamento con l’attività di altri enti e pare, pertanto, disposizione opportuna, specie per bilanciare la restante componente dell’organo amministrativo, per la quale lo statuto non detta criteri. Questi potrebbero, invero, essere introdotti da fonte regolamentare, stante la previsione, contenuta in tutti gli statuti, secondo la quale il Comitato di Nomina opera secondo un regolamento approvato dall’organo

amministrativo. E' peraltro vero che difficilmente un regolamento potrà disciplinare la discrezionalità insita in una scelta di persone, che, nel caso di specie, è effettuata da un organismo - il Comitato di Nomina – relativamente alla cui composizione sono state avanzate perplessità (si veda il paragrafo 6).

Gli statuti delle fondazioni di comunità qui trattate prevedono, infatti, che il Comitato di Nomina sia composto da soggetti che rivestono cariche istituzionali nel territorio, oltre ai rappresentanti delle fondazioni di origine bancaria che hanno contribuito alla costituzione della fondazione di comunità (82).

Si può notare che, a differenza della più recente legislazione in tema di fondazioni, quale è la legislazione speciale relativa alle fondazioni di origine bancaria (83), gli statuti delle fondazioni di comunità non prevedono requisiti di onorabilità, nonché professionalità e competenza in relazione alle finalità istituzionali (art. 4, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 153/1999) (84); molti statuti contengono una norma dedicata a ineleggibilità, decadenza ed esclusione, la quale tra le cause di ineleggibilità rinvia alle cause previste per le società e comprende, prevalentemente, il rivestire cariche elettive in enti territoriali (85).

Dunque, il Comitato di Nomina dispone di ampia discrezionalità nel nominare i componenti gli organi della fondazione di comunità, per i quali non è richiesto il possesso di alcun requisito, ma soltanto l'assenza di cause di incompatibilità. Stante la composizione del Comitato, espressione delle cariche istituzionali del territorio, può ritenersi non escluso, se non persino probabile, che gli organi amministrativi ne riflettano l'orientamento, senza potere garantire maggiore capacità. Verrebbe, in tal modo, a delinarsi un ente del terzo settore, competente in settori di solidarietà sociale nei quali esso spesso interviene laddove l'ente pubblico è carente, i cui organi – e in particolare l'organo amministrativo, deputato alle scelte sugli interventi – ha una composizione che emana, e quindi riflette, anche l'ente pubblico rispetto al quale la fondazione di comunità svolge un'azione supplementare. La legislazione ha mostrato, talvolta, la volontà di superare tali commistioni, che si rinvengono nel nostro sistema: è il caso dell'impresa sociale, per la quale l'articolo 8 del decreto legislativo n. 155/2006 dispone che soggetti nominati da imprese private con finalità lucrative e le amministrazioni pubbliche, che non possono esercitare attività di direzione e detenere il controllo, non possono rivestire cariche sociali, oltre poi a prevedere che l'atto costitutivo deve determinare specifici requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza dei componenti gli organi.

Si può, peraltro, ricordare che, secondo quanto è di norma previsto per i

rappresentanti negli organi, i membri dell'organo amministrativo sono nominati senza vincolo di mandato, come statuito dal solo statuto della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 9, c. 6).

Scarsissimo riferimento è contenuto negli statuti delle fondazioni di comunità piemontesi al modello della fondazione di partecipazione, al quale, peraltro, si ispira, come si è detto, la formazione progressiva del patrimonio. Soltanto lo statuto della Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus cita i due diversi tipi di fondatori, i "Fondatori iniziali" e i "Fondatori successivi", definendoli (86) e contemplandoli quali componenti il Comitato dei Fondatori, unico organo rappresentativo di una categoria di soci. In realtà, la norma dedicata a quest'organo (art. 8), in tema di funzioni nulla chiarisce, limitandosi a stabilire che il Comitato opera secondo un regolamento da esso stesso approvato. L'unica competenza prevista dallo statuto in capo a questo organo risulta essere la designazione di un rappresentante nel Comitato di nomina (art. 11, c. 4). L'influenza che i fondatori esercitano sulle scelte della fondazione è quindi modesta. Dunque dal punto di vista della *governance*, le fondazioni di comunità esistenti in Piemonte non appaiono ispirate allo schema della fondazione di partecipazione.

Una struttura della *governance* conforme al modello della fondazione di partecipazione richiederebbe la presenza in organi delle varie categorie di soci o, quanto meno, la presenza nell'organo amministrativo di coloro che contribuiscono al patrimonio, oltre al concorso delle varie categorie di soci alla nomina degli organi e in particolare dell'organo amministrativo. Questa impostazione sarebbe soddisfatta dalla previsione di un organo, o di un collegio privo della qualifica di organo, che riunisca le varie categorie di soci, quale è l'Assemblea, organo tipico della fondazione di partecipazione, che concorra alla nomina degli altri organi e in primo luogo dell'organo amministrativo. Quest'ultimo diverrebbe così rappresentativo, anche o soprattutto, di coloro che contribuiscono alla fondazione mediante atti di liberalità. Altrettanto opportuna parrebbe la previsione di un albo dei donatori, cui attingere per la nomina di membri dell'organo amministrativo. La composizione dell'organo amministrativo garantirebbe, in tal modo, la rappresentanza dei soggetti che maggiormente contribuiscono alla fondazione, ciò che potrebbe temperare l'eventuale presenza dei componenti nominati da soggetti che rivestono cariche nel territorio. Infatti, la nomina dell'organo amministrativo potrebbe essere demandata al Comitato di Nomina, secondo l'impostazione ora seguita, salva la riserva di nomina di un componente scelto dai fondatori, ovvero tra

i donatori, come avviene nella Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus. Preferibile, peraltro, appare altra soluzione, diversa dal contemplare il Comitato di Nomina, il quale, oltre alle perplessità formulate al paragrafo 6, potrebbe nel suo operare concreto vedere mancare la partecipazione di alcuni componenti, rappresentanti di importanti enti sul territorio di riferimento, tale da determinarne l'inazione.

Tra gli statuti esaminati, soltanto quello della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola stabilisce l'intervento sostitutivo per il caso il Comitato di Nomina non provveda entro i termini stabiliti (87). Tale mancata previsione comporta nella Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus (art. 11, c. 5) la *prorogatio* del consiglio in carica per gli atti di ordinaria di amministrazione. Diversamente, lo statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 8, c. 3) detta la scadenza dei membri del Consiglio di Amministrazione con l'approvazione del bilancio consuntivo dell'ultimo esercizio: in questo caso, la mancata nomina del nuovo Consiglio determinerebbe la paralisi dell'attività della fondazione, non essendo previsto alcun intervento sostitutivo, né avendosi *prorogatio* dei poteri dell'organo scaduto (88).

Nel caso, invece, venga a mancare soltanto un componente l'organo amministrativo, lo statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 8, c. 4) prevede la cooptazione da parte del Consiglio di Amministrazione, con conferma o sostituzione della carica da parte del Comitato di nomina entro otto mesi; nella Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 9, c. 7) e nella Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus (art. 11, c. 6) i Consiglieri che vengono a mancare sono invece sostituiti con la stessa modalità della nomina precedente. Peraltro, lo statuto della Fondazione ultima citata (art. 9, c. 8 e 9) prevede altresì che nel caso venga a mancare la maggioranza dei Consiglieri, l'intero Consiglio decade e vengono nominati i nuovi membri; i Consiglieri rimasti in carica svolgono esclusivamente gli atti di ordinaria amministrazione. Ancorché consenta di evitare la paralisi della Fondazione, quest'ultima disposizione appare strana, in quanto prevede che possa rimanere in carica un organo che ha perso la maggioranza dei membri e che il comma precedente della stessa norma considera decaduto.

L'esame degli organi può essere completato accennando al Segretario generale, il quale, come si è detto, in alcune fondazioni di comunità è organo, obbligatorio o eventuale. Tra le fondazioni che qui si esaminano la Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art.14) e la Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus

(art. 16) contemplano questa figura come obbligatoria e nominata dall'organo amministrativo, senza peraltro considerarla organo. Lo statuto della Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus considera il Segretario generale responsabile operativo della fondazione ed elenca funzioni che potrebbero ritenersi già ricomprese in detta espressione. Sostanzialmente, i compiti del Segretario non differiscono nelle due fondazioni citate, afferendo alla gestione, quindi all'esecuzione delle deliberazioni, all'attuazione dei programmi, alla partecipazione alle riunioni degli organi e alla loro verbalizzazione .

13. La trasparenza

Nonostante la trasparenza sia ormai principio pienamente introdotto nel nostro ordinamento, in particolare per la pubblica amministrazione, con leggi risalenti al 1990 e per il mercato a seguito della riforma del diritto societario, altrettanto non può dirsi per le persone giuridiche private diverse dalle società la cui disciplina non può essere ispirata a principio sconosciuto al momento della sua emanazione. Tale differenza appare incongrua, specie in considerazione del principio di sussidiarietà (89), in virtù del quale le persone giuridiche private di cui questo studio tratta svolgono attività rivolta alla collettività e dovrebbero, quindi, essere ricondotte agli stessi principi cui si ispira l'ordinamento nel suo complesso. Inoltre, l'assenza di trasparenza si rivela nociva per la stessa diffusione della cultura del dono, così come per l'attività di *fund raising*: difficilmente si attira la propensione a donare quando mancano obblighi di rendicontazione dell'utilizzo delle risorse, nonché visibilità basata sulla diffusione dell'operato dell'ente. Né la correttezza dell'azione della fondazione risulta garantita nei confronti dei beneficiari, richiedendo il codice soltanto che lo statuto indichi "i criteri e le modalità di erogazione delle rendite" (art. 16, c. 1); essi possono, dunque soltanto agire giudizialmente, al pari di qualsiasi soggetto portatore di un interesse ad agire.

La disciplina in tema di fondazioni di diritto comune, dunque applicabile alle fondazioni di comunità, oltre a non prevedere obblighi di trasparenza, si rivela scarsa e al presente non adatta alle moderne esigenze in tema di organizzazione e di responsabilità. Infatti, in merito all'organizzazione si limita a rinviare ad atto costitutivo e statuto (art. 16, c. 1, c. c.) (90); la responsabilità è intesa come responsabilità per atti arrecati in danno all'ente (art. 18 c. c.) o per illecito (art. 2043 c.c.), diversamente dall'odierna tendenza a intenderla come responsabilità per l'attività o la gestione dell'ente (91). Le lacune normative sono state

tradizionalmente colmate dalla giurisprudenza mediante applicazione analogica delle norme riferite alle società per azioni, le quali sono oggi, come si detto, informate a diversi e moderni principi.

Diversamente, in virtù del momento in cui è stata emanata, la legislazione speciale in tema di fondazioni, menzionata nella parte prima, risulta informata al principio di trasparenza (92).

Gli statuti delle fondazioni di comunità piemontesi colmano la lacuna normativa contenendo prescrizioni ispirate al principio di trasparenza. Già si sono menzionati l'esistenza di un organo di controllo interno di natura contabile, i requisiti prescritti in capo ai componenti gli organi, cui si aggiunge l'obbligo, previsto in statuto, di redazione di bilancio preventivo e conto consuntivo accompagnati da relazione illustrante l'attività svolta. In questo senso si esprimono gli statuti della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 17) e della Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus (art. 19). Lo statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus contempla anch'esso l'obbligo di redazione del bilancio (art. 15), conformemente, del resto, a quanto statuito dall'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo n. 460/1997 riferito alle Onlus (93), ma risulta piuttosto sintetico o, comunque, meno diffuso delle norme menzionate contenute nei due altri statuti di fondazioni di comunità (94). Questi, infatti, specificano in merito al contenuto della relazione: si tratta dell'attività complessiva della fondazione, dell'andamento della gestione nei singoli settori anche con riferimento alle singole erogazioni, dell'indicazione dei contributi con l'importo e i beneficiari, dell'informazione sugli investimenti e gli accompagnamenti effettuati; al conto consuntivo è allegata la relazione del Collegio dei Revisori; i documenti menzionati sono resi pubblici e accessibili da parte della comunità di riferimento della fondazione. Lo statuto della Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus stabilisce, inoltre, che il Segretario generale predisporre relazioni semestrali sulle attività e sulle modalità della loro realizzazione (art. 16, c. 3).

Di particolare interesse, tra quanto fin qui detto, appare la pubblicità e, quindi, la conoscibilità dell'attività della fondazione di comunità da parte degli abitanti e di chi opera nel territorio di riferimento. Verso questi soggetti e i loro bisogni, infatti, è indirizzata l'attività della fondazione e tra questi soggetti, in primo luogo, la fondazione diffonde la cultura del dono che mira a incentivare la donazione. La conoscibilità dell'opera della fondazione consente un controllo da parte dei donatori e incentivare contribuzioni future.

Per contro, gli statuti non contengono previsioni, oltre a quelle già menzionate, in tema di responsabilità. Giova al riguardo osservare, per la rilevanza che riveste in termini di organizzazione, che alle fondazioni di comunità, come del resto alle fondazioni in generale, si applica il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in tema di responsabilità amministrativa degli enti dipendente da reato. Detta disciplina, emanata, invero, alcuni anni or sono, ha avuto per un periodo piuttosto lungo scarsa eco; soltanto negli ultimi due anni, all'incirca, sono sorti interesse e approfondimento per la stessa e gli enti hanno predisposto modelli di organizzazione secondo le sue prescrizioni.

La responsabilità amministrativa dell'ente è dipendente dalla commissione di un reato-presupposto (95), commesso nell'interesse o a vantaggio dell'ente da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, o da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dell'ente o di una sua unità organizzativa autonoma, ovvero da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti precedenti. La responsabilità dell'ente è esclusa se esso prova che: l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; il reato è stato commesso eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione; il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo; non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte di detto organismo.

Pertanto, le fondazioni di comunità, ancorché enti aventi una struttura di dimensioni modeste, devono adottare i modelli di organizzazione menzionati, i quali, del resto, sono connessi al pericolo di commissione del reato e non già alla dimensione dell'ente. Queste fondazioni devono, quindi, tra l'altro, individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati e le modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire tale commissione, nonché introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate dal modello.

14. Lo sviluppo delle fondazioni di comunità

Può ragionevolmente pensarsi che in Piemonte le fondazioni di comunità abbiano in un futuro prossimo uno sviluppo, sia in considerazione della tendenza in atto in

Italia, ancorché con una concentrazione al Nord e il programma, di cui si è detto al paragrafo 7, della Fondazione per il Sud per il Meridione, sia in virtù dei risultati positivi finora raggiunti dalle tre fondazioni di comunità ad ora esistenti, di cui si è osservata la scarsa incidenza rispetto alla popolazione residente nella regione.

Può, altresì, apparire verosimile ipotizzare che la creazione di altre fondazioni di comunità coinvolga, nuovamente, una fondazione di origine bancaria, in quanto soggetto fortemente patrimonializzato operante sul territorio di riferimento, specie in un'epoca di scarse risorse finanziarie, quale è quella odierna. Tuttavia, altro è il coinvolgimento nell'iniziativa, altro l'assunzione dell'iniziativa: la fondazione di origine bancaria potrebbe continuare a essere il soggetto che fornisce il supporto finanziario a fondazione di comunità che è creata per iniziativa di soggetti espressione della società civile, che, dopo avere valutato la necessità del loro territorio di soddisfare propri bisogni mediante una fondazione di comunità e approfondita la fattibilità del progetto, coinvolgono la fondazione di origine bancaria.

Rispetto al modello che fino a oggi ha caratterizzato la nascita delle fondazioni di comunità nel nostro Paese, potrebbe suggerirsi un ruolo più penetrante di soggetti della società civile nel momento dell'assunzione dell'iniziativa. Questi soggetti sono infatti, in ambiti territoriali ristretti, maggiormente a conoscenza dei bisogni dei medesimi. L'iniziativa della costituzione della fondazione di comunità sorgerebbe in tal modo "dal basso", non escludendosi il coinvolgimento di fondazione di origine bancaria, importante soggetto fortemente patrimonializzato presente nel territorio di operatività della fondazione. In questo modo si ovierebbe, anche, a un altro pericolo: che la fondazione di comunità possa essere considerata mera emanazione della fondazione di origine bancaria, ciò che più facilmente può verificarsi se quest'ultima è l'unico, o il principale, soggetto che assume l'iniziativa della costituzione della fondazione di comunità. Questo diverso atteggiarsi dell'iniziativa della costituzione delle fondazioni di comunità, rispetto a quanto fino ad ora avvenuto, ben potrebbe essere sperimentato in Piemonte, regione nella quale l'attività di altre fondazioni di comunità sorte da qualche anno ha avuto esiti positivi, la società civile è sensibile ai bisogni sociali e una fondazione di origine bancaria di dimensioni consistenti mostra disponibilità verso questo tipo fondazionale.

In qualche zona del Piemonte fondazioni di comunità secondo il modello appena descritto sono state studiate: esse non sono, peraltro, ancora approdate alla fase di

costituzione, né di pubblicizzazione della loro iniziativa.

Lo sviluppo delle fondazioni di comunità in generale comporta valutazioni sociali ed economiche estranee a questo studio. Il riferimento al modello americano si rivela, peraltro, sempre interessante se non di utilità (96).

Dal punto di vista giuridico, il futuro delle fondazioni di comunità appare, infatti, correlato, più ancora che alla revisione della disciplina codicistica menzionata in più parti di questo studio, alla conservazione o a mutamenti della disciplina tributaria di favore verso le donazioni. Al presente, le agevolazioni tributarie sono previste da disposizioni differenziate a seconda del soggetto erogante e del settore in cui opera l'ente *non profit* donatario, nonché da norme aventi efficacia temporale limitata, come tali non strutturali. L'incentivazione fiscale è, nel nostro Paese, una delle motivazioni, se non la motivazione principale, che spinge a donare: in assenza di cultura e sensibilità filantropiche quali quelle statunitensi, la propensione delle persone fisiche e giuridiche a donare al *non profit* risulta fortemente influenzata dalle agevolazioni di carattere tributario.

Note

(1) In Inghilterra e Galles con essa si intende un tipo specifico di organizzazione volontaria costituita per scopi di beneficenza, sociali, filantropici o altri fini che investe i profitti nell'attività istituzionale e che non fa parte di alcuna struttura pubblica; pertanto, tutte le *charities* sono organizzazioni volontarie, ma non tutte le organizzazioni volontarie sono *charities*. Gli scopi delle *charities* sono elencati nel Charities Act emanato nel 2006. Gli scopi sono: la prevenzione o il sollievo dalla povertà; lo sviluppo dell'istruzione; della religione; il miglioramento della salute e il salvataggio di vite umane; lo sviluppo della cittadinanza o della comunità; lo sviluppo delle arti, della cultura o della scienza; lo sviluppo dello sport dilettantistico; il miglioramento dei diritti umani, la risoluzione dei conflitti o la riconciliazione o la promozione dell'armonia religiosa o razziale o dell'uguaglianza; la protezione o il miglioramento ambientale; l'aiuto ai soggetti bisognosi per ragioni di età, disabilità, risorse finanziarie, o altri svantaggi; il miglioramento del benessere animale; la promozione dell'efficienza delle forze armate o della polizia, dei pompieri e dei servizi di ambulanza; altri scopi riconosciuti di beneficenza. Si precisa che la definizione non può ritenersi comune a tutto il Regno Unito: la materia è differenziata nelle diverse zone (Inghilterra e Galles; Scozia; Irlanda del Nord) poiché vi sono *Charities Commissions* (ossia autorità di vigilanza) diverse. In Canada una *charity* è un'organizzazione che opera per scopi e con attività di beneficenza. Il reddito non può essere distribuito tra i membri. I vantaggi devono essere pubblici, ossia propri della collettività in generale o di una parte di essa. In Australia l'ordinamento contiene meno previsioni.

(2) Sulla critica dell'assenza di controlli, in relazione al ruolo di influenza politica che grandi fondazioni private esercitano è R.G. Holcombe, *Writing Off Ideas, Taxation, Foundations, and Philanthropy in America*, New Brunswick and London, 2000.

(3) Per approfondimenti su F. Goff e la Cleveland Foundation si veda D. Tittle,

Rebuilding Cleveland: The Cleveland Foundation and its Evolving Urban Strategy, Columbus, 1992.

(4) L'importanza, ancora odierna, dell'immigrazione per la *mission* delle fondazioni di comunità è evidenziata, per la città di New York, da H. Cordero-Guzmán, *Community-Based Organizations and Migration in New York City*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, 2005, pp. 889-909.

(5) Tra queste le fondazioni Ford, Mott, Hewlett, Irvine, Kellogg, Knight, Kresge, Packard.

(6) Le donazioni per lo tsunami nel Sud Est asiatico del dicembre 2004, effettuate mediante internet, superarono i 350 milioni di dollari (*Kintera Estimates*, Kintera press release, January 3, 2005).

(7) C.S. Ballard, *Community Foundations and Community Leadership*, *Community Leadership Series*, Nn. 1, August 2007, www.cfleads.org/resources/ccfy_pubs/docs/cfleads_cls1_2007.pdf, pp. 1 ss., indica che i Community Foundation Potential “have ready access to the corridors of powers” e “are comfortable in the public policy arena and interact with all branches as well as different levels of government”.

(8) J. Smith, *The Evolving American Foundation*, in *Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America*, Bloomington, 1999, pp. 34-51, sottolinea come un mutamento ha interessato negli USA le fondazioni in generale.

(9) L'elenco delle fondazioni di comunità in Canada e approfondimenti sono disponibili su www.community-fdn.ca.

(10) Può citarsi il ruolo congiunto, mediante erogazioni di sfida, dell'inglese Charity Aid Foundation e dell'americana Charles Stewart Mott Foundation per creare fondazioni di comunità nel Regno Unito.

(11) L'elenco delle fondazioni di comunità nel Regno Unito, nonché approfondimenti, sono rinvenibili su www.communityfoundations.org.uk.

(12) In realtà il ruolo della Bertelsmann Stiftung comprende anche attività e progetti a livello internazionale tra fondazioni. Supportano le fondazioni di comunità, con le loro *expertise*, varie istituzioni, quali il Maecenata Institut, la Bundesverband Deutscher Stiftungen.

(13) L'elenco delle fondazioni di comunità in Germania e approfondimenti sono disponibili su www.buergerstiftungen.de.

(14) O. Alexeeva, *Community Foundations in a Country without a Community*, in *@lliance*, vol. 3, n. 2, 1998, pp. 16-19.

(15) L'elenco e approfondimenti sulle fondazioni di comunità in Messico si trovano visitando il sito del Centro Mexicano para la Filantropia, www.cemefi.org.

(16) E' stato osservato che "in emerging democracies – where legal, regulatory and banking structures are evolving, local resources are scarce, and varying attitudes towards philanthropy, and volunteering exist – traditional community foundations maybe difficult to establish. But even in these countries, community philanthropy is a powerful source for change and is leading to the creation of community foundation and community foundation-alike hybrid organizations. The adaptability of the concept makes it possible for communities to mold it to fit their own circumstances" (S. Feurt, E. Sacks, *An International Perspective on the History, Development and Characteristics of Community Foundations*, in *Building Philanthropic and Social Capital: The Work of Community Foundations*, 2001).

(17) Si può notare come nei paesi con una forte tradizione di *welfare state*, quali i Paesi scandinavi, è molto contenuto il numero delle fondazioni in generale; queste, inoltre, sono prevalentemente caratterizzate dallo svolgimento di attività economica, che è, appunto, una particolarità di quei paesi (le *industrial foundations* in Svezia e le *commercial foundations* in Norvegia, mentre la Danimarca si contraddistingue per avere una legislazione speciale per queste fondazioni, Lov om erhevervsdrivende fonde Nr. 756 af 18. November 1991, ore Lovbekendtgorelse Nr. 651 af 15. juni 2006).

(18) In questo senso si esprime il *Libro Bianco sulle Fondazioni in Italia* del Consiglio Italiano per le Scienze sociali, in *Queste istituzioni*, n. 127, 2002, p. 34.

(19) Si rinviene, invece, una letteratura di natura economica e sociale in tema di fondazioni di comunità.

(20) Questo è il fine della filantropia comunitaria indicato da *www.fondazionecariplo.it*, che specifica che la fondazione “non fa fundraising, ma aiuta tutti coloro che desiderano destinare risorse al perseguimento di finalità d’utilità sociale” proponendo “un ventaglio di soluzioni, così da permettergli di conseguire i propri scopi e di vivere pienamente il piacere del dono”.

(21) In realtà soltanto una delle fondazioni di comunità esistenti contiene nel proprio statuto un richiamo espresso alla fondazione di partecipazione. Si tratta della Fondazione Comunitaria del Ponente Savonese Onlus (art. 1, c. 2) che, conseguentemente, dedica apposita norma (art. 7) alla individuazione delle categorie di membri della Fondazione.

(22) I fondatori possono distinguersi quindi in “iniziali” e “successivi”.

(23) Contrariamente agli Stati Uniti, in Italia si riscontra un maggior numero di fondazioni operative e un numero esiguo di fondazioni di erogazione. Si veda in proposito G.P. Barbetta, F. Maggio, *Nonprofit*, Bologna, 2002, che osservano, a p. 36, la scarsa diffusione in Italia delle fondazioni di erogazione, salva l’eccezione delle fondazioni di origine bancaria.

(24) Il *Rapporto sulle Community Foundations*, settimo manuale ACRI, Roma, 1998, pp. 104 s., già in allora indicava per le fondazioni bancarie di dimensioni maggiori “l’opportunità di farsi promotrici di Fondazioni di Comunità in relazione alla realtà territoriale sulla quale intendono operare”, mentre relativamente alle fondazioni ex Casse di Risparmio, di dimensioni più modeste, osservava la “somialtanza” con le fondazioni di comunità, per la vocazione pubblica, la costituzione del patrimonio tramite la privatizzazione di un bene già appartenente alla comunità, la pluralità degli scopi.

(25) A. Maltoni, *La fondazione della comunità locale*, in *Fondazioni di origine bancaria e fondazioni di comunità locale*, Milano, 2005, pp. 256-257.

(26) Si tratta degli statuti della Fondazione della Comunità Bresciana Onlus, della Fondazione Comunitaria del Nord Milano, della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona.

(27) Si tratta degli statuti della Fondazione della Comunità Bresciana Onlus, della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola, della Fondazione Comunitaria del Nord Milano, della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona.

(28) Si tratta degli statuti della Fondazione della Comunità Bresciana Onlus, della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola, della Fondazione Comunitaria del Nord Milano, della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona.

(29) Si tratta degli statuti della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola, della Fondazione Comunitaria della Nord Milano, della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona.

(30) Si tratta degli statuti della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola, della Fondazione Comunitaria del Nord Milano, della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona.

(31) Lo statuto detta: “La fondazione opera principalmente finanziando progetti e iniziative” (art. 2, c. 2).

(32) Anziché alle Onlus lo statuto della Fondazione Comunitaria del Nord Milano si riferisce a “soggetti senza scopo di lucro, che perseguono finalità analoghe a quelle della Fondazione e operano, ancorché in modo non esclusivo, nel proprio territorio, con vincolo di destinazione al territorio stesso” (art. 20, c. 2); lo statuto della Fondazione Pro Valtellina prevede la destinazione o distribuzione “a favore di organismi della comunità locale connesse o correlate con la vita della Fondazione” (art. 23, c. 2).

(33) Hanno qualifica di Onlus: la Fondazione Comunitaria del Varesotto Onlus, la Fondazione della Provincia di Lecco Onlus, la Fondazione Provinciale della Comunità Comasca Onlus, la Fondazione della Comunità Bergamasca Onlus, la

Fondazione della Comunità della Provincia di Mantova Onlus, Fondazione della Comunità del Novarese Onlus, la Fondazione della Comunità di Monza e Brianza Onlus, la Fondazione Comunitaria della Provincia di Cremona Onlus, la Fondazione della Comunità Bresciana Onlus, la Fondazione Comunitaria della Provincia di Pavia Onlus, la Fondazione Comunitaria della Provincia di Lodi Onlus. Non hanno la qualifica di Onlus: la Fondazione Pro Valtellina, della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola, la Fondazione Comunitaria del Nord Milano, la Fondazione Comunitaria del Ticino Olona.

(34) Così gli statuti della Fondazione della Provincia di Lecco Onlus (art. 13, c. 1), della Fondazione Provinciale della Comunità Comasca Onlus (art. 14, c. 1), della Fondazione della Comunità Bergamasca Onlus (art. 14), della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 13, c. 1), della Fondazione della Comunità di Monza e Brianza Onlus (art. 14, c. 1), della Fondazione Comunitaria della Provincia di Cremona Onlus (art. 14, c. 1), della Fondazione Comunitaria della Provincia di Pavia Onlus (art. 12, c. 1), della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 15, c. 1). In altri statuti la nomina spetta, invece, alla fondazione di origine bancaria che ha costituito la fondazione di comunità (Fondazione della Comunità della Provincia di Mantova Onlus) e/o affidata a ordini professionali (Fondazione Pro Valtellina, Fondazione della Comunità Bresciana Onlus, Fondazione Comunitaria della Provincia di Lodi Onlus), ovvero demandata a fondatori o categorie di essi (Fondazione Comunitaria del Nord Milano, Fondazione Comunitaria del Ticino Olona).

(35) In questo senso sono gli statuti della Fondazione della Provincia di Lecco Onlus (art. 14, c. 1), della Fondazione Provinciale della Comunità Comasca Onlus (art. 15), della Fondazione della Comunità Bergamasca Onlus (art. 15), della Fondazione della Comunità di Monza e Brianza Onlus (art. 15), della Fondazione Comunitaria della Provincia di Cremona Onlus (art. 15), della Fondazione Comunitaria della Provincia di Pavia Onlus (art. 13) e della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 16). Invece, gli statuti della Fondazione Comunitaria del Varesotto Onlus, della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus, della Fondazione della Comunità Bresciana Onlus, della Fondazione Pro Valtellina, della Fondazione Comunitaria della Provincia di Lodi Onlus non contemplano questo organo.

(36) Il Vice Presidente è contemplato nella norma riguardante gli organi negli statuti della Fondazione Comunitaria del Varesotto Onlus, della Fondazione della Provincia di Lecco Onlus, della Fondazione Provinciale della Comunità Comasca Onlus, della Fondazione della Comunità Bergamasca Onlus, della Fondazione della Comunità della Provincia di Mantova Onlus, della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus, della Fondazione della Comunità di Monza e Brianza Onlus, della Fondazione Pro Valtellina, della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona. Gli statuti delle altre fondazioni di comunità, ancorché non comprendano il Vice presidente tra gli organi, gli affidano il ruolo vicario, in caso di assenza o impedimento del Presidente: non appare, dunque, diversa la sostanza delle diverse previsioni.

(37) Il Comitato esecutivo è previsto nella Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 10, c. 1, lett. m)), nella Fondazione Provinciale della Comunità Comasca Onlus (art. 10, c. 1, lett. j)), nella Fondazione della Comunità Bresciana Onlus (art. 10, c.1, lett. k)), nella Fondazione Pro Valtellina (art. 14, c. 1, lett. k)), nella Fondazione Comunitaria del Nord Milano (art. 12, c. 1, lett. j)), nella Fondazione Comunitaria del Ticino Olona (art. 13. c.1, lett.j)); è previsto in via eventuale nella Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 12), nella Fondazione Comunitaria della Provincia di Pavia (art. 10), nella Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 13), nella Fondazione Comunitaria del Nord Milano (art. 14), nella Fondazione Comunitaria del Ticino Olona (art. 14).

(38) Il Segretario generale è considerato organo negli statuti della Fondazione Provinciale della Comunità Comasca Onlus (art. 13), della Fondazione della Comunità Bergamasca Onlus (art. 13), della Fondazione della Comunità Bresciana Onlus (art. 13), della Fondazione Pro Valtellina (art. 17); è previsto, ma non considerato organo, negli statuti Fondazione della Comunità della Provincia di Mantova Onlus (art. 10), della Fondazione della Comunità di Monza e Brianza Onlus (art. 13), della Fondazione Comunitaria della Provincia di Cremona Onlus (art. 13), della Fondazione Comunitaria della Provincia di Lodi Onlus (art. 13), della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 14), della Fondazione Comunitaria del Nord Milano (art. 16), della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona (art. 17). Gli statuti delle altre fondazioni non trattano della figura.

(39) Indicano un minimo e un massimo di componenti il Consiglio gli statuti della Fondazione Comunitaria del Varesotto Onlus (art. 8, c. 1), della Fondazione della Comunità Bergamasca Onlus (art. 8, c. 1), della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 8, c. 1), della Fondazione della Comunità di Monza e Brianza Onlus (art. 8, c. 1), della Fondazione Comunitaria della Provincia di Cremona Onlus (art. 8, c. 1), della Fondazione Comunitaria della Provincia di Pavia Onlus (art. 8, c. 1), della Fondazione Comunitaria della Provincia di Lodi Onlus (art. 8, c. 1), della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 9, c. 1), della Fondazione Comunitaria del Nord Milano (art. 10, c. 1), della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona (art. 11, c. 1): in tali casi la scelta del numero è determinata di volta in volta dal Comitato di Nomina. Diversamente, gli statuti della Fondazione della Provincia di Lecco Onlus (art. 8, c. 1), della Fondazione Provinciale della Comunità Comasca Onlus (art. 8, c. 1), della Fondazione della Comunità della Provincia di Mantova Onlus (art. 8, c. 1), della Fondazione della Comunità Bresciana Onlus (art. 8, c. 1) della Fondazione Pro Valtellina (art. 8) determinano essi stessi il numero dei membri.

(40) Fondazione della Provincia di Lecco Onlus (art. 8, c. 2), Fondazione Provinciale della Comunità Comasca Onlus (art. 8, c. 2), Fondazione della Comunità Bergamasca Onlus (art. 8, c. 1), Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 8, c. 3), Fondazione Comunitaria della Provincia di Cremona Onlus (art. 8, c. 2), Fondazione Comunitaria della Provincia di Pavia Onlus (art. 8, c. 1), Fondazione Comunitaria del Varesotto Onlus (art. 8, c. 1), Fondazione Comunitaria della Provincia di Lodi Onlus (art. 8, c. 2), Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 9, c. 4).

(41) In questo senso sono gli statuti della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona (art. 10) e della Fondazione Comunitaria di Monza e Brianza, che aggiunge che la Fondazione Cariplo integrerà tale Comitato con un proprio rappresentante (art. 8, c. 2 e 3).

(42) Statuto della fondazione della Comunità Bresciana Onlus (art. 8, c. 1); statuto della Fondazione Pro Valtellina (artt. 9 e 10).

(43) Si tratta dell'Ordinario Diocesano, dell'Associazione Industriali, della Fondazione Cariplo, dei Rettori, dei Presidenti di Ordini professionali, del Presidente del Collegamento del Volontariato, del Comitato dei Donatori. Lo statuto della Fondazione della Comunità della Provincia di Mantova Onlus diverge quindi, per questo aspetto, dall'impostazione degli statuti delle altre fondazioni, non essendo menzionati rappresentanti di enti locali territoriali.

(44) I fondatori possono essere "iniziali" o "successivi" e devono contribuire al patrimonio nella misura minima di 150.000 euro. La qualifica di "Donatori" non risulta definita dallo statuto; essa appare, quindi, attribuibile in via residuale a coloro i quali contribuiscono alla Fondazione e non siano "Fondatori".

(45) Il "Comitato degli Enti Locali" è composto da "quelle amministrazioni, non aventi la qualifica di Fondatori, che, entro il 30 settembre di ogni anno, abbiano donato o deliberato di donare, senza vincoli di destinazione, un contributo pari ad un importo fissato periodicamente dal Consiglio di Amministrazione e che per il primo triennio di attività della Fondazione sarà pari a 33 centesimi per ogni cittadino residente sul territorio di riferimento di ciascuna amministrazione" (art 9, c. 1).

(46) Degno di menzione è il meccanismo del voto ponderato, previsto per i consiglieri in proporzione a quanto donato alla Fondazione durante il mandato del Consiglio uscente.

(47) Con questa espressione si intende semplicemente l'elenco dei donatori, istituito secondo apposito regolamento, cui attingere per nominare rappresentanti nel Consiglio di Amministrazione.

(48) Si vedano le considerazioni svolte al paragrafo 5 della parte prima e in particolare le note da 71 a 76.

(49) La Corte costituzionale, con le sentenze nn. 300 e 301 del 24 settembre 2003 ha ritenuto che il potere di designazione non dovesse essere limitato ai soli enti territoriali, bensì, più genericamente, a "enti, pubblici o privati, comunque espressivi delle realtà territoriali".

(50) I fondatori, iniziali e successivi, formano il Comitato dei Fondatori (art. 8), che è organo della fondazione. Detto Comitato e il Comitato di Nomina concorrono alla nomina del Consiglio di Amministrazione, mentre il Collegio dei Revisori e il Collegio dei Proviviri sono nominati dal solo Comitato di Nomina. Peraltro, lo statuto della Fondazione della Comunità Salernitana Onlus contiene maggiori indicazioni, rispetto a quelli di altre fondazioni, per la nomina dei membri del Consiglio di Amministrazione da parte del Comitato di Nomina: alcuni membri devono essere scelti tra soggetti che hanno maggiormente contribuito con il loro personale impegno al bene della Fondazione, altri sulla base delle candidature avanzate dalle Organizzazioni del Terzo Settore più rappresentative nei settori di attività della Fondazione Comunitaria (art. 10).

(51) Gli statuti che prevedono la scelta dei settori presentano una similitudine con le fondazioni di origine bancaria.

(52) E' appena il caso di accennare che il *non distribution constraint* è proprio della fondazione, prima ancora che della Onlus.

(53) Il Comitato esecutivo è organo nella Fondazione Comunitaria della Riviera dei Fiori Onlus (art. 11), nella Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta (art. 13), nella Fondazione S. Stefano (art. 11), nella Fondazione Terra d'Acqua (art. 13), nella Fondazione Comunitaria del Ponente Savonese Onlus (art. 13); è organo eventuale nella Fondazione della Comunità Clodiense Onlus (artt. 5, 9 e 11) e nella Fondazione Comunitaria Salernitana Onlus (artt. 5 e 14); non è citato dagli statuti della Fondazione della Comunità Clodiense Onlus (artt. 5, 9 e 11) e della Fondazione Comunitaria Salernitana Onlus (artt. 5 e 14).

(54) Il Segretario Generale è organo nella Fondazione Comunitaria della Riviera dei Fiori Onlus (art. 14), nella Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta (art.11), nella Fondazione S. Stefano (art. 12), nella Fondazione Terra d'Acqua (art. 13), nella Fondazione Comunitaria Salernitana Onlus (art. 16), nella Fondazione Cassa Rurale di Treviglio (art. 14); non è organo nella Fondazione della Comunità Clodiense (art. 12); è organo eventuale nella Fondazione Comunitaria del Ponente Savonese Onlus (art. 11).

(55) Sono “Fondatori” i soci che hanno partecipato alla costituzione della Fondazione; “Sostenitori” coloro che si impegnano a costituire per quote annuali, entro dieci anni dalla costituzione della Fondazione, un fondo patrimoniale senza vincoli di destinazione del valore minimo di diecimila euro, ovvero i soggetti così qualificati dal Consiglio di Amministrazione che contribuiscono con dazioni non periodiche agli scopi fondazionali in misura superiore all’importo fissato dal Consiglio stesso. I Sostenitori che non ottemperano all’obbligo del versamento sopra menzionato nel citato termine di dieci anni sono considerati Donatori e le somme da essi già versate vengono utilizzate dal Consiglio di Amministrazione per costituire un fondo a nome del donatore, avente le finalità da questo indicate, compatibili con lo scopo della Fondazione.

(56) Sono “sostenitori” “tutti quei soggetti pubblici e privati che hanno partecipato con almeno € 25.822,84 all’incremento del patrimonio della Fondazione Comunitaria, e che non facciano parte del Comitato di Nomina” (art. 12).

(57) Si può menzionare che lo statuto della Fondazione Comunitaria Salernitana Onlus cita i donatori, contemplando la competenza dell’organo amministrativo a costituirne l’albo.

(59) Worldwide Initiative for Grant-maker Support-Community Foundation, Washington, D.C., 2000.

(59) La stessa espressione “distribuzione, anche indiretta, di utili” è contenuta nell’articolo 10, c. 6, del d.lgs. n. 460/1997, sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, che definisce che cosa con essa debba intendersi.

(60) Le norme in tema di gratuità delle cariche sono le seguenti: artt. 8 (relativo al Consiglio di Amministrazione), 13 (relativo al Collegio dei Revisori) art. 10, c. 1, lett. l) (relativo al Segretario generale) statuto Fondazione della Comunità del Novarese Onlus; artt. 7 statuto (relativo alla gratuità di tutte le cariche) e 16 (relativo al Segretario generale) statuto Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus; artt. 6 (gratuità di tutte le cariche, salva la possibilità di compenso al Segretario generale) statuto Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola.

(61) Si tratta di un altro requisito delle Onlus (art. 10, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 460/1997).

(62) L'articolo 1, comma 2, dello statuto stabilisce che il limite territoriale della circoscrizione di Mirafiori "non costituisce vincolo tassativo e, sulla base delle decisioni della Fondazione, potranno essere effettuate attività al di fuori di tale limite purché collegate con obiettivi che abbiano come riferimento il territorio di Mirafiori".

(63) La legge 28 gennaio 2009, n. 2, cita i settori di attività delle Onlus precedendole dal termine "prevalentemente", ad indicare che destinatari delle erogazioni saranno "prevalentemente" ma non "esclusivamente" Onlus, ferma restando l'utilità sociale dei progetti.

(64) L'espressione è identica a quella contenuta nell'art. 10, c. 2, lett. a), d.lgs. n. 460/1997.

(65) La questione è ritenuta rilevante e su di essa dovrà auspicabilmente intervenire il legislatore in sede di riforma del titolo II del libro primo del codice civile.

(66) L'art. 3 dello statuto contiene l'espressione "Per il raggiungimento dei suoi scopi, la Fondazione può tra l'altro".

(67) Si può osservare come questa attività possa apparire simile a quella, citata nel testo, prevista dallo statuto della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola a specificazione dello scopo (art. 2, c. 2). Invero, nel prevedere questa e le altre attività che qui si descrivono, lo statuto della Fondazione della Comunità di Mirafiori Onlus configura maggiormente una fondazione operativa. Relativamente all'organizzazione di ricerche etc., viene descritta un'attività di tipo operativo (l'organizzare) volta a promuovere una maggior conoscenza dei bisogni del territorio, mentre nella Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola detta promozione avviene "anche attraverso ricerche...".

(68) Ciò è avvenuto, ad esempio, per progetti selezionati dalla Fondazione della

Comunità del Novarese Onlus e finanziati dalla Fondazione Cariplo.

(69) Fondazione S. Stefano (art. 3, c. 2) e Fondazione della Comunità Clodiense (art. 3, c. 2).

(70) Statuto della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 3, c. 2), della Fondazione Pro Valtellina (art. 3, c. 2), della Fondazione Comunitaria della Provincia di Lodi Onlus (art. 3, c. 2), della Fondazione Comunitaria del Nord Milano (art. 3, c. 2), della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona (art. 3, c. 2), della Fondazione Comunitaria della Riviera dei Fiori Onlus (art. 3, c. 3), della Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta (art. 3, c. 3), della Fondazione Terra d'Acqua (art. 3, c. 3), della Fondazione della Comunità Salernitana Onlus (art. 3, c. 2); della Fondazione Cassa Rurale di Treviglio (art. 4, c. 2, lett. a)).

(71) Sia la fondazione di famiglia che il coordinamento di attività e l'unificazione di amministrazione hanno avuto scarsa applicazione.

(72) Gli statuti della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 3, c. 3), della Fondazione Comunitaria della Riviera dei Fiori Onlus (art. 3, c. 4), della Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta (art. 3, c. 4) prevedono la costituzione, presso la fondazione di comunità, di "un fondo con proprio regolamento e avente la stessa denominazione della Fondazione originaria i cui frutti dovranno essere utilizzati rispettando il più possibile quanto stabilito dallo Statuto di quest'ultima". Gli statuti della Fondazione Comunitaria del Nord Milano (art. 3, c. 3) e della Fondazione Comunitaria del Ticino Olona (art. 3, c. 3) stabiliscono che la fondazione comunitaria potrà acquisire fondi patrimoniali da altri enti ed impegnarsi a mantenerne, per quanto possibile, la destinazione originaria, purché non in contrasto con le proprie finalità. Diversamente, altri statuti (art. 3, c. 3, statuto Fondazione Comunitaria del Varesotto Onlus; art. 3, c. 3, statuto Fondazione Comunitaria della Provincia di Lodi Onlus; art. 3, c. 5, statuto della Fondazione Terra d'Acqua; art. 3, c. 3, statuto della Fondazione della Comunità Salernitana Onlus) contengono una norma piuttosto generica, la quale stabilisce che la fondazione di comunità potrà accettare legati e fondi patrimoniali e da altri enti e si impegna a mantenere la destinazione, purché in conformità con le proprie finalità.

(73) Questa soluzione è adottata dallo statuto della Fondazione Pro Valtellina (art. 20), il quale prevede che “Il Consiglio di Amministrazione, ove richiesto, si impegna a costituire fondi vincolati, secondo le indicazioni e volontà dei donanti., per il raggiungimento degli scopi da questi indicati. A tal fine potranno essere costituiti Comitati Consultivi nominati appositamente, secondo criteri stabiliti dal Consiglio, con la presenza anche di persone estranee, con lo scopo di fornire utili indicazioni al Consiglio per lo scopo indicato dal donante.”.

(74) La tesi è sostenuta da A. Maltoni, cit. a nota 25, pp. 265 ss. Il *trust* interno è ritenuto ammissibile dalla giurisprudenza di merito quasi unanime, dalle Conservatorie dei Registri Immobiliari, dall’Agenzia delle Entrate. In dottrina, tra gli Autori favorevoli: : S. Bartoli, A. Busato, M. Lupoi; tra gli Autori sfavorevoli: L. Lenzi, M.C. Malaguti, P. Schlesinger.

(75) L’art. 3, c. 2, dello statuto Fondazione della Comunità del Novarese Onlus parla di “ulteriori donazioni mobiliari e immobiliari, oblazioni, legati ed erogazioni del fondatore e di quanti apprezzino e condividano gli scopi della Fondazione ed abbiano volontà di contribuire al loro conseguimento, dai donanti espressamente destinati all’incremento del patrimonio”; l’art. 4 dello statuto della Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus, dedicato alle entrate, prevede che confluiscano in queste “eventuali donazioni, lasciti, legati ed oblazioni, che non siano espressamente destinate al fondo di dotazione”.

(76) A. Amorth, *Osservazioni sui limiti dell’attività amministrativa di diritto privato*, in *Archivio di diritto pubblico*, pp. 57 ss.; G. Pericu, *Note in tema di attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova*, I, pp. 179 ss.; A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Napoli, 1984, p. 716; G. Landi-G. Potenza, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1978, p. 119; Cass. 17.11.1953, n. 3540; 18.2.1955, n. 470.

(77) art. 5 statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus; art. 5 statuto della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola; art. 7 statuto della Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus.

(78) Il Presidente è nominato a scrutinio segreto nella Fondazione della Comunità

del Novarese Onlus (art. 6) e a scrutinio palese con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio nella Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus (art. 9). Lo statuto della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola non regola la modalità di nomina.

(79) Le competenze ultime indicate sono previste dal solo statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus (art. 12).

(80) In questo senso è l'articolo 13, c. 4, dello statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus.

(81) Nella Fondazione della Comunità del Novarese Onlus lo statuto lo prevede da undici a quindici (art. 8), nella Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola da non meno di nove a non più di quindici (art. 9), nella Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus da un minimo di nove a un massimo di quindici (art. 11).

(82) Nella Fondazione della Comunità del Novarese Onlus è composto da: Prefetto; Presidente della Provincia, Presidente della Camera di Commercio, Rettore dell'Università del Piemonte Orientale, Sindaco di Novara, Presidente del Tribunale di Novara, Presidente dell'Ordine degli avvocati, Presidente dell'Ordine dei commercialisti, Presidente dell'Ordine dei notai, un rappresentante della Fondazione Cariplo (art. 8); nella Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola da Prefetto della Provincia del Verbano Cusio Ossola, che lo presiede, Presidente della Provincia del Verbano Cusio Ossola, Vescovo della Diocesi di Novara, Presidente della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura della Provincia del Verbano Cusio Ossola, Sindaco di Domodossola, Sindaco di Omegna, Sindaco di Verbania, Rappresentante della Fondazione Cariplo, Rappresentante della Compagnia di San Paolo (art. 9); nella Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus da un rappresentante del Comitato dei Fondatori, Arcivescovo della Diocesi di Torino o suo delegato, Presidente della Camera di Commercio della provincia di Torino o suo delegato, Sindaco di Torino o suo delegato, Rettore dell'Università di Torino o suo delegato, Rettore del Politecnico di Torino o suo delegato, Presidente della Compagnia di San Paolo o suo delegato (art. 11).

(83) In dottrina si ritiene che la legislazione sulle fondazioni di origine bancaria, ispirata a principi più moderni, quali trasparenza e responsabilità, possa servire da modello generale per una disciplina civilistica della fondazione. In questo senso P. Rescigno, *La nozione originaria dell'istituto e la realtà giuridica attuale*, relazione al convegno indetto dall'Accademia nazionale dei Lincei su "Il problema delle fondazioni", Roma, 1-2 aprile 2004, in Atti dei convegni Lincei 219, *Le fondazioni e le fondazioni di origine bancaria*, Roma, 2005, p. 34.

(84) Per l'organo di indirizzo delle fondazioni di origine bancaria è richiesta la presenza di componenti dotati di onorabilità, nonché professionalità e competenza in relazione alle finalità istituzionali e di adeguata rappresentanza del territorio. La dottrina (G. Ponzanelli, *Le fondazioni bancarie tra libertà e controllo, - commento al d.lgs. n. 153/1999* -, in *Corriere giuridico*, n. 10/1999, p. 1212) parla, in proposito, di "composizione mista".

(85) Lo statuto della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola (art. 10) prevede le seguenti cause di ineleggibilità: "si trovino in una delle condizioni previste dall'art. 2382 del Codice Civile; siano dipendenti in servizio della Fondazione o abbiano con essa un rapporto di collaborazione remunerato; ricoprono il ruolo di Parlamentare Europeo, Parlamentare Nazionale, di membro del Governo o della Corte Costituzionale; siano membri di altri organi costituzionali o di rilevanza costituzionale o di organi della Unione Europea e della Magistratura ordinaria e speciale; ricoprono il ruolo di Consigliere Regionale, Consigliere Provinciale e Consigliere dei Comuni facenti parti del Comitato Nomina, ovvero siano componenti delle giunte Regionali, Provinciali o dei Comuni facenti parte del Comitato di Nomina". Lo statuto della Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus (at. 12) elenca le seguenti: "si trovino ad aver subito sentenze passate in giudicato per reati contro la Pubblica Amministrazione, di mafia e ambientali; si trovino in una delle condizioni previste dall'art. 2382 del Codice Civile; siano dipendenti in servizio della Fondazione o abbiano con essa un rapporto di collaborazione remunerato; ricoprono il ruolo di Parlamentare Europeo, Parlamentare Nazionale, di membro del Governo o della Corte Costituzionale; siano membri di altri organi costituzionali o di rilevanza costituzionale o di organi della Unione Europea e della Magistratura ordinaria e speciale; ricoprono il ruolo di Consigliere Regionale, Consigliere Provinciale, del Comune di Torino o di Circoscrizioni di Torino, ovvero

siano componenti delle giunte Regionali, Provinciali, del Comune di Torino o di Circoscrizioni di Torino”. Lo statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus non contempla cause di ineleggibilità.

(86) Sono fondatori iniziali gli “enti che hanno costituito la Fondazione”; sono fondatori successivi “le persone fisiche o giuridiche che ne facciano richiesta e che contribuiscano al Patrimonio, mediante apporti in denaro o altri beni al patrimonio ovvero mediante apporti di denaro, beni o servizi in forma stabile alla gestione della Fondazione secondo modalità definite su base annua dal Consiglio di indirizzo”. L’espressione riferita ai fondatori successivi appare confusa: mentre possono sicuramente ritenersi tali coloro che contribuiscono al patrimonio “mediante apporti in denaro o altri beni”, il contributo “mediante apporti di denaro, beni o servizi in forma stabile alla gestione” appare proprio di altre categorie di soci, quali gli aderenti o i sostenitori, diverse dai fondatori, i quali si contraddistinguono per l’apporto al patrimonio.

(87) L’articolo 9, c. 5, stabilisce che il Comitato venga convocato quattro mesi prima della scadenza del Consiglio e debba nominare il nuovo Consiglio nel termine di tre mesi. Se la nomina non viene effettuata, vi provvedono i fondatori.

(88) Corte Costituzionale, sentenza 16.4.-4.5.1992, n. 208.

(89) Il principio di sussidiarietà è espressamente menzionato dallo statuto della Fondazione di Comunità di Mirafiori Onlus (art. 2, c. 2) quale principio ispiratore dell’opera della Fondazione.

(90) La giurisprudenza tradizionale riteneva che l’organizzazione non fosse elemento essenziale di atto costitutivo o statuto, potendo la disciplina a essa relativa essere integrata dall’autorità amministrativa in sede di riconoscimento. Questo orientamento era, peraltro, riferito a fattispecie di fondazioni *mortis causa*, in un’epoca in cui questi enti era non prevalentemente costituiti da individui e il problema principale pareva dunque costituito dai termini dell’ingerenza del fondatore nella nomina dell’organo o la sua partecipazione al medesimo. Diversamente, le fondazioni sono oggi costituite prevalentemente *inter vivos* e a esse spesso partecipano enti, ciò che conduce ad attribuire all’organizzazione una

importanza diversa, correlata al ruolo decisionale dei fondatori (si veda la nota 27 della parte prima).

(91) Altrettanto si può dire per il controllo, che nella disciplina codicistica è incentrato sugli atti (art. 25 c.c.) mentre la tendenza del moderno ordinamento è volta a incentrarlo sull'attività.

(92) Il principio di trasparenza e il correlato principio di responsabilità informano la disciplina delle fondazioni di origine bancaria. La trasparenza è intesa quale carattere dell'attività; essa si rinviene, inoltre, nella disciplina della *governance*, negli obblighi di rendicontazione, nell'oggetto del controllo. Alcuni di questi aspetti si rinvengono, altresì, nella disciplina speciale relativa ad altre fondazioni, quali le fondazioni musicali, le fondazioni costituite ai sensi della legge n. 59/1997, le fondazioni costituite o partecipate dal Ministero per i beni e le attività culturali, l'impresa sociale.

(93) L'articolo 10. c. 1, lett. g), d.lgs. n. 460/1997 prescrive che lo statuto contempli l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale.

(94) La maggiore sinteticità, ma anche genericità, dello statuto della Fondazione della Comunità del Novarese Onlus, peraltro rinvenibile anche in altre parti dello statuto, appare strana in una fondazione con la qualifica di Onlus, organizzazione ispirata alla maggiore trasparenza (si veda la precedente nota 93). Per contro, lo statuto della Fondazione Comunitaria del Verbano Cusio Ossola, priva invece della qualifica di Onlus, risulta più puntuale e dettagliato quanto al contenuto della relazione e alla pubblicità della stessa.

(95) Si tratta dei reati contemplate dalla sezione III del capo I del d.lgs. n. 231/2001: delitti contro o a danno della Pubblica Amministrazione; delitti informatici e trattamento illecito di dati; falsità in monete, in carte di pubblico credito e in valori di bollo; reati societari; delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico; pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili; delitti contro la personalità individuale; abusi di mercato; omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

(96) Le trasformazioni della società odierna che potranno avere influenza per il futuro delle fondazioni di comunità sono state studiate, con riferimento agli Stati Uniti, Paese che, nel campo, da sempre funge da modello, tra gli altri da L. Bernholz, K. Fulton, G. Kasper L. Bernholz, K. Fulton, G. Kasper, *On the Brink of New Promise. The Future of U. S. Community Foundations*, www.communityphilanthropy.org/pdf/fullreport.pdf, pp. 16 ss.

Bibliografia

AA.VV, *Per una riforma del diritto di associazioni e fondazioni*, Atti del seminario di studio indetto dalla Fondazione della Camera dei Deputati, Roma, 19-20 gennaio 2005, Milano, 2005.

ACRI, *Rapporto sulle Community Foundations*, settimo manuale, Roma, 1998.

Alexeeva, O., *Community Foundations in a Country without a Community*, in *@lliance*, vol. 3, n. 2, 1998, pp. 16-19.

Amorosino, S., *La vigilanza del Ministero dell'economia sugli enti e sulle società strumentali delle fondazioni bancarie*, relazione al convegno di studi organizzato dalla Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna il 23 aprile 2004 ad Argelato (Bologna), in *Le imprese strumentali delle fondazioni di origine bancaria*, a cura di M.A. Stefanelli, Milano, 2005, p. 122.

Amorth, A., *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, in *Archivio di diritto pubblico*.

Anheier, H.K., e Siebel, W., (a cura di), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin-New York, 1990.

Arena, A., *Introduzione allo studio del diritto commerciale e titoli di credito*, lezioni, Milano, 1956.

Balboni, E., *Sussidiarietà, libertà sociali, carenza della normazione e disciplina delle fondazioni di origine bancaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2004, pp. 3149-68.

Ballard, C.S., *Community Foundations and Community Leadership, Community Leadership Series*, Nn. 1, August 2007.

Baralis, G., *Enti non profit: profili civilistici*, in *Rivista del notariato*, I, 1999, pp. 1091-110.

Barbetta, G.P., Maggio, F., *Nonprofit*, Bologna, 2002.

Basile, M., voce *Enti non lucrativi (diritto civile)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg., vol. III, 1999, pp. 570-84.

Basile, M., *Sono davvero fondazioni le casse di previdenza dei liberi professionisti trasformate in <<fondazione>>?*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, I, 1996, pp. 103-07.

Bellezza, E., – Florian, F., *Le Fondazioni nel Terzo Millennio*, Firenze-Antella, 1998.

Berger, L., Bermúdez, D., Carrillo Collard, P., Tapia Alvarez, M., *Mexico Community Foundations: A Comprehensive Profile*, 2009.

Berlingò, S., voce *Enti ecclesiastici. Enti delle confessioni religiose*, in *Il diritto, enciclopedia giuridica de "Il Sole – 24 Ore"*, vol. VI, 2008.

Bernholz, L., Fulton, K., Kasper, G., *On the Brink of New Promise. The Future of U. S. Community Foundations*, www.communityphilanthropy.org/pdf/fullreport.pdf.

Bianca, C.M., *Diritto civile*, vol. I, *La norma giuridica. I soggetti*, 2a ediz., Milano, 2002.

Borzaga, C., in *Le fondazioni bancarie. Un patrimonio alla ricerca di uno scopo*, a cura di C. Borzaga e F. Cafaggi, Roma, 1999.

Buonocore, V., *Un nuovo tipo di cooperativa? A proposito della nuova legge sulle cooperative sociali*, in *Rivista di diritto dell'impresa*, 1992.

- Campobasso, G.F., *Diritto commerciale*, vol. II, *Diritto delle società*, Torino, 2002.
- Cartocci, R., e Maconi, F., (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2006.
- Cetra, A., *L'impresa collettiva non societaria*, Torino, 2003.
- Cordero-Guzmán, H., *Community-Based Organizations and Migration in New York City*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, 2005.
- Costanza, M., *Profili civilistici della normativa sulle organizzazioni di volontariato - commento all'art. 3 della l. n. 266/1991-*, in *Corriere giuridico*, 1991, pp. 1074-76.
- Costi, R., *Fondazione e impresa*, in *Rivista di diritto civile*, 1968, pp. 1-49.
- De Giorgi, M.V., *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali*, in *Rivista di diritto civile*, I, 1999, I, pp. 287-323.
- De Giorgi, M.V., *Fondazioni bancarie e linee evolutive della disciplina comune*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, II, 2004, pp. 643-58.
- Falzea, A., *Brevi note sui caratteri differenziali tra società ed associazione*, in *Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione – Sezioni civili*, III, 1947, pp. 987-97.
- Feurt, S., Sacks, E., *An International Perspective on the History, Development and Characteristics of Community Foundations*, in *Building Philanthropic and Social Capital: The Work of Community Foundations*, 2001.
- Forrester, C., e Huptychova, A., *Slovakia-Community Foundation Evaluation 2002*, Nov. 2002.
- Galgano, F., voce *Fondazione I) Diritto civile*, in *Enciclopedia giuridica dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana*, vol. XIV, 1989, pp. 1-9.
- Galgano, F., *Delle persone giuridiche – art. 11-35*, in *Commentario del codice civile Scialoja e Branca*, a cura di F. Galgano, 2a ediz., Bologna-Roma, 2006.
- Gallo, P., *Istituzioni di diritto privato*, 2a ediz., Torino, 2000.
- Gaudiani, C., *The Greater Good*, New York, 2003.

Gorgoni, M., *Commento alla legge 11.8.1991, n. 266, art 3 -Organizzazioni di volontariato*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1993, pp. 794-808.

Guarino, G., *Le fondazioni tra Stato, società e mercato*, relazione al convegno indetto dall'Accademia Nazionale dei Lincei su "Il problema delle fondazioni", Roma, 1-2 aprile 2004, in *Le fondazioni e le fondazioni di origine bancaria*, 2005.

Holcombe, R.G., *Writing Off Ideas, Taxation, Foundations, and Philanthropy in America*, New Brunswick and London, 2000.

Ibba, C., *Le società <<legali>>*, Torino, 1992.

Ibba, C., *La società a responsabilità limitata con un solo socio (Commento al d.lgs. 3 marzo 1993, n. 88)*, Torino, 1995.

Kintera Estimates, Kintera press release, January 3, 2005.

Landi, G., - Potenza, G., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1978.

La Porta, S., *L'organizzazione delle libertà sociali*, Milano, 2004.

Libro Bianco sulle Fondazioni in Italia del Consiglio Italiano per le Scienze sociali, in *Queste istituzioni*, n. 127/2002.

Maltoni, A., *La fondazione della comunità locale*, in *Fondazioni di origine bancaria e fondazioni di comunità locale*, Milano, 2005.

Manes, P., *Le nuove prospettive in materia di fondazioni*, in *Contratto e impresa*, 2004, pp. 265-74.

Marasà, G., *Fondazioni, privatizzazioni e impresa: la trasformazione degli enti musicali in fondazioni di diritto privato*, 1998, in *La riforma di società, cooperative, associazioni e fondazioni. Scritti*, Padova, 2005.

Mariani, M., *Cooperativa di lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg., vol. I.

Mayer, S.E., *Community Philanthropy in Central/Eastern Europe: Practical Guidelines for*

Meeting Local Challenges, Charles Stewart Mott Foundation Report, November 1999,
www.mott.org/publications

Oppo, G., *Scritti giuridici*, vol. II, *Diritto delle società*, Padova, 1992.

Panel on the Nonprofit Sector, *Strengthening Transparency, Governance, Accountability of Charitable Organisations, A Final Report to Congress and the Nonprofit Sector*, 2005.

Patten, M., Kuzmin, A., Balakirev, V., *Russian Community Foundations Study – Report*, 2006.

Panuccio, V., voce *Volontariato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI.

Pericu, G., *Note in tema di attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova*, I.

Ponzanelli, G., *Le fondazioni bancarie tra libertà e controllo, - commento al d.lgs. n. 153/1999 -*, in *Corriere giuridico*, n. 10/1999, pp. 1197-214.

Predieri, A., *Appunti e proposte per una disciplina delle fondazioni ed enti privati con scopi culturali*, Milano, 1966.

Predieri, A., *Funzioni e finalità delle fondazioni culturali*, in *Proposte per una disciplina legislativa delle fondazioni culturali*, Atti del convegno internazionale promosso dall'Istituto accademico di Roma, dalla Fondazione Cini e dalla Fondazione Olivetti, Roma, 1967.

Preite, D., *La destinazione dei risultati nei contratti associativi*, Milano, 1988.

Prele, C., *Le fondazioni nell'evoluzione della società*, in *Economia pubblica*, n. 3-4 – 2006, pp.71-85.

Prele, C., *L'esercizio di attività d'impresa da parte della fondazione*, in *Giurisprudenza piemontese*, n. 1/2007, pp. 34-70.

Prele, C., *L'associazione non riconosciuta: rapporti con i terzi ed esercizio di attività d'impresa*, in *Giurisprudenza piemontese*, n. 2/2007, pp. 218-61.

Ragusa Maggiore, G., *L'impresa nell'associazione, nella fondazione e nella cooperativa*, in *Vita notarile*, 1981, pp. 421-54.

Rascio, R., *I contratti amministrativi degli enti*, in *Istituzioni di diritto privato* diretto da M. Bessone, 2a ediz., Torino, 1995.

Rescigno, P., *Fondazione e impresa*, in *Rivista delle società*, 1967, pp. 812-47.

Rescigno, P., *La fondazione e i gruppi bancari*, in *Banca, impresa, società*, 1992, pp. 389-407.

Rescigno, P., *La nozione originaria dell'istituto e la realtà giuridica attuale*, relazione al convegno indetto dall'Accademia nazionale dei Lincei su "Il problema delle fondazioni", Roma, 1-2 aprile 2004, in *Atti dei convegni Lincei 219, Le fondazioni e le fondazioni di origine bancaria*, Roma, 2005.

Salamon, L., List, R., Toepler, S. e Sokolowski, S., *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. The Johns Hopkins Comparative Sector Project*, Baltimore, 1999.

Sandulli, A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ediz., Napoli, 1984.

Santini, G., *Il tramonto dello scopo di lucro nelle società di capitali*, in *Rivista di diritto civile*, I, 1973, pp. 151-73.

Schlesinger, P., *Le "non profit organizations" nel diritto italiano*, in *Gli enti "non profit" in Italia*, a cura di G. Ponzanelli, Padova, 1994, p. 278.

Smith, J., *The Evolving American Foundation*, in *Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America*, Bloomington, 1999.

Stalteri, M., *Un recente esempio di legislazione sulle non profit organizations: la legge quadro sul volontariato*, in *Gli enti <<non profit>> in Italia*, a cura di G. Ponzanelli, Padova, 1994.

Tittle, D., *Rebuilding Cleveland: The Cleveland Foundation and its Evolving Urban Strategy*, Columbus, 1992.

Truly, J., *Community Foundations Around the World: Building Effective Support System*, Washington, 1999

Vittoria, D., *Le fondazioni culturali e il consiglio di amministrazione*, Napoli, 1976.

Vittoria, D., *Le fondazioni culturali ed il consiglio di amministrazione. Evoluzione della prassi statutaria e prospettive della tecnica fondazionale*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, I, 1975, pp. 298-348.

Worldwide Initiative for Grant-maker Support-Community Foundation, Washington, D.C., 2000.

Zanelli, P., *Oggetto sociale e attività economica nella società e nell'associazione*, in *Le società*, 1961.

Zoppini, A., *La legge sulle c. d. fondazioni bancarie - commento alla legge n. 461/1993 -*, in *Corriere giuridico*, n. 4/1999, pp. 411-15.

www.acri.it.

www.buergerstiftungen.de.

www.cemefi.org.

www.cfleads.org/resources/cfy_pubs/docs/cfleads_cls1_2007.pdf, pp. 1 ss.

www.communityfoundations.org.uk.

www.community-fdn.ca.

www.fondazionecriplo.it

www.interno.it