

---

CAPITOLO 5

COMMENTO ALLA “CARTA DELLE FONDAZIONI”



---

## Le Fondazioni e la “Carta delle Fondazioni”\*

### 1. Il significato di fondo della scelta pluralista

In tutto il testo della bozza della “Carta delle Fondazioni”, ma soprattutto nel suo Preambolo, troviamo un significativo ed opportuno tentativo di chiarire e puntualizzare la particolare posizione istituzionale e la complessiva missione che le Fondazioni di origine bancaria hanno attualmente nel nostro sistema costituzionale e giuridico.

Ciò sembra davvero necessario: infatti, malgrado il passaggio di circa quattordici anni dalle leggi n. 461/1998 e 153 /1999 e di nove anni dalle due fondamentali sentenze della Corte Costituzionale nn. 300 e 301 del 2003, occorre prendere atto dell’esistenza abbastanza diffusa di dubbi e perplessità, se non di vere e proprie battaglie di retroguardia, malgrado la chiara scelta di fondo operata dal legislatore nel 1998/9 e la sua successiva condivisione da parte del nostro organo di giustizia costituzionale<sup>1</sup>. Ma non mancano neppure, pur fra alcuni di coloro che hanno preso atto del mutamento intervenuto, alcune letture eccessivamente riduttive di tutta la vicenda, analizzata e rappresentata quasi come una normale innovazione, meramente fondata sul dettato legislativo.

Soprattutto tra coloro che non avevano condiviso quelle scelte, ancora adesso non mancano coloro che sembrano prescindere dallo status finalmente conseguito dalle Fondazioni di origine bancaria e dai punti fermi posti dalla stessa giurisprudenza costituzionale: da ciò tutta una serie di proposte o consigli del tutto estranei all’assetto giuridico vigente. Si è potuto pertanto scrivere che “le tensioni e

---

\* La presente monografia è stata redatta dal Prof. Ugo De Siervo.

<sup>1)</sup> Per tutti, si vedano, fra i più recenti volumi (ivi ampie bibliografie): *Fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare*, a cura di Giorgio Pastori e Gustavo Zagrebelsky, Il Mulino 2011; *Fondazioni e Banche. Modelli ed esperienze in Europa e Stati Uniti*, a cura di Ginevra Cerrina Feroni, Giappichelli 2011.

gli appetiti che le riguardano sono tutt'altro che spenti e gli equivoci e le ipocrisie che ne accompagnano la vita sono tutt'altro che scomparsi”<sup>2</sup>.

Tutto ciò dipende dal riemergere di vecchie visioni teoriche di cui è evidentemente difficile liberarsi, malgrado il passaggio di sistemi giuridici ed il mutamento di Costituzioni, o da ritornanti concreti interessi (di cui certo si sono avute tante sconcertanti manifestazioni soprattutto negli anni che hanno preceduto le citate sentenze), ma atteggiamenti del genere trovano il loro fondamento ultimo nella mancanza in molti di una piena presa di consapevolezza del profondo rapporto intercorrente fra le modificazioni legislative intervenute e l'attuazione dei principi e delle disposizioni in tema di pluralismo sociale che caratterizzano la nostra Costituzione.

L'equivoco sembra spesso risiedere nel convincimento che le novità costituzionali in materia si riducano ad un formale riconoscimento dell'importanza dei fenomeni di tipo associativo o anche del ruolo svolto da alcune specifiche realtà sociali (le cosiddette formazioni sociali): non che queste nuove tutele costituzionali manchino e non siano molto importanti, ma in realtà la fondamentale innovazione introdotta nel settore di nostro interesse deriva dal riconoscimento, ad opera dell'art. 2 della nostra Costituzione, che i diritti delle persone e delle forme aggregative entro le quali si svolge la vita interpersonale e sociale preesistono rispetto agli stessi pubblici poteri.

Per cercare di recuperare il senso di fondo dell'innovazione costituzionale, mi permetto allora di compiere una breve digressione addirittura ad un importante testo delle progettazioni della Resistenza europea (qualche volta genericamente ricordato, ma in realtà poco riconsiderato), testo che era ben conosciuto da alcuni dei nostri maggiori costituenti: nel “progetto di dichiarazione dei diritti” elaborato da Emmanuel Mounier nel 1945, si aveva anzitutto l'affermazione che i diritti non derivano “né dall'individuo, né dallo Stato”, ma dai valori innati delle persone singole e “nel seno delle comunità naturali in cui esse si trovano”. Allo Stato spetta quindi “di

---

<sup>2</sup>) Gustavo Zagrebelsky, *Conclusioni. Fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare*, in *Fondazioni bancarie*, cit., pag. 231. D'altra parte sembra paradossale che si debba ancora polemizzare contro coloro che ripropongono la tesi della pubblicità delle Fondazioni: cfr. Giuseppe Morbidelli, *Le attività delle fondazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Fondazioni e Banche cit.*, pag. 33 ss.

dare impulso, sia all'indipendenza delle persone, sia alla vita delle comunità"<sup>3</sup>. E poi nell'articolato che accompagna il documento ci si riferiva a comunità naturali "nate fuori dello Stato" e che "non possono essere asservite ad esso, né identificate con esso", tanto che lo stesso "potere dello Stato è limitato dai poteri spontanei delle società naturali"<sup>4</sup>.

Né si dica che il riferimento ad un testo del genere rappresenta una inutile sorta di fuga nell'astratta utopia progettuale di una lontana fase storica, dal momento che, invece, il fondamentale art. 2 della nostra Costituzione ne traduce in termini giuridici proprio le linee di fondo<sup>5</sup>: basti considerare anzitutto che vi si determina che le nostre istituzioni repubblicane riconoscono i diritti inviolabili (il verbo utilizzato nella disposizione costituzionale indica che ci si riferisce a qualcosa che preesiste allo Stato), prima ancora di impegnarsi a garantirli. Ma poi i diritti inviolabili dell'art. 2 Cost. sono sia quelli individuali che quelli dell'uomo che opera nelle libere strutture sociali.

Forse allora è bene ricordare, seppure solo in estrema sintesi, l'assoluta centralità di questa disposizione nel dibattito che portò all'adozione della nostra Costituzione: in particolare, Giorgio La Pira nella sua proposta iniziale scrisse di "comunità naturali, attraverso le quali si svolge la personalità umana", e chiari bene che "la persona è necessariamente membro di ognuna di queste comunità, e ne possiede lo status; la violazione dei diritti essenziali di queste comunità costituisce una violazione dei diritti essenziali della persona umana e indebolisce o addirittura rende illusorie quelle affermazioni di libertà, di autonomia e consistenza sociale che sono contenute nelle dichiarazioni dei diritti"; quindi "dall'individuo si va allo Stato attraverso la mediazione di ordinamenti anteriori, la cui esistenza non può essere dallo Stato disconosciuta"<sup>6</sup>.

A sua volta, Aldo Moro nel dibattito generale in Assemblea ple-

<sup>3</sup>) *Mounier in Italia. 1935-1949*, testi e documenti a cura di Giorgio Campanini, Eecumenica editrice 1986, pag. 79 ss.

<sup>4</sup>) Cfr. artt. 27, 30 e 38.

<sup>5</sup>) Mi permetto di riportarne il testo: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

<sup>6</sup>) Giorgio La Pira, *I principi relativi ai rapporti civili*, ora in *Materiali per la Repubblica. Assemblea costituente*, vol. 1 tomo pagg. 11 ss. 2, Notor ed. 1991.

narìa si batté vittoriosamente per riportare all'inizio del testo costituzionale questa disposizione insieme agli attuali artt. 1 e 3 (i tre articoli furono da lui definiti in quella occasione come i “tre pilastri, sui quali mi pare che pesi il nuovo Stato italiano), che per motivi vari erano stati collocati separatamente nel Progetto della Costituzione, dal momento che li riteneva espressivi degli “orientamenti fondamentali che storicamente caratterizzano la Repubblica italiana”, la “chiave di volta della nostra Costituzione, il criterio fondamentale di interpretazione di essa”<sup>7</sup>.

In quella stessa occasione ebbe anche a chiarire qualche possibile equivoco di tipo terminologico e concettuale: “Quando discutevamo di questa materia con l'amico onorevole Lelio Basso, qualche volta da parte sua, e da parte dell'amico onorevole Concetto Marchesi, ci è venuta questa obiezione: voi parlate di comunità naturale; ma non vi è nulla di naturale in tal senso. Si tratta sempre di formazioni storiche, si tratta sempre di formazioni sociali... Ma, alla fine, noi siamo riusciti a farci capire. Si parli pure di storicità, in questo senso, come noi parliamo, dal nostro punto di vista, di naturalità. Non poniamo una cosa contro l'altra, ché non si tratta di cose diverse. Sta di fatto che la persona umana, la famiglia, le altre libere formazioni sociali, quando si siano svolte pure con il concorso della società, hanno una loro consistenza e non c'è politica di Stato veramente libero e democratico che possa prescindere da questo problema fondamentale e delicatissimo di stabilire, tra le personalità e le formazioni sociali, da un lato, lo Stato dall'altro, dei confini, delle zone di rispetto, dei raccordi”<sup>8</sup>.

Ed, infine, in occasione della illustrazione del testo definitivamente accolto della disposizione, dichiarò: “La libertà dell'uomo è pienamente garantita, se l'uomo è libero di formare degli aggregati sociali e di svilupparsi in essi. Lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato, che sarebbe in realtà un'astrazione, ma i diritti dell'uomo associato secondo la sua libera vocazione sociale”<sup>9</sup>.

Ma allora davvero questa disposizione costituzionale conduce ad un mutamento radicale rispetto all'ordinamento precedente: anzitutto-

<sup>7)</sup> *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Camera dei deputati- Segretariato generale, 1970, vol I, pag. 368 ss.

<sup>8)</sup> *Op. ult. cit.*, pag. 373.

<sup>9)</sup> *Op. ult. cit.*, pag. 594.

to non sono più le istituzioni pubbliche che "creano" le fondamentali situazioni soggettive di vantaggio, dal momento che queste preesistono alle stesse istituzioni pubbliche, che quindi sono semplicemente chiamate a riconoscerne l'esistenza ed a fornir loro un'adeguata tutela.

In secondo luogo, questi diritti umani inviolabili riguardano non solo le persone, ma anche i soggetti sociali in cui operano le persone.

L'attuazione di questa disposizione costituzionale non si è concretizzata subito ed ovunque: i primi mutamenti hanno riguardato, con tutte le inevitabili difficoltà derivanti dal patrimonio legislativo ereditato soprattutto dal regime fascista, la tutela dei classici diritti di libertà, ma il mutamento è stato ed è tuttora assai più lento e complesso per quei settori nei quali lo Stato italiano – che fin dal periodo liberale è stato caratterizzato da un rigido modello statalistico per tutto ciò che non fosse riconducibile alla mera iniziativa privata a fini economici – ha sottoposto a speciali regimi amministrativi la disciplina ed il funzionamento dei settori ritenuti socialmente importanti (ma non tanto da riservarli alla sola azione pubblica), malgrado la presenza in essi significativa, se non egemone, di soggetti rappresentativi di segmenti sociali o di realtà associative. Infatti, soprattutto nel periodo di costruzione del nostro Stato unitario, la mancanza di apposite legislazioni relative ai diversi soggetti sociali operanti per finalità non commerciali, nonché l'esigenza politica di sottoporre comunque a controllo numerosi settori, hanno fatto sorgere legislazioni (o letture interpretative della legislazione) che hanno imposto a larga parte dei soggetti sociali esistenti la natura di soggetti dotati di una sorta di semi-pubblicità: dopo l'adozione della Costituzione sarebbe occorsa quindi una sistematica rivisitazione delle diverse legislazioni al fine di ridare autonomia a ciò che non fosse stato effettivamente e definitivamente pubblicizzato (in via giuridica, ma anche semplicemente in via di fatto) nelle lunghe fasi di trasformazione istituzionale dal primo Stato liberale all'attuale Stato sociale, per di più con il lungo passaggio attraverso l'ordinamento giuridico fascista.

Ma di questa revisione della vecchia legislazione alla luce dell'art. 2 Cost., ve ne è davvero poca traccia nei lavori parlamentari dei primi decenni successivi all'adozione della Costituzione, mentre semmai innovazioni favorevoli ai soggetti del pluralismo sociale cominciano lentamente ad apparire solo successivamente, per nuove

iniziative e categorie di soggetti (dalla cooperazione al volontariato, dalle più varie fondazioni alle O.N.L.U.S.).

## 2. I ruoli svolti dal legislatore e dalla Corte costituzionale

Pertanto il panorama relativo alla revisione delle antiche eredità statalistiche ha cominciato a mutare solo con le lunghe e diffuse tensioni prodottesi nell'ambito dei servizi sociali, nel quale le vecchie Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza rischiavano in sostanza di essere assorbite dal sistema degli enti locali, in occasione del processo di trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato a Regioni ed enti locali.

Infatti, in occasione della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative che avevano trasferito molti poteri in materia di I.P.A.B.<sup>10</sup> a Regioni ed enti locali, già la più risalente giurisprudenza della Corte costituzionale ha cominciato ad affermare che, dinanzi ad istituzioni di questo tipo, radicate in tanti complessi passaggi della nostra storia nazionale (non a caso, si è opportunamente parlato di istituzioni dotate di significativo "spessore storico"), qualsiasi valutazione dei processi di riforma dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana avrebbe dovuto necessariamente fare "debito conto" del rispetto dei nuovi precetti costituzionali<sup>11</sup>.

Come ben noto, la successiva giurisprudenza della Corte costituzionale coerentemente è giunta con la sentenza n. 396 del 1988 a dichiarare la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Crispi del 1890 per permettere ad enti formalmente pubblici (e spesso da molti decenni) come le I.P.A.B. di poter cercare di assumere<sup>12</sup> infine un regime giuridico di tipo privatistico, nel frattempo infine appositamente disciplinato dalle nuove legislazioni del periodo repubblicano finalizzate a permettere ai diversi soggetti colletti-

<sup>10)</sup> Mi permetto di rinviare a Ugo De Siervo, *Le trasformazioni della legislazione in tema di I.P.A.B.*, in Giurisprudenza costituzionale, 1985, n. 2, pag. 269 ss.

<sup>11)</sup> Cfr. in particolare il punto n. 10 del "Considerato in diritto" della sentenza n. 173 del 1981.

<sup>12)</sup> Si noti, peraltro, che la sentenza n. 396 del 1988 subordinava la trasformazione al fatto che le istituzioni interessate "abbiano tuttora i requisiti di un'istituzione privata". Su questa sentenza mi permetto di rinviare a Ugo De Siervo, *La tormentata fine delle I.P.A.B.*, in Giurisprudenza costituzionale 1988, n. 3, pag. 1757 ss.

vi di operare a fini sociali. Dati questi precedenti, era evidente che qualcosa di analogo sarebbe dovuto accadere anche per il settore, sotto molti profili analogo (essendo addirittura passato in parte per gli stessi percorsi normativi almeno nel periodo liberale), costituito dalle imprese operanti nel settore del credito e del risparmio locale, non di rado espressione di varie ed importanti iniziative spontanee rappresentative di gruppi di privati, dei più vari soggetti sociali, se non di istituzioni o comunità locali dalla incerta natura giuridica (ma - come ben noto - per vicende del genere spesso si risale ad epoche storiche nelle quali le categorie giuridiche erano molto diverse da quelle attuali).

Era però anche chiaro che tra i due settori vi erano varie e significative differenze: da una parte, sul piano istituzionale, specie con la legislazione del periodo fascista, si registrava una netta prevalenza del pieno controllo pubblico sul settore bancario e perfino la formale pubblicizzazione degli enti ivi operanti, a prescindere perfino dai precedenti differenziati percorsi storici o istituzionali. Dall'altra, occorre però considerare che l'art. 47 della Costituzione pone, invece, solo il problema della disciplina, del coordinamento e del controllo da parte delle istituzioni pubbliche del settore creditizio nell'ambito di un sistema aperto e liberale.

Non a caso, in quest'ambito l'evoluzione legislativa, per quanto assai faticosa, è stata nel senso di collocare anche le aziende creditizie in un pieno regime concorrenziale, eliminando progressivamente i vari fattori di monopolio o di privilegio pubblico.

Ma, una volta che il legislatore ha proceduto - per quanto in modo inevitabilmente opinabile ed anche contorto, avendo dovuto intervenire su una realtà di grande importanza ma dall'ordinamento giuridico largamente multiforme e non poco stratificato - a dividere chiaramente l'azienda creditizia, ora riservata ad apposite società per azioni del tutto autonome, da quella delle originarie fondazioni, espressamente definite, dopo la complessa fase dei conferimenti, come speciali persone giuridiche private, era evidente che ogni successivo mutamento del regime giuridico delle fondazioni privatistiche si sarebbe dovuto misurare con la sua compatibilità con il processo di riforma appena realizzato, in attuazione del disegno costituzionale di rispetto del pluralismo sociale nel particolare settore delle fondazioni di origine bancaria.

Pertanto, diversamente che per il caso delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, la Corte costituzionale per le Fondazio-

ni di origine bancaria non si è trovata dinanzi alla notevole difficoltà derivante dall'assenza di una legislazione di privatizzazione.

Nel caso delle I.P.A.B. la Corte ha, infatti, prima dovuto rimuovere gli ostacoli alla possibilità di procedere alla privatizzazione, attraverso la dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale della norma di quasi un secolo prima, ma poi ha dovuto accontentarsi di adottare una complessa sentenza additiva di principio, che affidava la concretizzazione dei valori del pluralismo sociale nel settore assistenziale e cioè la privatizzazione di una parte delle I.P.A.B. alla successiva azione degli organi legislativi e giurisdizionali, se non degli organi amministrativi.

Nel caso delle Fondazioni bancarie la Corte costituzionale, invece, ha dovuto semplicemente (seppur fra non poche forti pressioni ostili) attestare che le riforme operate nel 1998/9 erano nella linea della corretta attuazione dei valori costituzionali e che quindi non potevano essere stravolte da norme successive, libere certo di meglio specificare singoli particolari del nuovo quadro normativo, ma ormai impossibilitate a tornare indietro verso assetti precostituzionali. Da ciò le varie dichiarazioni di illegittimità costituzionale o di infondatezza "nei sensi di cui in motivazione" che sono contenute nella sentenza n.301 del 2003.

A proposito della giurisprudenza costituzionale, occorre peraltro cercare di eliminare qualche equivoco derivante da un noto e molto citato passaggio della sentenza n. 300 del 2003: qui, infatti, si afferma esplicitamente che le fondazioni di origine bancaria vanno annoverate tra "i soggetti dell'organizzazione delle "libertà sociali" (sentenza n.50 del 1998)" e questo riferimento - scisso dal contesto in cui è inserito e dalle altre affermazioni contenute nelle sentenze - è a molti apparso in qualche misura riduttivo rispetto ai valori in gioco ed alla consistenza e complessità del settore delle fondazioni di origine bancaria.

In realtà questo riferimento fa parte di un passaggio argomentativo nel quale occorreva escludere l'ulteriore utilizzabilità della vecchia tesi che basta l'identità terminologica dei settori materiali in cui operano i soggetti privati e quelli di competenza legislativa di un ente pubblico per rendere lecita una penetrante legislazione pubblicistica; quindi occorreva negare che le fondazioni potessero ancora essere limitate nel loro assetto giuridico in quanto operanti in materie nelle quali le Regioni dispongono di indubbie competenze legislative: è a tal fine che la Corte ricorda che in una sua precedente giu-

risprudenza aveva già affermato come nell’area in cui operano le inviolabili libertà tutelate dalla Costituzione l’intervento del legislatore è ammissibile solo ove l’esercizio delle libertà vada ad incidere su altri significativi interessi pubblici (e comunque il legislatore può intervenire in ambiti del genere solo in modo ragionevole). D’altra parte, anche nella sent. n. 301 del 2003<sup>13</sup> la Corte costituzionale ha dovuto ricordare che non bisogna confondere responsabilità pubbliche o private per una semplice uniformità linguistica (lì si trattava di escludere che i cosiddetti “settori ammessi” comprendessero anche poteri di tipo pubblicistico).

Se quindi lo specifico punto di arrivo di questa parte della sentenza n. 300 è solo che “non è possibile invocare le funzioni attribuite alla competenza delle Regioni per rivendicare ad esse il potere di ingerenza nell’organizzazione di soggetti che appartengono ad un ordine diverso da quello pubblicistico che è il loro”, mi sembrano, invece, assai più significative in questa stessa sentenza altre due affermazioni: anzitutto, quella secondo la quale “la trasformazione della natura giuridica degli originari enti conferenti può dirsi normativamente realizzata”; in secondo luogo, si consideri l’affermazione secondo cui “l’evoluzione legislativa ha spezzato quel “vincolo genetico e funzionale” di cui parlano le sentenze n. 341 e n. 342 del 2001 di questa Corte, vincolo che in origine legava l’ente pubblico conferente e la società bancaria, e ha trasformato la natura giuridica del primo in quella di persona giuridica privata senza fine di lucro (art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 153) della cui natura il controllo della società bancaria, o anche solo la partecipazione al suo capitale, non è più elemento caratterizzante”.

D’altra parte, la Corte costituzionale quando successivamente è dovuta tornare sul tema, dovendosi questa volta riferire ad una vicenda relativa ad una Fondazione operante in una Provincia autonoma, ha pienamente confermato con la sentenza n. 438 del 2007 la propria precedente giurisprudenza ed utilizzando proprio le argomentazioni prima appena ricordate: anzi, la mutazione radicale conseguente alla “profonda modifica” legislativa del settore che ha scisso “il sistema delle fondazioni e quello degli istituti creditizi”, è stata ora qualificata come una “riforma economico-sociale”. E ciò malgrado l’esistenza della speciale deroga per le Fondazione ope-

<sup>13</sup>) Si veda il n. 4 del *Considerato in diritto*.

ranti nelle Regioni ad autonomia particolare relativamente al divieto di “detenere partecipazioni di controllo nelle società creditizie conferitarie”.

### **3. I nuovi rischi per i soggetti del pluralismo sociale**

Ci si potrebbe chiedere quali siano stati i motivi delle diffuse difficoltà di tradurre in concreto integralmente il modello pluralistico da parte degli organi legislativi della nostra democrazia: certamente ha molto pesato il perdurare delle mentalità e degli interessi sorti durante la lunga stagione dello statalismo.

Forse ha in piccola parte anche pesato una qualche debolezza nella rivendicazione dell'autonomia da parte degli stessi interessati: ciò anzitutto per le notevoli tensioni sociali e politiche dei primi decenni dell'esperienza repubblicana, che sollecitavano a dare priorità ad altri interessi, ma anche per le molte trasformazioni economico-sociali che hanno modificato in profondo tante realtà che esprimevano varie forme di pluralismo sociale o che ne hanno messo in evidenza aspetti ormai invecchiati.

Ma - se vogliamo essere sinceri - ha pesato non poco il paradossale emergere di nuovi rischi per il pluralismo ad opera di altri soggetti appartenenti al pluralismo sociale ed istituzionale.

Nel nuovo assetto democratico, infatti, hanno trovato naturalmente grandi spazi d'azione ed hanno conseguito non poco potere alcuni grandi soggetti del pluralismo sociale, dotati di incomprimibile forza e liberi da particolari vincoli legislativi (partiti, sindacati, gruppi di interesse nazionali e locali, confessioni religiose, ecc.), mentre rischiavano sempre più un progressivo indebolimento gli altri soggetti del pluralismo che necessitavano di appositi interventi legislativi che li rendessero liberi dai tanti e diversi vincoli previsti nelle vecchie normative; soggetti sociali che, inoltre, avevano bisogno di operare in contatto con le nuove istituzioni pubbliche e con gli altri più potenti soggetti del pluralismo sociale.

Tutto ciò ha originato non pochi problemi, dal momento che non sono mancati certo casi nei quali alcuni “soggetti forti” del pluralismo sociale hanno operato per conquistare pezzi degli altri soggetti del pluralismo sociale, se non “colonizzarli” integralmente, al fine di rafforzarsi o di affermare una vera e propria egemonia sulla società. Il primo, notissimo caso (ma purtroppo non è affatto l'unico), è

ovviamente quello relativo ai partiti politici, che in molte occasioni sono riusciti a condizionare o a conquistare la guida di altri soggetti sociali attraverso il loro notevole potere di influenza sul piano politico o - tanto più - utilizzando la loro presenza nelle istituzioni pubbliche nazionali, regionali o locali, che sono non di rado titolari, a causa di vicende storiche e giuridiche differenziate, di svariati poteri di designazione per la composizione degli organi di alcuni soggetti sociali.

Ma lo stesso potrebbe dirsi per tanti gruppi di potere operanti a livello nazionale e locale, e che (magari anche utilizzando i canali partitici), sono riusciti a conseguire l'improprio controllo di soggetti del pluralismo sociale.

Questi riferimenti potrebbero anche contribuire a spiegare qualche troppo debole difesa (almeno nel passato) dell'autonomia delle istituzioni del pluralismo sociale ad opera di qualche suo rappresentante, divenuto in realtà prevalentemente espressivo di interessi estranei.

Proprio gli esempi relativi al fatto che i poteri di designazione da parte degli enti locali di componenti degli organi di soggetti del pluralismo sociale possono fornire alle forze politiche egemoni nelle diverse aree territoriali agevoli strumenti per portare avanti linee di vero e proprio controllo e dominio politico sui soggetti del pluralismo sociale, conferma la profonda erroneità della tesi, che addirittura si è a lungo teorizzata (e ancor più spesso praticata), secondo la quale le tradizionali esigenze sottostanti al pluralismo sociale avrebbero potuto essere soddisfatte tramite il sistema delle amministrazioni locali, che rappresentano le popolazioni locali e quindi sono estranee a culture e prassi statalistiche.

Si tratta, invece, di una tesi profondamente errata e pericolosa, come abbiamo appena accennato. Ciò perché se è vero che gli enti locali dovrebbero rispondere essenzialmente ai loro cittadini e dovrebbero godere di autonomia rispetto agli organi centrali dello Stato, essi sono però enti pubblici rappresentativi delle volontà politiche dei cittadini dei loro territori, nonché articolazioni delle complessive istituzioni repubblicane.

In altre parole: gli enti locali sono parte del sistema politico e quindi rappresentano gli interessi pubblici dei loro cittadini, mentre le istituzioni rappresentative del pluralismo sociale sono titolari di alcuni interessi generali, ma certamente non pubblici, individuati nei loro atti fondativi e specificati dagli organi che li gestiscono.

Anche se il territorio o la comunità interessata fossero gli stessi, l'ente locale ed il soggetto del libero pluralismo sociale che vi opera appartengono a due categorie di istituzioni tra loro intrinsecamente diverse, che quindi non possono essere ridotte ad unità.

L'autonomia delle istituzioni del pluralismo sociale viene quindi radicalmente contraddetta – dovrebbe essere ormai ben chiaro – non solo per il dominio da parte dello Stato, ma anche per l'eventuale dominio da parte del sistema delle amministrazioni territoriali: non a caso, la sent. n.301 della Corte costituzionale, pur ritenendo non irragionevole che il legislatore del 1999 avesse previsto che le fondazioni cosiddette di tipo istituzionale potessero avere “una significativa presenza nell'organo di indirizzo di soggetti espressi dagli enti territoriali, secondo le determinazioni dei diversi statuti”, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge n.448 del 2001, che pretendeva di imporre alle Fondazioni “una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti” regionali e locali. Se, infatti, per le Fondazioni “è storicamente indiscutibile un loro collegamento con le realtà locali, quale riflesso del radicamento territoriale degli enti bancari e delle casse di risparmio da cui traggono origine”, il punto ineludibile è che la presenza eventuale degli enti locali, accanto ad altri enti e fondazioni, deve essere il frutto dell'autonomia statutaria e soprattutto deve mirare a rappresentare la comunità locale come realtà sociale e non già la mera realtà politica locale.

Il punto resta peraltro molto delicato poiché il peso comunque spesso significativo, sulla base degli stessi statuti delle Fondazioni, degli enti pubblici nella designazione di componenti degli organi delle Fondazioni, se non integrato dal rispetto sostanziale di regole finalizzate ad evitarne ogni uso di parte o strumentale (di cui, almeno nel passato, si sono purtroppo avuti vari esempi), fa sorgere un rischio assolutamente evidente: anche fondazioni autonome come quelle di origine bancaria, malgrado tutte le dichiarazioni legislative, potrebbero non essere di fatto autonome e ridursi o a svolgere un ruolo meramente e strumentalmente politico o a rappresentare solo un tassello di un unitario disegno nazionale posto in essere da rappresentanti del potere pubblico.

In quest'ambito, la Corte costituzionale nella sent. n.301 del 2003 non è potuta andare oltre ad alcune valutazioni interpretative (che peraltro integrano una conforme disposizione legislativa) ed un monito: malgrado lo stesso riferimento legislativo al termine di rap-

presentanza, in realtà gli enti che nominano i componenti degli organi di indirizzo delle Fondazioni non fanno altro che designare componenti di questi organi, che non hanno però alcun vincolo di mandato e che anzi “agiscono, e devono agire, in assoluta e totale indipendenza dall’ente che li ha nominati”. D’altra parte, già il secondo comma dell’art. 4 del d.lgs. n. 153 prescrive che “i componenti dell’organo di indirizzo non rappresentano i soggetti esterni che li hanno nominati né ad essi rispondono”.

#### **4. Alcune scelte della Carta delle Fondazioni relativamente all’effettiva autonomia delle Fondazioni**

Qui opportunamente la “Carta delle Fondazioni”, nella parte dedicata alla “governance”, fa invece indubbi passi in avanti poiché, mentre ribadisce in molteplici passaggi il legame delle Fondazioni con il territorio e con la comunità di riferimento, afferma però con nettezza che i componenti degli organi devono essere selezionati in base alle loro qualificazioni personali e professionali e devono operare “nell’esclusivo interesse delle Fondazioni e non sono rappresentanti degli enti designanti, né ad essi rispondono” (cfr. Principi 3<sup>14</sup>, 4<sup>15</sup>, 5<sup>16</sup>). Anzi, il Principio 7<sup>17</sup> ipotizza interessanti e nuove fattispecie di incompatibilità ed ineleggibilità anche in specifico riferimento a candidature politiche, affidando anche alle Fondazioni il compito di disciplinare “eventuali ipotesi di discontinuità tra cessazione dalla Fondazione e assunzione successiva di incarichi politici (elettivi o amministrativi).”

Naturalmente tutto ciò tramite regole autonome, di varia caratteristica, ma tutte certamente riconducibili alla categoria delle norme di “soft law”, come d’altronde la stessa “Carta delle Fondazioni”, che si autodefinisce nel suo Preambolo come contenente “principi di autodisciplina” integrativi degli Statuti delle singole Fondazioni.

Ma appunto di un moderno ed avvertito codice di autoregolamentazione delle Fondazioni di origine bancaria, capace di eviden-

<sup>14</sup>) *Principio 3. Rappresentatività*

<sup>15</sup>) *Principio 4. Trasparenza*

<sup>16</sup>) *Principio 5. Indipendenza degli organi*

<sup>17</sup>) *Principio 7. Incompatibilità ed ineleggibilità*

ziare - dopo la lunga stagione dell'appannamento della loro autonomia - i valori effettivi che devono caratterizzare istituzioni sociali operanti in questo particolare settore e di tutelarli tramite un efficace sistema di reazioni e sanzioni dinanzi a comportamenti difforanti<sup>18</sup>, si ha un assoluto bisogno.

E ciò non certo perché di etica affermata e praticata non se ne abbia bisogno anche altrove (va anzi ribadito che nessun sistema giuridico od istituzionale può funzionare ove manchi o non sia sostanzialmente rispettata, una rete adeguata di essenziali regole etiche), ma perché proprio la rilevante novità assicurata dalla recente legislazione bancaria con la definizione delle Fondazioni come persone giuridiche private “dotate di piena autonomia statutaria e gestionale”, mentre il sistema dei partiti e quello dei maggiori gruppi di pressione appaiono tutt'altro che indeboliti o rassegnati ad una perdita definitiva di potere in questi ambiti, esige innanzi tutto di essere consolidata da diffusi mutamenti di regole e di comportamenti.

Regole e comportamenti che devono entrare nella coscienza diffusa dei diversi protagonisti individuali e collettivi a livello nazionale e locale, se si vuole davvero garantire la permanenza e l'effettività dello stesso mutamento legislativo. Infatti, nel sordo conflitto che tuttora perdura fra statalisti e teorici del primato assoluto della politica (di destra o di sinistra che siano), da una parte, e sostenitori dell'autonomia sostanziale delle realtà sociali pur nel pieno rispetto della legalità, dall'altra, ciò che occorre conseguire assolutamente, ma che spesso invece manca, nell'opinione pubblica e fra gli stessi operatori del settore, è proprio una chiara e pubblica rappresentazione delle specifiche legittimazioni dei vari soggetti sociali operanti o interessati dal pluralismo sociale; legittimazioni che sono certamente diverse (anche se non sempre necessariamente contrapposte) da quelle dei movimenti politici o dei vari gruppi di interesse.

In questo senso è allora molto apprezzabile l'esito dello sforzo operato nel Preambolo della “Carta delle Fondazioni” per spiegare anzitutto la propria attuale “missione”: “Le Fondazioni svolgono la loro attività nell'esclusivo interesse generale delle comunità di rife-

---

<sup>18)</sup> A quest'ultimo proposito, semmai, andrà verificata la sufficienza del rinvio, operato dal terzo capoverso del Preambolo, alle norme legislative vigenti relative alle responsabilità.

rimento e rispondono del loro operato, interpretando le esigenze e corrispondendo alle istanze del proprio territorio, in maniera imparziale e con uno spirito di collaborazione con i soggetti espressione delle realtà locali, nel rispetto del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, quali organismi in grado di esprimere capacità programmatiche e progettuali a favore della crescita culturale, sociale ed economica dei territori di riferimento. In tal senso, svolgono una funzione di catalizzatore delle risorse, delle politiche e delle competenze presenti sul territorio su specifiche problematiche di interesse comune, stimolando direttamente o attraverso la promozione di partnership, processi di innovazione e sviluppo nei settori di intervento”.

Del pari è apprezzabile che il principio dell’autonomia sia assunto come “principio fondante, nelle sue varie declinazioni in termini di indipendenza da ingerenze e condizionamenti esterni e di capacità di libera autodeterminazione per adempiere nel modo migliore alla propria missione”(ma si veda pure il *Principio 1. Autonomia* del settore Governance <sup>19</sup>).

Voglio dire che il valore di un testo come la “Carta delle Fondazioni” sta anzitutto nella presa di consapevolezza e nella conseguente pubblicizzazione dello spazio proprio delle Fondazioni rispetto a quello delle istituzioni pubbliche, statali, regionali e locali, ma anche a quello dei diversi gruppi politici, culturali e di interessi che operano nelle corrispondenti aree territoriali, nonché nella manifestazione di una precisa volontà delle Fondazioni di voler operare costantemente con queste caratteristiche e finalità.

Ciò ancora prima dell’importanza evidente di aver adottato tutto un insieme di opportuni principi di autodisciplina integrativi degli Statuti nei tre principali settori individuati (“Governance”; “Attività istituzionale”<sup>20</sup>, “Gestione del patrimonio”<sup>21</sup>).

<sup>19</sup> “Le Fondazioni svolgono la loro attività, interpretando le esigenze e corrispondendo alle istanze del proprio territorio, e operano le loro scelte libere da ingerenze e condizionamenti esterni che ne possano limitare l’autonomia. Il rapporto con gli attori locali, pubblici e privati, è informato da spirito di collaborazione, nel reciproco rispetto delle autonomie e delle prerogative decisionali”.

<sup>20</sup> Strutturata in Principi di programmazione e di gestione dell’attività istituzionale, Principi e criteri per la individuazione e la valutazione delle iniziative, Principi di gestione, monitoraggio e valutazione delle iniziative sostenute.

<sup>21</sup> Strutturata in Principi e criteri di selezione degli investimenti, Assetto organizzativo, monitoraggio e rendicontazione, Principi e criteri di selezione dell’Advisor/Gestore.

La situazione attuale di perdurante incertezza potrebbe indurre a puntare ad una più o meno organica revisione della legislazione vigente, in varie parti discutibile<sup>22</sup> e comunque certamente alquanto frammentaria; peraltro non andrebbe sottovalutato il rischio di ulteriori revisioni legislative, che restano sempre pericolose, dato il perdurare della incerta contingenza politica. In alternativa, la “Carta delle Fondazioni” intanto fornisce una molteplice serie di soluzioni organizzative e di funzionamento che possono aiutare notevolmente a risolvere molti problemi esistenti, non risolti e qualche volta resi meno chiari dalla legislazione vigente.

Ma soprattutto la “Carta delle Fondazioni” permette di presentare all’opinione pubblica una chiara ricostruzione dei rapporti istituzionali che ruotano intorno alle Fondazioni, dei loro modelli organizzativi e dei modi di operare, nonché della loro missione fondamentale nella nostra attuale società: in altri termini, si dà atto dell’attuale fondamento della legittimazione delle Fondazioni ad essere significativi soggetti sociali autonomi.

Ciò appare necessario, poiché purtroppo vicende ancora recenti, relative alla composizione degli organi di importanti Fondazioni, evidenziano la perdurante esistenza di rilevanti pressioni di forze politiche e di gruppi di interesse locali per conseguire veri e propri poteri di influenza, se non di controllo, su alcune Fondazioni. Appare, ad esempio, evidente lo stridente contrasto che vicende del genere hanno con i Principi della “Carta delle Fondazioni”, a cominciare dalla affermazione che le Fondazioni “operano le loro scelte libere da ingerenze e condizionamenti esterni che ne possano limitare l’autonomia” (*Principio 1. Autonomia* del settore Governance) e che i “componenti degli organi concorrono, in posizione di parità e in un positivo e costruttivo rapporto dialettico, a formare le libere volontà delle Fondazioni. Agiscono nell’esclusivo interesse delle Fondazioni e non sono rappresentanti degli enti designanti, né a questi rispondono. Sono tenuti alla piena osservanza di principi di riservatezza e di deontologia professionale” (*Principio 5. Indipendenza degli organi* del settore Governance).

Ma poi in vicende del genere, quanto avrebbe potuto essere deci-

---

<sup>22)</sup> Si vedano, ad esempio, le critiche anche sul piano della razionalità, se non della costituzionalità, ad alcune disposizioni legislative sull’organizzazione delle Fondazioni, di Giuseppe Morbidelli, *Le attività cit.* pag.. 9 ss.

sivo il rispetto effettivo di quanto prescritto sia dal *Principio 6. Trasparenza*<sup>23</sup>, che dal *Principio 4. Autorevolezza e competenza degli organi*<sup>24</sup> (sempre del settore Governance)!

In particolare, l’analitica disposizione, prima richiamata, sulla *Trasparenza* prevede che le Fondazioni disciplinino le modalità attraverso le quali i soggetti che designano i componenti dell’organo di indirizzo partecipano effettivamente, definendo anche “le procedure di nomina dei designati, esplicitando e rendendo pubbliche le relative modalità individuate secondo criteri idonei ad assicurare esperienze e saperi adeguati alle finalità statutarie prescelte, a salvaguardare l’indipendenza dei singoli componenti e dell’organo nel suo complesso, nonché la sua equilibrata composizione”. Ma poi si prevede anche che le Fondazioni rendano pubblici “i percorsi professionali e le competenze dei componenti degli organi” ed anzi debbano “esplicitare i profili di competenza ritenuti idonei a ricoprire gli incarichi all’interno degli organi, l’eventuale adozione di modalità di designazione dei componenti degli organi di indirizzo basate sull’indicazione da parte dei soggetti designanti di più candidati tra cui effettuare la selezione, l’individuazione degli ambiti nei quali i designati devono aver maturato i requisiti e la definizione dei procedimenti di accertamento del possesso dei requisiti richiesti”.

23) “Le Fondazioni individuano i soggetti cui spetta la designazione dei componenti l’organo di indirizzo e disciplinano le modalità attraverso le quali gli stessi partecipano effettivamente alla formazione del medesimo. Definiscono altresì le procedure di nomina dei designati, esplicitando e rendendo pubbliche le relative modalità individuate secondo criteri idonei ad assicurare esperienze e saperi adeguati alle finalità statutarie prescelte, a salvaguardare l’indipendenza dei singoli componenti e dell’organo nel suo complesso, nonché la sua equilibrata composizione.

Le Fondazioni identificano opportune modalità per rendere pubblici i percorsi professionali e le competenze dei componenti degli organi.

Al fine di effettuare in autonomia le migliori scelte nell’interesse proprio e delle comunità di riferimento, le Fondazioni provvedono, in particolare, ad esplicitare i profili di competenza ritenuti idonei a ricoprire gli incarichi all’interno degli organi, l’eventuale adozione di modalità di designazione dei componenti degli organi di indirizzo basate sull’indicazione da parte dei soggetti designanti di più candidati tra cui effettuare la selezione, l’individuazione degli ambiti nei quali i designati devono aver maturato i requisiti e la definizione dei procedimenti di accertamento del possesso dei requisiti richiesti”.

24) I componenti degli organi, oltre al possesso dei requisiti di onorabilità previsti dalla legge, sono portatori di professionalità, competenze e autorevolezza in grado di contribuire al perseguimento delle finalità istituzionali. Nella nomina e nella revoca dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo, l’organo di indirizzo assume le proprie determinazioni al fine di individuare le soluzioni più adeguate ed assicurare il conseguimento dei programmi di attività e a preservare il corretto funzionamento dell’Ente”.

Al tempo stesso, la disposizione sull'*Autorevolezza e competenza degli organi* prevede, tra l'altro, che "I componenti degli organi, oltre al possesso dei requisiti di onorabilità previsti dalla legge, sono portatori di professionalità, competenza ed autorevolezza in grado di contribuire al perseguimento delle finalità istituzionali".

Del pari significativa l'importante disposizione relativa alle nomine in società controllate o partecipate: "La designazione dei componenti degli organi di società controllate e partecipate ha luogo secondo criteri volti a garantire autorevolezza e competenza dei nominati, in funzione delle caratteristiche della società e del ruolo da ricoprire. Le nomine sono effettuate nell'esclusivo interesse delle società controllate o partecipate"<sup>25</sup>.

Questa evidente preoccupazione della Carta ad evitare ogni situazione di conflitto di interessi all'interno delle Fondazioni caratterizza, inoltre, molti altri settori: si veda, ad esempio, quanto tutto ciò caratterizzi anche la stessa disciplina prevista in tema di avvalimento da parte delle Fondazioni "di advisor e/o gestori professionali" nella gestione patrimoniale: qui anzitutto si afferma che la responsabilità ultima degli organi delle Fondazioni non viene meno anche in caso di "ricorso a competenze esterne" e che "le decisioni e le performance di investimento... sono di diretta responsabilità degli organi"<sup>26</sup>. Ma la stessa scelta per professionalità esterne deve essere fatta dalla Fondazione nel "suo esclusivo interesse" e comunque occorre "prevenire ed escludere situazioni di conflitto di interessi"<sup>27</sup>.

In coerenza a queste premesse, la "individuazione dei soggetti esterni può essere attivata attraverso una procedura selettivo/comparativa che - sulla base di criteri di selezione predefiniti... - coinvolge un numero adeguato di candidati, al fine di effettuare una comparazione tra le differenti proposte e pervenire all'identificazione della soluzione più idonea"<sup>28</sup> ed uno dei fondamentali elementi di selezione è proprio "l'indipendenza dei candidati rispetto a situazioni di potenziale conflitto di interessi"<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> *Principio 8. Autorevolezza e competenza delle nomine in società controllate e partecipate nel settore Governance.*

<sup>26</sup> *Principio 3.1. Responsabilità del settore Gestione del patrimonio.*

<sup>27</sup> *Principio 3.2. Indipendenza del settore Gestione del patrimonio.*

<sup>28</sup> *Principio 3.4. Competizione / Comparazione del settore Gestione del patrimonio.*

<sup>29</sup> *Principio 3.4. Indipendenza del settore Gestione del patrimonio. Criteri di selezione.*

In fondo, anche attraverso norme del genere su oggetti notoriamente delicati, i soggetti istituzionali e le forze sociali, se non anche la complessiva opinione pubblica, possono prendere atto che le Fondazioni vogliono essere soggetti sociali effettivamente autonomi e che tali intendono davvero rimanere, prima ancora di essere persone giuridiche private, governate, nel rispetto delle normative costituzionali e legislative, dai loro statuti e regolamenti, nonché dalle loro norme di autodisciplina.

## **5. I rapporti con gli enti locali nella “Carta delle Fondazioni”**

Nella “Carta delle Fondazioni” sono contenute anche alcune importanti specificazioni relativamente al rapporto fra le Fondazioni e le comunità locali di cui sono una particolare espressione: non a caso, addirittura il Preambolo inizia con l’affermazione che “Le Fondazioni rappresentano un bene originario nelle comunità locali e realizzano in responsabile autonomia i propri scopi istituzionali, secondo le proprie determinazioni, operando prevalentemente nell’ambito dei territori da cui hanno avuto origine”.

La già evidente volontà di ribadire il legame delle Fondazioni con il territorio che storicamente le ha espresse, ma anche la sicura autonomia valutativa ed operativa delle singole Fondazioni, è ulteriormente specificata da alcune altre importanti disposizioni contenute nella parte dedicata alla Attività istituzionale. Qui, anzi, vi è un’apposita Premessa che così sintetizza efficacemente la linea di fondo delle disposizioni successive della Carta: “Nel perseguimento delle finalità istituzionali, le Fondazioni operano avendo come riferimento il proprio territorio di elezione, secondo logiche ispirate all’autonomia delle scelte e all’imparzialità delle decisioni, nel rispetto del principio costituzionale di sussidiarietà, senza svolgere ruoli supplenti o sostitutivi delle istituzioni preposte”.

Questa linea di rivendicazione del proprio radicamento, ma anche del proprio essere istituzione effettivamente autonoma, passa anzitutto attraverso le affermazioni che “Le Fondazioni sono radicate nel territorio da cui hanno avuto origine” (*Principio 1.1. Territorialità* del settore Attività istituzionale) e che “L’interazione con le comunità dove sono radicate è un valore imprescindibile, che viene perseguito secondo modalità e forme adeguate alle realtà di riferimento, dando ascolto ed interpretando le istanze ritenute più meri-

tevoli di attenzione” (*Principio 1.2. Ascolto* del settore Attività istituzionale). Però immediatamente dopo si chiarisce la piena autonomia delle Fondazioni: “Le Fondazioni individuano autonomamente le modalità di intervento ritenute più idonee per il perseguimento delle proprie finalità statutarie” (*Principio 1.5. Autonomia nelle scelte* del settore Attività istituzionale) anche in riferimento al possibile rischio che gli enti locali tentino di far svolgere alle Fondazioni, in nome di una errata lettura del principio di sussidiarietà orizzontale, funzioni complementari a quelle dell’amministrazione locale (pertanto il *Principio 1.4. Sussidiarietà* del settore Attività istituzionale rivendica una lettura corretta di questo principio costituzionale: “In conformità al principio costituzionale di sussidiarietà, definiscono in piena libertà e indipendenza la propria strategia di intervento, senza svolgere un ruolo di sostituzione o supplenza di altre istituzioni”).

È evidente, infatti, il rischio per le Fondazioni di essere ritenuti soggetti meramente erogatori di finanziamenti, per di più sostanzialmente eterodiretti dal sistema politico locale: si vorrebbe riproporre, in fondo, una nuova versione dell’inammissibile primato delle istituzioni politiche e delle loro scelte, rispetto a quanto, invece, venga autonomamente deciso dai soggetti espressivi del pluralismo sociale. E, certo, il principio di sussidiarietà di cui al quarto comma dell’art. 118 Cost. è, invece, palesemente nel senso che le istituzioni pubbliche devono favorire l’esercizio del libero pluralismo sociale e non già viceversa<sup>30</sup>.

La medesima preoccupazione sta evidentemente a monte di una specifica disposizione relativa alla “valutazione delle iniziative di terzi”, dal momento che vi si stabilisce che le Fondazioni “nel valutare le iniziative” sono tenute anche a verificare quanto esse si inquadriano all’interno di un “approccio complementare e non sostitutivo dell’intervento pubblico”<sup>31</sup>.

---

<sup>30)</sup> “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

<sup>31)</sup> *Criterio 7. Non sostituibilità* del settore Attività istituzionale.

## 6. Trasparenza e non discriminazione nell’attività delle Fondazioni

Molte altre disposizioni della “Carta delle Fondazioni” non possono essere analizzate in questa sede per evidenti motivi di spazio.

Non si può, peraltro, tacere la presenza di molteplici e ricorrenti disposizioni che vorrebbero riuscire a garantire davvero una trasparenza effettiva nel funzionamento delle Fondazioni, nonché un modo di operare con modalità finalizzate a conseguire l’imparzialità. D’altra parte, il fondamentale *Principio 1.5. Autonomia nelle scelte* del settore Attività istituzionale, a cui ci siamo riferiti nel par. 5, pone espressamente come principi generali d’azione per le Fondazioni proprio i “principi di trasparenza e di non discriminazione”.

Sul primo tema c’è da notare anzitutto la singolarità che vi siano nella “Carta delle Fondazioni” addirittura cinque diverse disposizioni intitolate “Trasparenza”, dal momento che evidentemente si è in tal modo inteso ribadire questo un valore particolarmente condiviso sull’intero arco dell’organizzazione e del funzionamento di questi organismi: se del *Principio 4.* nel settore della Governance abbiamo già parlato al par. 4 in riferimento alle modalità mediante le quali si determinano modalità e procedure mediante le quali devono operare i soggetti che designano i componenti dell’organo di indirizzo, le altre disposizioni riguardano le condizioni di accesso, i criteri di selezione e gli esiti del processo di individuazione delle iniziative da sostenere, sia che siano proprie che di terzi<sup>32</sup>, la previa pubblicità relativa alle “modalità di determinazione delle decisioni di investimento, orientate al perseguimento degli scopi statutari”<sup>33</sup>, la definizione delle modalità procedurali e i criteri di gestione del patrimonio, nonché le relative procedure operative<sup>34</sup>, le modalità di selezione per l’individuazione di soggetti esterni a supporto della gestione degli investimenti<sup>35</sup>. Si noti, inoltre che varie altre disposizioni, seppur diversamente intitolate, tutelano espressamente la trasparenza in ambiti particolarmente importanti: ad esempio, si veda la norma sul bilancio<sup>36</sup>, la cui nota informativa deve assicurare “una adeguata, completa e trasparente informativa sugli investimenti rea-

<sup>32)</sup> *Principio 2.1. Trasparenza* del settore Attività istituzionale.

<sup>33)</sup> *Principio 1.5. Trasparenza* del settore Gestione del patrimonio.

<sup>34)</sup> *Principio 2.2. Trasparenza* del settore Gestione del patrimonio.

<sup>35)</sup> *Principio 3.3. Trasparenza* del settore Gestione del patrimonio.

<sup>36)</sup> *Principio 2.6. Completezza del bilancio* del settore Gestione del patrimonio.

lizzati e i risultati conseguiti”, quella sulla rendicontazione<sup>37</sup>, per non parlare di quella sulla comunicazione in generale dell’attività delle Fondazioni<sup>38</sup>.

Sul tema dell’imparzialità, mi sembrano particolarmente significative varie disposizioni relative al delicato settore delle iniziative di terzi da finanziare da parte delle Fondazioni: qui non solo vi è una delle disposizioni prima richiamate in tema di trasparenza, ma una specifica disposizione afferma - tra l’altro - che “la individuazione delle iniziative da sostenere avviene sulla base di criteri definiti, che consentano di perseguire al meglio gli obiettivi di missione, escludendo situazioni di conflitto di interessi e ingerenze esterne” e impegna a garantire la “parità di trattamento” nel processo di individuazione delle iniziative da sostenere<sup>39</sup>.

Anzi, deve dirsi che molti dei “principi e criteri per la individuazione e la valutazione delle iniziative” contenuti della Carta delle Fondazioni appaiono non solo apprezzabili, ma tali che meriterebbero un’opportuna utilizzazione anche da parte di molti altri soggetti pubblici e privati al fine di garantire maggiore trasparenza ed imparzialità nella selezione di iniziative analoghe.

## 7. Due significative disposizioni nel settore della gestione patrimoniale

Fra le molte altre - e per lo più opportune - disposizioni in tema di “Gestione del patrimonio” ne spiccano due di particolare interesse.

Da una parte, mi riferisco al *Principio 1.10. Eticità*, che riferendosi agli investimenti delle Fondazioni preclude quegli investimenti “che presentino connessioni con situazioni di violazione dei diritti dell’uomo e delle norme di tutela dell’ambiente e del patrimonio storico, artistico e culturale”.

Dall’altra, emerge per il suo particolare interesse quanto è stabilito nel *Principio 1.8. Rapporto con la società bancaria di riferimento*, che vale la pena di riportare integralmente: “Nell’ambito delle proprie finalità di sviluppo del territorio, attraverso l’investimento nella società bancaria di riferimento, nel rispetto della

<sup>37)</sup> *Principio 1.8. Rendicontazione* del settore Attività istituzionale.

<sup>38)</sup> *Principio 1.7. Comunicazione* del settore Attività istituzionale.

<sup>39)</sup> *Principio 2.2. Imparzialità e non discriminazione* del settore Attività istituzionale.

legislazione vigente, le Fondazioni perseguono l’obiettivo di contribuire alla promozione dello sviluppo economico, nella consapevolezza che una istituzione finanziaria solida e radicata nei territori costituisca un volano di crescita e di stabilizzazione del sistema finanziario locale e nazionale. Le Fondazioni non si ingeriscono nella gestione operativa delle società bancarie, ma, esercitando i diritti dell’azionista, vigilano affinché la conduzione avvenga nel rispetto dei principi sopra richiamati”.

A leggere una disposizione del genere sembra davvero che siano ormai largamente superate le troppe polemiche, prima e dopo le sentenze della Corte, che sembravano voler misurare e condizionare il riconoscimento della natura giuridica privata delle Fondazioni, a dati meramente quantitativi o a scadenze strettamente temporali, quasi che qualche marginale irregolarità nella fase esecutiva potesse far tornare indietro tutta la grande operazione istituzionale che era stata infine realizzata.

Ma qui forse anche i più occhianti formalisti si sono dovuti render conto della sostanziale fragilità di questo tipo di argomentazioni, fra legittime eccezioni e deroghe agli originari progetti del legislatore. E ciò tanto più in un periodo nel quale in sostanza lo stesso sistema politico nazionale non di rado sembra, invece, sostanzialmente sollecitare le Fondazioni a non abbandonare davvero a sé stesso il sistema creditizio<sup>40</sup>.

## **8. La “Carta delle Fondazioni” come importante Manifesto del pluralismo sociale**

In conclusione di questo breve contributo sulla “Carta delle Fondazioni” c’è da chiedersi quale sia, al di là delle stesse puntuali intenzioni dei suoi promotori e redattori, il senso complessivo di questo ampio ed esaustivo documento, contenente oltre settanta “Principi” e che quindi spiega bene ed in modo esaustivo quali debbano essere, secondo coloro che lavorano ed animano le Fondazioni, le caratteristiche proprie delle Fondazioni di origine bancaria e del loro modo di operare per il conseguimento delle loro finalità di interesse generale.

<sup>40)</sup> Gustavo Zagrebelsky, *Conclusioni. cit.*, pag. 244 ss.

A me sembra che al di là degli indubbi notevoli contributi di chiarificazione nello sviluppo delle sommarie (ed in parte anche opinabili) norme legislative e regolamentari vigenti, fondamentale - come già accennato in precedenza - esso rappresenti molto opportunamente una pubblica e solenne presa d'atto da parte dei "mondi sociali" che "sono" le Fondazioni di origine bancaria, della missione che caratterizza le Fondazioni nell'attuale società e nel contesto costituzionale e legislativo dell'ordinamento repubblicano, nonché delle loro caratteristiche organizzative ed operative coerenti al perseguimento della loro missione. D'altra parte è rilevante che questo lavoro molto significativo sia il frutto dell'impegno comune di tutte le Fondazioni, in genere invece alquanto gelose della propria distinta autonomia<sup>41</sup>.

Si pensi soprattutto ai grandi temi affrontati nel Preambolo e risolti con affermazioni di notevole significato culturale ed istituzionale, specie considerando - come abbiamo in precedenza accennato - la contemporanea perdurante presenza nel nostro sistema istituzionale di non poche tracce del vecchio stalinismo, nonché la ricorrente tendenza di altri soggetti "forti" dello stesso pluralismo sociale di cercare di "conquistare" gli altri soggetti sociali.

In primo luogo, appare largamente condiviso il quadro costituzionale e legislativo, del quale peraltro si mette naturalmente in assoluta evidenza le scelte a favore di un ampio e coerente pluralismo e quindi alla autonomia dei diversi soggetti sociali. Non a caso, come già prima evidenziato, si afferma che per le Fondazioni l'autonomia è fondamentale anzitutto nell'accezione di "indipendenza da ingerenze e condizionamenti esterni e di capacità di libera autodeterminazione per adempiere nel modo migliore alla propria missione". Ma poi l'autonomia viene considerata anche come "strumento e modalità attuativa". Anzi, si aggiunge che "l'autonomia rappresenta la capacità di definire entro i limiti generali dettati dal sistema positivo (costituzionale e legislativo) le proprie scelte e le relative regole attraverso le diverse forme giuridiche riconosciute: statutarie, regolamentari, o anche di semplice autodisciplina".

In secondo luogo, emerge - come già in precedenza accennato - un tentativo di precisare la configurazione dei rapporti fra le singo-

---

<sup>41</sup>) Nella Carta si veda il relativamente generico *Principio 11. Cooperazione con altre Fondazioni* nel settore dedicato alla Governance, nonché l'accenno contenuto nel *Principio 1.1. Territorialità* nel settore dedicato alla Attività istituzionale.

le Fondazioni e le comunità locali entro i cui territori si sono storicamente sviluppate: anzitutto le radici locali vengono ribadite, tanto da affermare che “le Fondazioni rappresentano un bene originario nelle comunità locali” e svolgono “la loro attività nell’esclusivo interesse generale delle comunità di riferimento e rispondono del loro operato, interpretando le esigenze e corrispondendo alle istanze del proprio territorio”.

Al momento stesso, peraltro, si chiarisce con nettezza che esse operano del tutto autonomamente anche rispetto agli enti locali del loro territorio (territorio entro il quale pure le Fondazioni operano in prevalenza), dal momento che svolgono funzioni diverse - in quanto intrinsecamente imparziali - da quelle politiche che sono connaturate agli enti locali.

Inoltre, come abbiamo già visto, gli enti locali “concorrono alla formazione degli organi di governo delle Fondazioni” solo entro le previsioni statutarie “e nel rispetto dei principi di autodisciplina della presente Carta”, mentre le Fondazioni nello svolgimento delle loro attività non vanno oltre alla ricercata, ma autonoma, collaborazione con gli enti locali.

In terzo luogo, infine, la Carta ridefinisce l’attuale missione delle Fondazioni, considerate espressamente come autonome espressioni delle libertà sociali: “svolgono la loro attività nell’esclusivo interesse generale delle comunità di riferimento e rispondono del loro operato, interpretando le esigenze e corrispondendo alle istanze del proprio territorio, in maniera imparziale e con uno spirito di collaborazione con i soggetti espressione delle realtà locali, nel rispetto del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, quali organismi in grado di esprimere capacità programmatiche e progettuali a favore della crescita culturale, sociale ed economica dei territori di riferimento. In tal senso, svolgono una funzione di catalizzatore delle risorse, delle politiche e delle competenze presenti sul territorio su specifiche problematiche di interesse comune, stimolando direttamente o attraverso la promozione di *partnership*, processi di innovazione e sviluppo nei settori di intervento”.

In conclusione si potrebbe dire che con la “Carta” le Fondazioni hanno redatto una sorta di pubblico “manifesto”, che determina con sufficiente precisione cosa esse sono, perché esistono ed operano nella nostra epoca storica e come devono funzionare all’interno delle istituzioni pubbliche e della società italiana.

Il documento è quindi importante, anzitutto per la consapevolezza-

za evidentemente ormai conseguita all'interno di questa categoria formata da organismi dalle differenziate "storie" e consistenze. E quindi esso diviene ormai il punto di riferimento necessitato anzitutto per coloro che sono chiamati a rappresentare le Fondazioni. E ciò anche correggendo o superando qualche fase di minore impegno per una presenza davvero autonoma.

Ma poi questo documento diviene finalmente l'organica ed autonoma rappresentazione alla complessiva società italiana, ivi comprese le istituzioni pubbliche nazionali e locali, nonché i soggetti del cosiddetto "pluralismo forte", di quali siano le attuali volontà e valutazioni dei soggetti espressivi della lunga storia del pluralismo sociale, ora chiamati ad operare sul vastissimo e fondamentale versante degli "scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico" (per citare il primo comma dell'art. 2 del d.lgs. n.153 del 1999), dopo la lunga e tormentata stagione delle loro dirette responsabilità nel settore creditizio, ormai definitivamente superata.

Il richiamo, operato all'inizio di questo scritto, al grande significato di fondo che ha avuto il riconoscimento nella nostra Costituzione del libero pluralismo sociale, deve rendere avvertiti dei grandi valori in gioco allorché emergono i problemi, solo in apparenza esclusivamente tecnico-giuridici, di riuscire davvero ad articolare la vita collettiva nella società contemporanea fra più livelli di partecipazione e di decisione, pur nel pieno rispetto del primato delle determinazioni che sono riservate dalla Costituzione alle istituzioni pubbliche nell'ambito delle loro sfere di competenza.

La stessa attuale sensazione di un tanto difficile rapporto fra la sensibilità dei cittadini comuni e quello delle classi dirigenti deriva in larga parte proprio dall'assenza nella nostra società di una forte e diffusa rete di partecipazione in molteplici autonomi organismi sociali, che riescano ad affrontare e possibilmente a risolvere tanti dei problemi sociali. Ciò non in contrapposizione aprioristica con le istituzioni politiche, comunque già sovraccaricate di molteplici attese e problemi.

Ma certamente la convivenza e la collaborazione fra i diversi soggetti del pluralismo e le istituzioni pubbliche esige consapevolezza delle diverse responsabilità, delimitazione delle aree di intervento, rispetto pieno della legalità ed anche adozione ed applicazione di regole etiche adeguate.

In questo senso la "Carta delle Fondazioni" sembra aver fatto davvero un buon lavoro, che ovviamente adesso andrà concretizzato.

---

## Prima Lettura della “Carta delle Fondazioni”\*

1. La Carta delle Fondazioni costituisce un documento articolato ed organico, che manifesta le caratteristiche delle Fondazioni alle quali è destinata, e delle quali è espressione rappresentativa l’Assemblea dell’Acri, che la ha approvata il 4 aprile 2012.

In coerenza con la natura propria di questa categoria di “persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale”, che “perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico” (art. 2, decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153), la Carta ne indica il radicamento nella comunità di riferimento, delinea elementi essenziali dello loro struttura, ne chiarisce le funzioni, indica principi e criteri ai quali esse devono improntare le modalità della loro azione. Rappresenta, quindi, un documento di particolare importanza non solo per le Fondazioni che devono dare attuazione alla Carta, ma anche un importante punto di riferimento per quanti siano interessati a comprendere la loro identità, a conoscerne i principi organizzativi ed i criteri per lo svolgimento dell’attività istituzionale.

Dal punto di vista formale la Carta, pur ponendosi come vincolante per le Fondazioni, racchiude contenuti, prescrizioni, orientamenti, di diverso livello normativo. Del resto, lo stesso termine “carta” può avere, anche in una prospettiva esclusivamente giuridica, molteplici significati.

Secondo una diffusa tradizione, il termine “carta” viene usato per designare un documento solenne, che enuncia diritti ai quali è attribuita particolare garanzia, o prescrive obblighi che vincolano chi la emana o le parti che la sottoscrivono.

Quando si collocano al livello più elevato delle fonti normative, le carte dei diritti contengono il catalogo di quelli considerati fon-

---

\* La presente monografia è stata redatta dal Prof. Cesare Mirabelli.

damentali, legati alla dignità della persona ed espressione di valori universalmente condivisi.

Altre volte il termine “carta” è valso ad intitolare documenti che rendono manifesto e diffondono l’orientamento ed il programma di movimenti sociali e politici, o la ispirazione e le caratteristiche di movimenti culturali ed artistici, esprimendone la identità ed indirizzandone l’azione.

Di recente è invalso anche l’uso di indicare come “carte”, denominate “dei servizi”, documenti di amministrazioni, imprese o organizzazioni di categoria, destinati a rendere pubbliche e trasparenti le modalità operative dell’ente che le emana, e che con esse si impegna ad assicurare agli utenti prestazioni e servizi la cui qualità e tempestività è dichiarata ed è suscettibile di verifica e controllo. In tal modo la carta dei servizi si propone anche come parametro di valutazione del corretto ed adeguato esercizio della propria attività da parte delle amministrazioni nei confronti dei cittadini, o di adempimento degli obblighi dei fornitori di servizi nei confronti degli utenti.

Nell’ambito dei rapporti tra privati, è inoltre diffuso l’uso del termine “carta” per indicare il documento, spesso l’atto notarile o altrimenti pubblico, che dà forma ad un contratto o fornisce la prova di una obbligazione. La “carta” avvalora quanto essa documenta o incorpora.

L’esperienza consente, dunque, di spaziare con notevole latitudine nell’area semantica che il termine “carta” designa, e che può comprendere documenti che possono essere qualificati diversamente per valore e forza cogente, ancor prima che per contenuto. In ogni caso si tratta di un atto solenne, che impegna chi lo emana, o vi è altrimenti vincolato, non solo quando la carta impone o prescrive, ma anche quando adotta formule che possono apparire descrittive, enuncia principi o indica criteri e modelli di comportamento, considerati buone pratiche alle quali invita o impegna ad attenersi.

2. Nel variegato ventaglio di figure che la categoria delle “carte” comprende, la Carta delle Fondazioni ha una originale specificità: per la fonte dalla quale promana, per il valore che assume, per i contenuti descrittivi, prescrittivi e di indirizzo che esprime in tutta la latitudine della configurazione e delle attività di questi enti.

La Carta delle Fondazioni è stata approvata con deliberazione dell’Assemblea della Associazione che “(...) costituisce la rappre-

sentanza nazionale delle Fondazioni di origine bancaria (...)", e che rappresenta e tutela gli interessi generali delle Fondazioni "per favorirne il conseguimento delle finalità istituzionali" (artt. 1 e 5 dello Statuto). Quindi con un atto collegiale, che tuttavia assume anche il valore di atto collettivo e di concorrente adesione delle singole Fondazioni che vi hanno partecipato, le quali deliberando approvano e "condividono il contenuto della presente Carta e ad essa ispirano la propria azione, dando attuazione ai principi e criteri indicati declinandoli in piena autonomia in norme statutarie e/o regolamentari, nonché in procedure e prassi operative" (Preambolo della Carta, ultimo capoverso).

La Carta, dunque, esprime e prefigura un doppio livello di autonomia: il primo si è concretato nella emanazione dei principi e criteri che delineano la configurazione delle Fondazioni, nel quadro normativo generale, e le loro modalità organizzative e operative; il secondo, particolare di ciascuna Fondazione, attua quei principi e criteri collettivamente condivisi, declinandoli secondo le proprie "dimensioni e caratteristiche operative e istituzionali" (ancora Preambolo, ultimo capoverso).

Si manifesta in tal modo una positiva tendenza delle Fondazioni a "costituire sistema", con modalità rispettose del principio fondamentale di autonomia, che è la cifra che ne caratterizza la natura, le funzioni e l'operatività. In tal modo uniformità e differenziazione si coniugano e si armonizzano.

La efficacia vincolante della Carta deriva da fonti diverse. Le definizioni e prescrizioni che contiene hanno, in molti casi, saldo ancoraggio in principi costituzionali, in fonti legislative ed in indirizzi giurisprudenziali. Rispetto ad esse, ed in coerenza con esse, le disposizioni della Carta costituiscono una integrazione o una specificazione, che rende espliciti elementi consequenziali rispetto agli enunciati normativi delle fonti primarie, o ne orienta scelte applicative nell'ambito di discrezionalità che quelle norme prevedono, in coerenza con la "piena autonomia statutaria e gestionale" (art. 2, decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153) della quale le Fondazioni sono dotate.

Sotto questo aspetto, l'esercizio dell'autonomia integra e rafforza il quadro normativo primario, e mostra la capacità di auto-normazione delle Fondazioni, in rispondenza alla loro natura ed alla loro missione. In tal modo da un lato si assicura la effettività della disciplina normativa, condivisa e non imposta, dall'altro si esclude

la esigenza e la opportunità di interventi di etero-normazione, trovando efficace applicazione il principio di sussidiarietà, in una prospettiva che esclude la necessità di discipline dettate da fonti esterne o superiori, quando il contenuto normativo o la disciplina opportuna trovano già soddisfacente espressione in atti di autonomia.

3. La Carta consta di quattro parti, che coprono l'intera area della struttura e delle funzioni delle Fondazioni.

Il Preambolo individua la loro natura, indica gli elementi che le caratterizzano e ne ispirano la funzione. I capitoli dedicati alla *Governance*, alla Attività istituzionale, alla Gestione del patrimonio, riguardano, rispettivamente, l'assetto degli organi, le modalità con le quali perseguono gli scopi statutari, i criteri e le modalità di gestione del patrimonio. Il Preambolo non costituisce una premessa retorica o riferita alle circostanze nelle quali il documento è stato elaborato ed alle finalità che persegue, come spesso avviene per introdurre la parte sostanziale e prescrittiva di un simile documento, o per enunciare l'origine, il contesto, le finalità, e talvolta per rendere esplicite le intenzioni di quanti vi hanno parte, con la finalità di orientarne la interpretazione.

Nella Carta delle Fondazioni, il Preambolo assume la funzione essenziale di offrire una chiara e sintetica descrizione della natura e delle caratteristiche di questa categoria di Fondazioni, quale risulta dal complesso normativo e giurisprudenziale che ad esse si riferisce.

Emerge anzitutto il collegamento di questi enti con le comunità locali: sia per un riferimento storico; sia perché il patrimonio originario è frutto dell'attività svolta dall'azienda bancaria conferitaria, solitamente con forte radicamento locale, e risulta attribuito alla Fondazione quale ente conferente a seguito dello scorporo dell'azienda; sia, infine, per la prevalente destinazione delle attività nell'ambito del territorio di riferimento.

Con una sottile, ma significativa distinzione linguistica, si riconosce che "le Fondazioni rappresentano un bene originario nelle comunità locali" (primo capoverso del Preambolo), mentre non si usa la diversa espressione "delle comunità locali". Quest'ultima espressione avrebbe potuto dar luogo ad una equivoca imputazione di titolarità di poteri, sia pure direttivi o di controllo, ad altri enti che hanno la rappresentanza istituzionale della comunità locale, con il rischio di aprire ad interferenze idonee a mettere in pericolo la autonomia delle Fondazioni, che è una loro caratteristica essenziale, o ad

atteggiamenti esterni invasivi, finendo con il sospingere le Fondazioni nell’area degli enti strumentali.

La autonomia costituisce, invece, il “principio fondante” (così il secondo capoverso del Preambolo) di questa categoria di enti, e la cifra che ne caratterizza la struttura e la funzione.

La autonomia delle Fondazioni trova un radicamento ed una protezione costituzionale, essendo queste persone giuridiche private espressione di libertà sociali. Sono oramai un classico riferimento i principi enunciati dalla Corte costituzionale con le sentenze 300 e 301 del 2003, che il Preambolo non manca di ricordare, e la sottolineatura dell’autonomia che la Corte riconosce a questi soggetti, nei quali convive la natura giuridica privata, connotata dalla piena autonomia statutaria e gestionale, con gli scopi di utilità sociale che ne caratterizzano la funzione, orientata ad attività di interesse generale.

Appare evidente che queste Fondazioni rappresentano la esemplare espressione della sussidiarietà: libere, indipendenti da ingerenze e condizionamenti esterni, capaci di autodeterminarsi - come sottolinea il Preambolo della Carta che indica questi elementi come corollario dell’autonomia -, “svolgono la loro attività nell’esclusivo interesse generale delle comunità di riferimento” (così ancora il Preambolo, al quarto capoverso). Ecco, dunque, presenti i requisiti che caratterizzano la sussidiarietà così detta orizzontale, come delineati dalla Costituzione (art. 118, comma 4). Requisiti che per questa categoria di Fondazioni non sono un elemento opzionale, eventuale ed aggiuntivo rispetto al perseguimento di altre attività di interesse individuale o collettivo, ma la indefettibile caratterizzazione della loro funzione quali organizzazioni della società che operano con autonomia iniziativa, perseguendo esclusivamente interessi generali.

Per un verso la autonomia e l’indipendenza da ingerenze esterne pone le Fondazioni pienamente nell’ambito della dinamica sociale, e non nella articolazione delle istituzioni. Per altro verso l’esercizio della loro autonomia è orientato a svolgere le attività, nei settori di intervento indicati dallo statuto, “interpretando le esigenze e rispondendo alle istanze del proprio territorio”, inoltre “rispondendo del loro operato” (ancora il quarto capoverso del Preambolo).

Le Fondazioni devono, quindi, avere capacità di ascolto e di analisi, attitudine ad individuare e valutare i bisogni collettivi, impegno a selezionare con imparzialità ed indipendenza quelli che possono soddisfare o concorrere a soddisfare con la loro attività o con la con-

vergente attività di altri soggetti, avendo come scopo la “crescita culturale, sociale ed economica dei territori di riferimento”.

Questo implica che autonomia e indipendenza da ingerenze e condizionamenti esterni non siano avvertite o praticate come isolamento, separatezza o addirittura antagonismo.

L’obiettivo di svolgere la funzione di “catalizzatore delle risorse, delle politiche e delle competenze presenti sul territorio su specifiche problematiche di interesse comune”, che pure il Preambolo propone, implica e presuppone che si sviluppi un contesto di leale collaborazione con gli altri soggetti di rilievo sociale ed istituzionale, nel rispetto dell’autonomia, delle distinte competenze e responsabilità di ciascuno.

L’aver previsto che questa funzione di “catalizzatore” sia orientata e circoscritta a “specifiche problematiche di interesse comune”, per un verso rende puntuali e concreti gli obiettivi per i quali la cooperazione può efficacemente svilupparsi, e non rimanere invece una generica aspirazione, per altro verso, delimitando gli obiettivi, esclude un rapporto organico che rischi di aprire a forme di collateralismo, incompatibili con l’autonomia e l’indipendenza da condizionamenti. Piuttosto è da sottolineare che questa funzione di “catalizzatore” che raccoglie e suscita energie realizzatrici, le quali stimolino “processi di innovazione e di sviluppo nei settori di intervento”, propone le Fondazioni come fattore di animazione della sussidiarietà, in una prospettiva di positiva coesione sociale e di diretta assunzione di responsabilità della comunità che si organizza per svolgere attività di interesse generale.

Di questo “rispondono” le Fondazioni. Non nel senso di una responsabilità politica, che è propria nelle istituzioni rappresentative, ma di una responsabilità sociale, che si misura con la considerazione della loro autorevolezza, della fiducia che suscita la trasparenza, la imparzialità e la efficacia della loro azione nei settori determinati dalle competenze statutarie, rendendo conto pubblicamente del modo d’essere e delle attività svolte.

Ecco perché assume particolare rilievo verificare come i principi di fondo enunciati nel Preambolo, trovano poi applicazione e sviluppo nella stessa Carta, con riferimento sia alla struttura sia alle funzioni delle Fondazioni.

4. Il capitolo dedicato alla governance presenta uno schema che viene ripetuto nei successivi. La premessa contiene sintetica-

mente il raccordo con il preambolo e gli elementi essenziali che riguardano l'ambito considerato; segue la indicazione dei "principi" ai quali ci si attiene, per ciascuno dei quali vengono specificate la disciplina e le modalità di attuazione. Anche in questo caso si tratta a volte di principi generali, che possono trovare integrazione statutaria o regolamentare, a volte di criteri che orientano l'azione e si propongono come buone pratiche.

Gli organi di governo delle Fondazioni, qualificati nella premessa come "necessari", rispecchiano, per articolazione e per gli elementi essenziali delle competenze attribuite a ciascuno di essi, l'assetto organizzativo previsto dalle norme primarie (v. art. 4, decreto legislativo n. 153 del 1999); assetto che del resto risponde a comuni criteri di buon andamento, distinguendo funzioni di indirizzo, di amministrazione e di controllo.

Presidente, organo di indirizzo, organo di amministrazione, organo di controllo, quale che sia la specifica denominazione che assumono nello statuto di ciascuna Fondazione, sono dunque "necessari", vale a dire indefettibili; ma questa espressione non è tale da escludere che possano essere previste altre figure cui sia attribuita la qualifica di organo dell'ente, alle quali tuttavia non possono essere attribuite competenze sottratte a quelle spettanti agli organi "necessari", secondo le attribuzioni espresse dalle norme che li riguardano.

Il sistema prescelto per la amministrazione attiva è di tipo "duale". La complessiva funzione di governo, assicurata dall'organo di indirizzo e dall'organo di amministrazione, vede distinte e complementari le competenze dei due organi. Il primo è configurato come strategico, il secondo come di gestione.

All'organo di indirizzo, difatti, sono riservate le determinazioni e le scelte fondamentali per la struttura e per l'attività della Fondazione: la approvazione delle modifiche dello statuto; la nomina dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo; la definizione delle linee programmatiche sia per gli investimenti e per la gestione del patrimonio, sia per le erogazioni, quindi per entrambi i versanti di attività istituzionale della Fondazione; la verifica della attuazione dei programmi e la approvazione dei documenti contabili fondamentali.

L'organo di amministrazione ha, invece, compiti di proposta e di gestione, ed è chiamato a realizzare i programmi definiti ed a perseguire gli obiettivi individuati dall'organo di indirizzo.

La presenza di due organi i quali concorrono a stabilire e realiz-

zare l'attività dell'ente, sia pure con competenze ed a livelli diversi, potrebbe comportare qualche marginale difficoltà nel delineare i puntuali confini nella relazione tra atti di programmazione, di indirizzo e di controllo, ed atti di gestione.

Si tratta di competenze diverse ma complementari, che si integrano reciprocamente, nelle quali si deve manifestare la cooperazione tra organi. La "separazione personale e funzionale" tra di essi, che la Carta qualifica come determinante, significa anche che è da escludere che l'uno possa esautorare o comprimere l'altro, assorbirne sostanzialmente o esercitarne di fatto le competenze, con il rischio di una prassi o di un esito monocratico. Del resto l'organo di indirizzo strategico assicura, per ampiezza e composizione, il miglior raccordo con la lettura delle esigenze e delle istanze delle comunità locali, pur con la neutralità che richiede la salvaguardia dell'autonomia dell'ente, mentre l'organo di gestione consente che l'azione operativa sia efficace, destinata a perseguire e raggiungere gli obiettivi strategici delineati dall'organo di indirizzo e da questo verificati nella corretta attuazione. Si introduce in tal modo non una dialettica antagonista, ma un equilibrio cooperativo di poteri che si bilanciano, e che per un verso dovrebbe escludere rischi di auto-referenzialità degli organi, per altro verso dovrebbe assicurare il corretto esercizio delle competenze di ciascuno, e complessivamente un buon andamento delle attività.

Nella Carta rimangono meno precisate le competenze del presidente, la cui figura è menzionata senza indicazione di specifiche attribuzioni, mentre costituisce, come la Carta sottolinea, l'elemento unitario dei due organi collegiali, di cerniera tra di essi, ed il cui ruolo può essere meglio delineato dagli statuti. Difatti il presidente può svolgere una rilevante funzione di impulso e di coordinamento, nel collegamento tra i due organi collegiali e nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza, le quali non sono ripartite o meramente formali, bensì assicurano, come la Carta in questo caso precisa, "l'univoca rappresentanza dell'ente", che implica la sintesi all'interno e l'unità verso l'esterno, senza tuttavia che l'unità di vertice compri o assorba anche solo in parte le funzioni proprie degli organi collegiali, quanto piuttosto coadiuvi al loro libero ed efficace esercizio.

Le premesse trovano puntuale sviluppo nella successiva articolazione dei principi.

Gli elementi fondamentali che caratterizzano la governance sono l'autonomia e l'indipendenza, cifra essenziale delle Fondazioni, che

si esprime anche nei e con i suoi organi, ai quali è assegnata la funzione di interpretare le esigenze e corrispondere alle istanze della comunità di riferimento. Ciò implica autorevolezza, competenza e rappresentatività dei componenti, chiamati a formare liberamente la volontà della Fondazione, e non a rappresentare in essa interessi esterni, sia pure degli enti o delle istituzioni che li hanno designati.

La incompatibilità con incarichi o candidature politiche, elettive o amministrative, costituisce un elemento di salvaguardia della autonomia delle Fondazioni, e richiede una ampiezza temporale maggiore del periodo di titolarità delle funzioni. Difatti è prevista una “discontinuità temporale” tra eventuale incarico politico e nomina o cessazione delle funzioni negli organi della Fondazione, ad evitare ogni possibile conflitto di interessi, o il rischio di strumentalizzazione dell’attività della Fondazione, di modo che si evita che essa sia o possa essere considerata come tappa o fattore di una sorta di “*cursus honorum*”. Oltre che previsioni normative, opportune previsioni in appositi codici etici approvati dalla Fondazione, possono impegnare anche individualmente ad osservare questi principi, e concorrere in tal modo a specificarne il contenuto e renderne effettiva la applicazione.

La trasparenza nelle procedure di nomina - dalla indicazione dei requisiti e profili di competenza richiesti in coerenza con il perseguimento delle finalità statutarie, alle modalità di designazione, di selezione, di scelta e di accertamento della esistenza dei requisiti - concorre ad assicurare la indipendenza e l’autorevolezza degli organi ed a rendere pubblico, conoscibile e diffusamente verificabile il profilo dei componenti. Ciò anche, per quanto riguarda le Fondazioni, quando la designazione sia rimessa ad enti locali o organizzazioni sociali esterne.

I principi relativi alla *governance* non riguardano solamente l’elemento statico, relativo alla composizione degli organi, alle rispettive competenze, al rapporto con il territorio, ma toccano anche l’elemento dinamico della continuità negli indirizzi dell’azione delle Fondazioni, in rispondenza alla loro caratteristica di organizzazione stabile, che programma ed attua linee di fondo non episodiche né legate a momentanei ed eventualmente contraddittori orientamenti.

Il rinnovo degli organi mediante il graduale ricambio dei componenti, esclude il periodico e simultaneo rinnovo totale, che appare più appropriato per gli organi politici o rappresentativi, e consente di mantenere una continuità ed assicurare un ricambio nella com-

posizione degli organi, che assicura sia il mantenimento di un patrimonio di conoscenze e di stile di azione, sia la stabilità di orientamenti, che consentono una efficace persistenza negli indirizzi strategici ed operativi, aprendo ad un loro fluido e graduale aggiornamento.

Gli stessi criteri di autorevolezza e competenza devono presiedere alle nomine da parte della Fondazione negli organi delle società controllate o partecipate, che deve avere di mira il loro esclusivo interesse, e tenere conto delle caratteristiche di tali società e delle loro funzioni. Anche in questo ambito è preminente la esigenza di garantire la autonomia nella scelta delle Fondazioni e la indipendenza da impulsi esterni e da interessi estranei, in modo da escludere ruoli subalterni.

È anche significativa la previsione della collaborazione con altre Fondazioni di origine bancaria, per perseguire obiettivi comuni. Questa collaborazione può avere sviluppo a diversi livelli: mediante accordi bilaterali, a livello locale mediante la costituzione di organismi regionali, a livello nazionale con il coordinamento dell'Acri. Si tratta di una collaborazione tra enti della stessa natura, che non sminuisce, ma anzi rafforza l'indipendenza delle singole Fondazioni, che con autonome determinazioni concorrono a fare sistema, e ne rende evidente la comune identità di organizzazioni della società che perseguono interessi generali in piena indipendenza ed autonomia.

5. L'attività istituzionale, oggetto di un altro capitolo della Carta, è diretta a perseguire lo "scopo" della fondazione, che assieme al patrimonio ne costituisce elemento costitutivo ed essenziale.

La Carta sottolinea il collegamento delle attività con la comunità nella quale è sorta ed ha operato la istituzione bancaria dalla quale gli enti hanno avuto origine, stabilendo che le Fondazioni abbiano "come riferimento il proprio territorio di elezione".

È da ritenere che questa espressione "territoriale" non sia da intendere come mera espressione geografica, anche se è naturale che il luogo di insediamento della comunità di riferimento sia quello nel quale si svolgono in modo precipuo, ma non necessariamente esclusivo, le attività della Fondazione. Queste, tuttavia, dovrebbero essere sempre collegate all'interesse generale della comunità di riferimento, anche quando si realizzano fuori dal territorio di insediamento.

Le premesse relative alla attività istituzionale rispecchiano i principi contenuti nel preambolo. I punti essenziali di riferimento sono l'autonomia delle scelte, che non devono essere condizionate o determinate da altri organismi, siano pure essi rappresentativi delle comunità locali; altrimenti ne deriverebbe una interferenza idonea a minare la indipendenza della Fondazione e l'imparzialità delle sue decisioni, che costituisce garanzia per l'autonomo e corretto esercizio delle funzioni, sia pure in uno spirito aperto alla leale e trasparente collaborazione con le realtà sociali e con le istituzioni locali.

Il richiamo al principio costituzionale di sussidiarietà, che pure la premessa contiene, è effettuato per escludere che possano essere pretesi, richiesti o svolti ruoli di supplenza o di sostituzione di altre istituzioni, nella cui competenza rientrano le attività da porre in essere. La sussidiarietà è correttamente vista come autonoma iniziativa di privati per lo svolgimento di attività di interesse generale, e non come esito di una committenza o di una carenza pubblica.

Su questa base, i principi ai quali si deve improntare lo svolgimento delle attività istituzionali sono sistematicamente articolati in uno schema che comprende la programmazione e gestione, la individuazione e valutazione delle iniziative, la verifica della attuazione e dei risultati delle iniziative.

Questo schema, sin dalla sintetica indicazione dei paragrafi nei quali si articola, rende evidente come sia escluso che le Fondazioni possano essere un mero centro di erogazione o di utilizzazione di risorse finanziarie alle quali attingere, esito questo che ne altererebbe e sminuirebbe il ruolo, sino a rendere l'ente soggetto passivo o comunque non protagonista delle strategie da attuare in risposta alle esigenze della comunità nei settori statutari di intervento, alterandone la natura e riducendolo alla dimensione di mero fornitore di risorse.

Al contrario, la attività istituzionale delle Fondazioni manifesta un ruolo attivo, di autonoma interpretazione delle esigenze della comunità e di impulso per la loro soddisfazione, con la piena capacità di selezionare con indipendenza e trasparenza quelle che possono avere efficace risposta.

L'autonomia è un valore aggiunto che accresce la capacità e la responsabilità di analisi e di progettazione, e non esclude la collaborazione con le realtà sociali e istituzionali presenti sul territorio, purché reciprocamente rispettosa delle distinte competenze e responsabilità.

Una azione che abbia queste caratteristiche, presuppone che i componenti degli organi della Fondazione, che concorrono a formare la volontà dell'ente e a comporne le decisioni, abbiano doti personali di rappresentatività, di qualificata personalità, di riconosciuta autorevolezza e competenza. Il possesso di queste doti personali da parte dei diversi titolari di funzioni è indispensabile per assicurare la autonomia e la corretta ed efficace azione delle Fondazioni. Ecco perché, per quanto riguarda la partecipazione delle comunità locali alla formazione degli organi di governo della Fondazione, la Carta stabilisce che debbano essere rispettate non solo le previsioni statutarie, ma anche i "principi di autodisciplina della Carta", che assumono rilevanza esterna, e sono orientati a verificare la rispondenza dei designati ai requisiti richiesti.

La incompatibilità con ogni altro incarico politico, sia rappresentativo ed elettivo sia amministrativo, e la discontinuità temporale tra titolarità di organi della Fondazione e funzioni incompatibili di natura politica, può essere assicurata, oltre che da norme e previsioni statutarie, da codici etici o impegni morali stabiliti dalle Fondazioni ed individualmente sottoscritti.

La continuità e stabilità negli indirizzi dell'attività istituzionale è assicurata dal metodo della programmazione, che richiede la definizione annuale e pluriennale delle linee di azione. L'autonomia nelle scelte non preclude, anzi apre al confronto trasparente con soggetti rappresentativi delle realtà locali, che consente la migliore conoscenza delle esigenze del territorio. Le iniziative che concretano le finalità statutarie, possono essere realizzate direttamente, in collaborazione con altri soggetti, mediante la erogazione di un finanziamento. Le scelte, nel metodo, devono ispirarsi ai principi di trasparenza e non discriminazione, attribuendo rilievo al valore sociale, economico e ambientale della iniziativa; nel contenuto le scelte devono rispondere a criteri di economicità, che possono essere verificati con il confronto con iniziative di altre fondazioni, in modo da suscitare un effetto diffusivo di buone pratiche alle quali si può fare utile riferimento.

La prevista rendicontazione e la diffusione delle informazioni sulle attività svolte e sui risultati ottenuti, consentono di sottoporre al pubblico apprezzamento la valutazione dell'attività istituzionale della Fondazione, e costituiscono un importante fattore di responsabilizzazione.

I principi e criteri per la individuazione e la valutazione delle ini-

ziative ripercorrono gli elementi essenziali dello schema generale che ispira l'azione delle Fondazioni.

Trasparenza, imparzialità e non discriminazione presiedono, ancora una volta, alla attività di individuazione delle iniziative da sostenere, sia proprie sia di terzi. La diffusa conoscenza delle condizioni di accesso, dei criteri di selezione e degli esiti della selezione per le erogazioni destinate ad iniziative di terzi, e la definizione del percorso che porta alla diretta realizzazione di iniziative proprie, sono elementi di trasparenza. Le scelte fatte in modo selettivo, con procedure comparative, sulla base di criteri definiti, costituiscono non solo elementi di chiarezza e garanzia di imparzialità, ma rispondono anche ad un metodo che assicura la maggiore efficacia degli interventi.

Infine, per le iniziative di terzi, la valutazione della Fondazione si basa su criteri che riguardano sia le caratteristiche del soggetto proponente o richiedente, sia l'apprezzamento delle iniziative da realizzare.

Sotto il primo profilo la Carta segnala requisiti oggettivi che denotano la capacità del richiedente di raggiungere gli obiettivi proposti: esperienza, competenza, professionalità, reputazione, propensione alla collaborazione con altri soggetti.

Sotto il secondo profilo rilevano altri requisiti: la rispondenza della iniziativa proposta ad effettivi bisogni, correttamente rilevati e valutati come rilevanti, la efficace risposta ad essi, generando effetti che vadano anche temporalmente oltre il sostegno finanziario, e possibilmente con il finanziamento anche di altri soggetti, che accresce le risorse disponibili e concorre ad accreditare la affidabilità e l'efficacia dell'iniziativa.

In ogni caso le Fondazioni non si pongono come meri erogatori di contributi, sia pure per iniziative positivamente apprezzate, ma devono verificare la realizzazione delle iniziative sostenute nel corso della loro attuazione, e valutare i risultati ottenuti, ciò che consente anche di diffondere le conoscenze che derivano dalle esperienze fatte e le buone pratiche riscontrate.

6. L'altro elemento costitutivo delle fondazioni è rappresentato dal patrimonio, che offre la necessaria base materiale dell'ente e rende concretamente possibili le attività dirette a realizzare lo scopo, mediante la utilizzazione dei redditi prodotti.

È, dunque, necessario che la gestione del patrimonio sia diretta a

salvaguardarne la consistenza nel tempo ed a fornire gli utili necessari per lo svolgimento delle attività istituzionali. Ne segue che, come prevede la Carta nella premessa in apertura del capo dedicato al patrimonio, la gestione non deve essere orientata a risultati di breve periodo, bensì debba avere come riferimento un orizzonte temporale medio lungo.

La logica di fondo della gestione è quella dell'investitore istituzionale, che opera con criteri di prudenza, sia per quanto riguarda la protezione della integrità del patrimonio, sia per quanto riguarda la redditività, diretta a fornire risorse tendenzialmente stabili per assicurare continuità alle attività istituzionali. Rimane così escluso ogni investimento speculativo o ad elevato rischio, anche se offrisse attese di maggiore rendimento.

I principi che presiedono alla gestione del patrimonio sono articolati in tre ambiti: la selezione degli investimenti, l'assetto organizzativo, comprendente il monitoraggio e la rendicontazione, la selezione del gestore o dell'*advisor*.

La selezione degli investimenti ha come scopo essenziale l'obiettivo, già indicato, della salvaguardia del patrimonio e della capacità di produrre reddito. Il primo obiettivo ha la sua fondamentale ragione d'essere nel dovere di assicurare la vita, la consistenza e la vitalità della fondazione, garantendo, come espressamente enuncia la Carta, il perseguimento della missione nel tempo. L'obiettivo della redditività è orientato ad alimentare l'attività istituzionale, che non può essere finanziata attingendo al patrimonio: alle spese relative alla struttura della Fondazione ed alla produzione, diretta o mediante erogazioni, si deve far fronte esclusivamente con i redditi, senza intaccare il patrimonio.

Per comporre in modo equilibrato e tradurre in linee di azione questo composito insieme di esigenze, è necessaria una pianificazione strategica ed operativa degli investimenti, che diversifichi il rischio e valuti con criteri oggettivi, per ogni decisione di investimento, le prospettive degli esiti per la integrità del patrimonio e le attese di redditività, prendendo in considerazione e comparando le possibili alternative.

La Carta prede espressamente in considerazione il rapporto con la società bancaria di originario riferimento, per le Fondazioni che lo abbiano mantenuto in ragione della dimensione dell'investimento che permane, ed esclude ingerenze nella gestione operativa della società bancaria, ma orienta l'esercizio dei diritti dell'azionista, in

una logica istituzionale, all'obiettivo, proprio delle Fondazioni, di contribuire a promuovere lo sviluppo economico, che implica stabilità del sistema finanziario, solidità e radicamento nel territorio.

La Carta enuncia alcuni criteri generali per la politica degli investimenti, che fanno sempre perno sui due elementi ripetutamente sottolineati e che costituiscono gli assi portanti di tutta la gestione patrimoniale: mantenere la integrità del patrimonio, assicurare nel tempo una redditività che consenta di svolgere l'attività istituzionale stabilizzando i flussi o le risorse che possono essere utilizzate.

Criteri più specifici riguardano aspetti consueti nella equilibrata e prudente condotta degli investitori istituzionali. La diversificazione del rischio e la pluralità degli ambiti di investimento deve essere coerente con gli obiettivi di fondo già indicati; la pianificazione strategica ed operativa costituiscono strumento per un inquadramento ed un orizzonte sistematico delle decisioni di investimento, che devono essere assunte comparando le opportunità alternative sulla base di criteri oggettivi di valutazione.

Il principio di trasparenza trova applicazione anche in quest'ambito: le decisioni di investimento hanno come premessa la definizione delle relative procedure, da rendere esplicite prima che si proceda alla selezione e valutazione, da parte degli organi ai quali è rimessa questa attività, delle opportunità che si offrono.

Una particolare segnalazione merita il rilievo attribuito alla possibilità che investimenti del patrimonio costituiscano "uno strumento diretto di sostegno a iniziative correlate alle finalità perseguire". In tal modo lo stesso investimento, oltre ad avere la finalità di produrre reddito, concorre a realizzare lo scopo della Fondazione.

In questa prospettiva il patrimonio non costituisce solo un elemento materiale "neutro" rispetto alle attività istituzionali, considerato esclusivamente quale fonte dei redditi destinati ad alimentare il loro svolgimento, ma diviene esso stesso strumento che realizza attività istituzionali.

Un esempio evidente è offerto dall'investimento in beni culturali, quando la sua valorizzazione e fruizione pubblica risponda a scopi statutari, che vengono direttamente dalla Fondazione acquisendo e gestendo il bene.

Altro punto di particolare interesse è rappresentato dal rilievo della eticità dell'investimento. In coerenza con il carattere delle Fondazioni, sono esclusi "gli investimenti che presentino connessioni con situazioni di violazione dei diritti dell'uomo e delle norme

di tutela dell'ambiente e del patrimonio storico, artistico e culturale", anche in rispondenza ad orientamenti e principi operanti in ambito internazionale. Altrimenti ne deriverebbe una patente contraddizione con la missione umanitaria, filantropica e sociale, propria delle Fondazioni.

La Carta indica anche criteri prudenziali per una sana gestione anche in rapporto alla assunzione del rischio, insito in ogni investimento. La selezione degli investimenti deve essere improntata a criteri di sana e prudente gestione in rapporto ai principi già enunciati, e che vanno dalla valutazione del rischio, alla redditività depurata dei costi e correlata alla rischiosità, alla distribuzione temporale dei flussi di entrata e di uscita, alla liquidabilità, alla chiarezza e comprensibilità delle caratteristiche dell'investimento.

Il capo dedicato all'assetto organizzativo, al monitoraggio ed alla rendicontazione attribuisce particolare rilievo alla precisa individuazione e separazione degli organi e delle strutture tecniche alle quali è attribuita la responsabilità della gestione. Ne risulta una articolazione a tre livelli: l'organo di indirizzo ha la competenza e la responsabilità di definire la politica degli investimenti, l'organo di amministrazione ne cura la traduzione operativa, la struttura tecnica opera per la esecuzione.

L'assetto organizzativo non può avere una configurazione omogenea per tutte le fondazioni, che hanno consistenze patrimoniali molto diversificate. Si dovrà tener conto delle dimensioni e della complessità della gestione patrimoniale, affidandone la cura, a seconda delle opportunità, all'interno della Fondazione, a gestori esterni, o seguendo un sistema misto.

Se si attua la gestione interna, va assicurata la competenza del personale e la separazione della responsabilità operativa della gestione del patrimonio da quella della erogazione.

Se si ricorre ad *advisor* o a gestori esterni, resi opportuni dalle dimensioni e dalla complessità degli investimenti, non vengono meno le responsabilità degli organi della Fondazione per le decisioni e gli obiettivi di investimento. Per un verso le professionalità esterne devono perseguire gli obiettivi definiti dalla Fondazione e operare nel suo esclusivo interesse, per altro verso devono essere prevenute ed escluse situazioni di conflitto di interesse.

Il principio di trasparenza, ancora una volta, deve improntare le procedure di individuazione e selezione dei soggetti esterni chiamati ad operare per la gestione degli investimenti, procedendo alla

comparazione tra differenti proposte formulate da un numero adeguato di soggetti idonei.

La Carta indica anche i criteri da seguire per la selezione di chi è chiamato ad operare a supporto della gestione patrimoniale. Sono indicati, con un dettaglio che sembra idoneo a comporre un bando di gara, requisiti che qualificano il curriculum societario, elementi relativi ai risultati conseguiti, caratteristiche del gruppo di lavoro, indipendenza dei candidati, monitoraggio della attività operativa di gestione, economicità dell'offerta. Sono così delineate puntuali linee guida, idonee a manifestare lo stile di presenza delle Fondazioni nel mercato finanziario.

7. La pur sommaria ricognizione della Carta delle Fondazioni, rende evidente l'importanza di questo documento.

Nel testo della Carta si combinano, si fondono, si esplicitano e si integrano principi e criteri disposti o desumibili da norme legislative o regolamentari, regole rispecchiate da diffuse prescrizioni statutarie, criteri ispirati al buon andamento in coerenza con le caratteristiche e le finalità di questa categoria di enti. Ne risulta una sintesi organica che costituisce una guida per la corretta comprensione della struttura e della funzione di questa categoria di Fondazioni, che ha un omogeneo sottofondo genetico ed una peculiare missione sociale, quale genuina espressione di sussidiarietà e di protagonismo nella comunità. Questa caratteristica di autonomia sociale e di libera assunzione di iniziative di interesse generale si riverbera nella configurazione della struttura, nelle regole di investitura per la titolarità degli organi, nelle modalità di svolgimento delle attività istituzionali e nei criteri di gestione del patrimonio.

Su tutti questi aspetti la Carta detta o indica principi e criteri destinati a regolare e ad orientare il modo d'essere e l'azione delle Fondazioni, la cui efficacia è rimessa non solo al valore prescrittivo che assume la Carta, anche nella prospettiva di autoregolazione delle Fondazioni, ma al costante e spontaneo adeguamento della loro azione ai principi e criteri in essa contenuti, che acquisiscono in tal modo la forza della effettività che l'autonomia consolida, mentre non sempre connota le fonti formali del diritto.

