

Filantropia locale e *community foundations*: la circolazione del modello americano nel sistema giuridico italiano

Giovanni Maria Riccio

Università degli Studi di Salerno

282

*Sumario**

1. Introduzione
2. Nascita ed evoluzione della *community foundations*
3. Struttura organizzativa. La *community foundation* come *charitable organization*
4. (segue) La nozione di *single entity*
5. (segue) In particolare: il c.d. *variance power*
6. Fondazioni locali italiane ed imitazione del modello statunitense
7. Conclusioni
8. Bibliografía

* Professore Associato presso l'Università degli Studi di Salerno. E-mail: gmriccio@unisa.it L'autore desidera ringraziare: il dott. Bernardino Casadei della Fondazione Cariplo; la prof.ssa Giuliana Gemelli dell'Università di Bologna; il prof. David C. Hammack, presidente della Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action; il prof. Christopher Hoyt dell'University of Missouri; i dott. Philipp Hoelscher ed Eva Maria Hinterhuber del Maecenata Institut, Berlino. Un ringraziamento particolare ai proff. Pasquale Stanzione, Gabriella Autorino e Salvatore Sica dell'Università di Salerno, che hanno riletto il presente lavoro, per i loro suggerimenti e consigli preziosi.

1. Introduzione

Le *community foundations* rappresentano, nel *mare magnum* della filantropia statunitense, gli enti senza scopo di lucro che hanno segnato, nel corso degli ultimi decenni, il più rapido tasso di sviluppo.

I motivi di questa ascesi sono molteplici - e saranno affrontati nel prosieguo -, ma sono riconducibili, essenzialmente, all'assenza di enti non-profit operanti in (e per) un territorio specifico.

Da un punto di vista comparatistico, le fondazioni comunitarie rappresentano un'ipotesi interessante di circolazione di un modello: difatti, questi enti, sorti nel sistema nordamericano, hanno trovato un rapido sviluppo, dapprima in alcuni sistemi appartenenti alla medesima famiglia giuridica (Inghilterra, Canada, Nuova Zelanda) e, successivamente, in alcune aree di *civil law* (tra cui la Germania, il Messico e l'Italia).

Significativo - ma il punto sarà approfondito nel prosieguo - appare peraltro la constatazione della capacità di adattamento del modello in questione, che ha saputo adattarsi alle specificità del diritto interno ed alla situazione socio-politica nella quale andava ad incidere ed ha assunto, nelle diverse esperienze nazionali, profili peculiari.

Il presente intervento - seppur in maniera sintetica - cercherà di ripercorrere gli aspetti principali che caratterizzano le *community foundations* nel diritto americano, per poi soffermarsi in dettaglio sull'esperienza italiana, avendo particolare attenzione alle fondazioni sorte dal progetto della Fondazione Cariplo¹.

2. Nascita ed evoluzione della *community foundations*

Due sono le caratteristiche peculiari di questi enti, che li differenziano rispetto alle altre *non-profit organizations*.

In primo luogo, le *community foundations* non sono degli enti operativi, ma si limitano ad erogare i fondi raccolti a favore di altri enti senza scopo di lucro.

L'ulteriore aspetto peculiare di queste fondazioni è dato dall'agire in un ambito territoriale predefinito e circoscritto. Le fondazioni comunitarie, difatti, operano solo ed esclusivamente a favore di enti operativi che agiscono all'interno di un'area geografica limitata che, normalmente, coincide, negli Stati Uniti, con le aree metropolitane, ed in Italia con le province.

¹ La Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, denominata anche Fondazione Cariplo, costituisce il proseguimento della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, istituita a Milano il 12 giugno 1823. Nata nel 1991, in seguito alla legge c.d. Amato-Carli, la Fondazione Cariplo si occupa prevalentemente di attività di sviluppo e promozione del territorio della Lombardia.

Queste due caratteristiche si giustificano riflettendo sugli scopi che portarono all'istituzione della prima *community foundation*, la Cleveland Foundation, realizzata nel 1914, nello Stato dell'Ohio, ad opera del banchiere Frederick Harris Goff.

Essenzialmente, gli obiettivi che si prefiggeva la prima fondazione comunitaria erano tre ed abbracciavano l'aspetto istituzionale, quello giuridico e quello, per dir così, socio-politico. Innanzi tutto, Goff intese creare un *charitable endowment*, distinto rispetto ai fondi annuali, per garantire un apporto continuativo ed una struttura che potesse essere separata e responsabile rispetto alla distribuzione delle risorse ricavate dalla gestione di altri patrimoni².

In secondo luogo, l'istituzione della Cleveland Foundation fu mossa dalla necessità di superare i limiti dei trust, ed in particolare il fatto che le singole donazioni erano destinate a fondi predeterminati (che, col passare del tempo, tendevano a perdere di valore). Difatti, poiché le donazioni operate da singoli erano sganciate le une dalle altre, si determinava una distribuzione di risorse molto limitata.

Infine, lo scopo ultimo di Goff fu quello di porre in essere un'istituzione civica, che avesse un "peso" all'interno di una determinata comunità locale

3. Struttura organizzativa. La community foundation come charitable organization

Le *community foundations* rientrano nel più ampio *genus* delle *charities*. Per ottenere tale qualifica, però, è indispensabile che siano soddisfatti i presupposti richiesti dalla *section 501(c)(3)* dell'*Internal Revenue Code*.

In primo luogo, è necessario che sia rispettato il divieto di distribuzione degli utili (*non distribution constraint principle*), che dovranno essere reinvestiti nelle attività della fondazione. La previsione coinvolge tutti gli enti non-profit e viene applicata in maniera molto rigorosa dall'organo di controllo (*l'Internal Revenue Service*): è vietata, infatti, non solo la distribuzione diretta degli utili (quella che risulterebbe, ad esempio, dal bilancio di esercizio), ma anche ogni altra forma indiretta di distribuzione (ad esempio, stipendi molto alti dei dipendenti oppure rimborsi spese maggiorati).

È poi richiesto che i documenti, che disciplinano la vita organizzativa della fondazione (atto costitutivo, statuto, ecc.), prevedano espressamente che l'ente agisce, in via esclusiva, per scopi altruistici (*organizational test*). Allo stesso modo, deve essere prevista la devoluzione dei beni in caso di scioglimento o di cessazione delle attività da parte dell'ente.

Quest'ultima previsione è poi rafforzata dall'obbligo, per la *community foundation*, di agire esclusivamente per scopi altruistici. In realtà, l'espressione utilizzata dalla norma (*exclusively*) è

² D.C. HAMMACK, *Community Foundations*, Dwight Burlingame (director), *Philanthropy in America - A Comprehensive Historical Encyclopedia*, Indianapolis, Indiana University, 2004, p. 3.

interpretata in maniera poco rigida, ed è ammesso che la fondazione intraprenda attività di natura non prettamente filantropica, ma solo indirettamente rivolte alle necessità degli enti non-profit.

Significativo, in tale senso, è la possibilità per le fondazioni comunitarie di esercitare pressioni lobbistiche su organi politici.

La legislazione federale, tuttavia, prevede che la qualificazione come *charity* sia persa nel caso in cui un ente prenda parte ad una campagna politica, ma la medesima previsione non coinvolge la fondazione se il suo compito è limitato ad attività di *lobbying*, dirette alle modifiche dell'assetto legislativo.

Deve precisarsi che la legge, per evitare che siano poste in essere pratiche illecite e che si approfitti dei benefici fiscali, nel caso in cui siano intrapresi tentativi diretti a modifiche normative, ha fissato dei tetti massimi di spesa, che sono proporzionati al patrimonio dell'ente (Treas. Reg. § 1.501 (h)).

4. (segue) *La nozione di single entity*

Per poter beneficiare delle agevolazioni fiscali, la legge americana dispone che la *community foundation* deve essere considerata come un'unica unità (*single entity*), anche nel caso in cui sia formata da trust multipli o da diverse *corporations*.

A tali fine, è necessario che siano rispettati almeno cinque requisiti fissati dal § 1.170-9(e)(11) del *Treasury Regulation*, ossia che le *community foundations*:

- a) siano conosciute col nome di *community foundation* o *community trust* o, comunque, con un nome che lasci intendere che quell'ente agisce a supporto di una determinata area geografica;
- b) siano dotate di un *common governing instrument*;
- c) abbiano un organo di governo che determina l'erogazione dei fondi esclusivamente per scopi altruistici e che ne monitora la distribuzione. Laddove la *community foundation* sia organizzata in forma di *corporation*, organo di governo sarà considerato il consiglio di amministrazione; in caso di trust, invece, sarà considerato il *trustee* ovvero, se si tratta di un *multiple trust*, il comitato di distribuzione;
- d) preparino relazioni finanziarie periodiche;
- e) siano dotate del *variance power*.

5. (segue) *In particolare: il c.d. variance power*

La particolarità più significativa, nella *governance* delle *community foundations*, è data dal *variance power*, che consiste nel potere assegnato al consiglio di amministrazione di modificare la destinazione degli *assets* dell'ente.

Questo aspetto è ciò che distingue le fondazioni comunitarie dai trust: in quest'ultimo caso, infatti, per modificare lo scopo del fondo occorrerà far ricorso al meccanismo del *cy-près*, in virtù del quale tale modifica dovrà essere comunque subordinata al preventivo consenso da parte dell'autorità giudiziaria³.

Nelle fondazioni comunitarie, il *board of directors* può applicare il *variance power* in caso di estinzione dell'ente beneficiario, di sviamento dallo scopo o di raggiungimento dello stesso.

Naturalmente, il vantaggio di poter esercitare autonomamente il potere di cambiare la destinazione di un fondo rappresenta un significativo vantaggio per la fondazione.

In questo modo, infatti, è possibile – conoscendo dettagliatamente la realtà locale – destinare in maniera efficiente questi fondi, attesa altresì la possibilità di agire in maniera più elastica rispetto alla valutazione delle corti. L'esperienza statunitense insegna, infatti, che laddove sia chiamato un giudice a ridestinare un fondo, non si avrà un'allocazione efficiente delle risorse, atteso il vincolo di scelta di una finalità simile rispetto a quella originaria; nelle *community foundations*, invece, si realizza un migliore reimpiego dei fondi residui, dal momento che può essere scelta qualunque destinazione che appaia, a giudizio del *board of directors* o dei *trustees* (e quindi di soggetti che ben conoscono i bisogni dell'ente), soddisfacente per gli scopi della fondazione.

Deve però precisarsi che il *variance power*, sebbene venga indicato – e non solo dalla letteratura giuridica – come il tratto caratteristico delle *community foundations*, costituisce, nella pratica, una risorsa alla quale raramente si attinge.

Il motivo è spiegabile facilmente e risiede, generalmente, nella circostanza che l'esercizio del potere di variare la destinazione di un fondo dà vita a procedimenti contenziosi. Difatti, se è vero che gli organi di governo godono – per rifarci alle categorie privatistiche dell'area di *civil law* – di una sorta di diritto potestativo, deve essere comunque rimarcata la tendenza all'*overlitigation*. In altri termini, accade sovente che, allorquando il *board* ricorre di far ricorso al *variance power*, i soggetti che detengono degli interessi qualificati rispetto al fondo decidano di adire le vie giudiziarie.

È quanto avvenuto nel precedente di maggior conto (*San Francisco Foundation v. County of Marin*, 37 Cal. 3d 285, 690 P.2d 1, 208 Cal. Rptr 31 (1984)). Beryl Buck, un imprenditore californiano aveva costituito un trust (il Buck trust), il cui valore – rappresentato per lo più da azioni della società Berlidge Oil Company – era stimato in dieci milioni di dollari. Nel 1979, la società fu rilevata dalla Shell Oil Company ed il valore del trust schizzò improvvisamente a 253 milioni di dollari. Nel 1984, la San Francisco Foundation, stimando eccessivo il valore del trust in relazione ai suoi scopi, pensò di esercitare il *variance power* e di eliminare la clausola che vincolava l'erogazione di *charitable grants* alla sola contea di Marin, in California. La decisione della fondazione comunitaria, però, vide l'opposizione della stessa contea di Marin, dell'Attorney General della California e del trustee del Buck trust. La questione si risolse con un

³ Occorre ricordare che anche nel caso delle *community foundations* è astrattamente ammissibile che il donatore disponga che la destinazione dei beni che ha donato sia soggetta al controllo da parte dell'autorità giudiziaria o dell'*attorney general*.

accordo, nel quale la San Francisco Foundation rinunciò il controllo sul Buck Trust, che fu affidato ad una fondazione di nuova costituzione (Marin Community Foundation).

6. *Fondazioni locali italiane ed imitazione del modello statunitense*

Si è già osservato in precedenza che le fondazioni comunitarie italiane rappresentano un esempio di imitazione delle *community foundations* statunitensi.

Il fenomeno di cui si discute, se osservato con l'“occhio del comparatista”, presenta numerosi profili di interesse.

Il primo attiene alla scelta del modello imitato. Non v'è dubbio che, in questo caso, abbia giocato un peso rilevante il fatto che l'esperienza americana sia quella più radicata e proficua e che le possibili alternative (ad esempio, il modello tedesco) non mostrino analoghi standard di efficienza.

In secondo luogo, colpisce che il modello importato sia stato adottato nella complessa realtà italiana delle fondazioni di origine bancaria.

Infatti, le attuali fondazioni comunitarie presenti sul territorio italiano sono state gemmate da fondazioni bancarie, *in primis* dalla fondazione Cariplo (che riveste il ruolo di ente promotore).

Occorre ricordare che le fondazioni bancarie sono degli enti non-profit creati per via legislativa con la c.d. legge Amato (legge n. 461 del 1998 e decreto legislativo n. 153 del 1999) e con il più generale processo di riforma del sistema bancario italiano degli anni ottanta. Infatti, solo a seguito dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 1985 (che ha recepito la direttiva CEE sul credito del 1977), l'attività bancaria fu considerata come attività di impresa. Precedentemente, vigeva il principio per cui questa attività era di pubblica utilità, con la conseguenza che esistevano molti enti di credito (in special modo le Casse di Risparmio) privi di finalità lucrative e controllati dalla collettività. La “rivoluzione copernicana” che investì il settore bancario determinò, quindi, la presenza di questi soggetti che, improvvisamente, videro mutare per legge il proprio scopo statutario. Ciò ha causato la necessità di destinare gli ingenti patrimoni raccolti verso scopi di utilità sociale. Pertanto, con la legge Amato si è separata l'attività bancaria da quella di utilità sociale: la prima è stata affidata, ovviamente, alle banche; l'altra alle fondazioni bancarie, che sono organi indipendenti e senza scopo di lucro.

In definitiva, le fondazioni comunitarie potrebbero beneficiare dei patrimoni (spesso ingenti) delle fondazioni bancarie e consentire un'allocazione di queste risorse in maniera efficiente, tenendo conto delle reali necessità del territorio. È quanto sta avvenendo, in Lombardia, con la fondazione Cariplo; ma anche altre fondazioni bancarie si stanno attivando in questo senso ed hanno dato vita ad alcune fondazioni comunitarie.

Dell'esperienza italiana colpisce il rapporto che lega l'ente promotore con le fondazioni comunitarie. A parte il sistema dei fondi erogati, che sarà esaminato a breve, deve essere rimarcata la quasi assenza di autonomia nella predeterminazione degli obiettivi degli enti creati, i

cui statuti sono ricalcati su di un modello di statuto distribuito dalla stessa fondazione Cariplo. Pertanto, mentre le *community foundations* statunitensi sono enti autonomi, le fondazioni comunitarie italiane sono generate da un altro ente non-profit (la fondazione bancaria), che ne predetermina le regole gestionali ed organizzative.

Da un punto di vista della natura giuridica degli enti, anche nel sistema italiano le fondazioni comunitarie rientrano nel *genus* delle organizzazioni non-profit e, per questo motivo, è fatto loro divieto di distribuire gli utili.

Da un punto di vista fiscale, gli enti in esame sono costituiti come organizzazioni non lucrative di utilità sociale (O.N.L.U.S.). Tuttavia, se si paragonano i due sistemi in questione, si nota il *favor* accordato dal diritto americano agli enti senza scopo di lucro. Al contrario, in Italia, il regime è meno vantaggioso, poiché gli sgravi fiscali previsti non sono paragonabili a quelli di cui possono beneficiare le fondazioni americane.

Questo aspetto, se cumulato con una tradizione filantropica meno radicata (e fondata a lungo sulle sole istituzioni ecclesiastiche), è sufficiente a far comprendere il diverso peso che il settore non-profit riveste nei due sistemi.

Ma, allo stesso tempo, deve osservarsi che le *community foundations*, svolgendo una funzione di catalizzazione e di moltiplicazione delle donazioni, possono essere un fattore propulsivo per gli enti senza scopo di lucro che operano nel territorio italiano.

La maggiore differenza, rispetto alle fondazioni comunitarie statunitensi, è data dal rapporto genetico che lega le fondazioni all'ente promotore (ossia alla fondazione Cariplo). Il processo di costituzione è il seguente. La fondazione Cariplo avvia una serie di contatti con le maggiori figure istituzionali presenti nel territorio (prefetto, vescovo⁴, presidente della provincia, sindaco del capoluogo di provincia, rettore dell'università), al fine di appurare l'interesse di questi soggetti verso la costituzione di una *community foundations*.

Se i riscontri ottenuti sono positivi, si forma un comitato di onore (che raccoglie le figure anzidette), al fine di promuovere all'esterno la costituzione della fondazione e di organizzare eventi per spiegare alla cittadinanza gli scopi della stessa.

Il passo successivo è dato dalla costituzione di un comitato promotore, che si occupa della predisposizione del piano strategico pluriennale, del bilancio preventivo e dello statuto.

L'attività del comitato promotore è poi passata al vaglio dell'ente promotore, il quale – laddove ne condivide le modalità operative – si impegna all'erogazione di un fondo di dotazione iniziale. Particolarmente interessante è il meccanismo attraverso il quale avviene la promozione da parte della fondazione Cariplo, che include una forma di erogazione-sfida.

⁴ Non deve stupire il richiamo ad una figura appartenente al mondo ecclesiastico. La fondazione Cariplo, infatti, è un ente di chiara matrice ed ispirazione cattolica.

L'ente promotore, si è detto, opera un primo finanziamento; successivamente, si impegna ad incrementare il patrimonio della fondazione comunitaria con due diverse modalità: da un lato, parte dell'erogazione è assegnata a seguito della realizzazione, nei tempi previsti, del piano strategico; altra parte, invece, si attribuisce alla fondazione un contributo che è pari a quello dei contributi raccolti in ambito locale. In questo modo, si incentiva l'operato delle fondazioni locali, le quali dovranno impegnarsi nell'opera di *fundraising*, al fine di poter duplicare il proprio patrimonio.

Naturalmente, l'intervento della fondazione Cariplo attraverso l'erogazione-sfida è circoscritto nel tempo: l'intento esclusivo è quello di garantire l'avvio delle attività da parte delle fondazioni locali, le quali, in un secondo momento, devono essere comunque in grado di funzionare autonomamente senza l'intervento esterno di altri soggetti.

Per quanto riguarda la *governance* delle fondazioni comunitarie italiane, è possibile distinguere tra organi necessari e organi eventuali. Sono organi necessari: il presidente; il consiglio di amministrazione; il comitato esecutivo; il collegio dei revisori. Sono, invece, organi eventuali: il vicepresidente; il segretario generale; il collegio dei probiviri; il comitato o assemblea dei sostenitori.

L'erogazione dei fondi avviene dopo che si è realizzata la costituzione di patrimoni autonomi, i quali sono destinati a specifiche attività. In taluni casi, si ricorre al sistema dei bandi pubblici: la fondazione comunitaria predispose il piano di attività e predefinisce gli obiettivi da realizzare durante l'anno; successivamente, attraverso il bando, si invitano i soggetti interessati ad ottenere dei finanziamenti a proporre dei progetti; infine, se i progetti sono approvati, allora la fondazione eroga dei fondi a favore dei progetti ritenuti meritevoli.

7. Conclusioni

Alla luce della (seppur sintetica) esposizione dei modelli di *community foundations* esistenti in Italia e negli Stati Uniti, è possibile tracciare alcune riflessioni conclusive.

Ovviamente, siamo al cospetto di una comparazione tra due modelli dei quali il primo (quello italiano) ha imitato fortemente il secondo, muovendosi inizialmente nel calco tracciato da questo, per poi sviluppare alcune peculiarità e taluni aspetti differenziali. Naturalmente, l'esperienza italiana si distingue altresì per una diversa regolamentazione, in particolare per i profili fiscali e per i limiti relativi alla tipologia di ente per cui optare.

Difatti, mentre le *community foundations* statunitensi possono essere costituite come *corporation* o come *trust*, questa seconda possibilità è preclusa per le fondazioni italiane, che sono costrette ad adottare il modello fondazionale⁵.

⁵ Nella prassi stanno prendendo piede alcune associazioni di supporto alla fondazione comunitaria. In questi casi, viene costituita un'associazione, che ha lo scopo di aggregare i soggetti che intendono contribuire alla vita della

Si tratta, a nostro modesto avviso, di un falso problema, atteso che gli scopi che si prefiggono gli enti in questione può essere raggiunto anche attraverso lo "schema" della fondazione. Questa affermazione è confortata da due riflessioni. La prima attiene al piano fattuale: le fondazioni comunitarie italiane sono nate con questo modello organizzativo e così stanno vivendo la loro forte diffusione: lo scopo di costituire un patrimonio dedicato, infatti, può essere raggiunto anche attraverso il ricorso alla fondazione di diritto privato. In secondo luogo, si è già detto che, anche negli Stati Uniti, dove il fenomeno è più radicato e sviluppato, la tendenza è verso un sempre minor ricorso ai trust, in favore di modelli misti, che coniughino l'aspetto tipico degli enti non profit (ossia il divieto di distribuzione degli utili) con un'organizzazione complessa, la cui struttura è ripresa dall'esempio delle *corporations*, in grado di garantire la professionalità necessaria per gestire ingenti capitali.

Con riguardo allo scopo perseguito, le fondazioni comunitarie confermano una tendenza, che in questa sede può essere solo accennata, e che attiene all'ampiezza (*rectius*: alla generalità) degli scopi.

Si prendano ad esempio altri esempi di fondazione, introdotti di recente per via normativa, quali le fondazione degli enti lirici e le fondazioni universitarie. In questi casi, così come nelle fondazioni comunitarie, lo scopo è - se così può dirsi - aperto, dal momento che questi enti agiscono, per lo più, come supporto rispetto alle attività di un altro ente (in maniera simile a quanto avviene, nel sistema nordamericano, con le *supporting organizations*). La legge (o, in assenza di questa, gli statuti) si limitano a determinare alcune macro-aree (educazione, cultura, ricerca scientifica, volontariato), talmente generiche da potervi far rientrare quasi ogni attività, purché non diretta alla realizzazione di un lucro per i soggetti che vi partecipano. Per questa via, gli enti si trovano a poter agire con grande libertà e godono - seppur in maniera non espressa - di un potere simile al *variance power* riscontrato nelle *community foundations*.

Occorre precisare, però, che, rispetto agli esempi citati (fondazioni universitarie e enti lirici), sussiste una radicale distinzione, poiché le fondazioni comunitarie sono enti di erogazione, mentre gli altri sono enti operativi, che non si servono di altre strutture. Nelle fondazioni comunitarie, quindi, la realizzazione dello scopo è realizzata in via mediata, attraverso l'intervento di un altro ente non-profit.

L'analisi delle *community foundations* è importante anche per altri motivi: da un lato, perché si tratta di enti che contribuiscono al ripensamento delle funzioni dello stato sociale; dall'altro, perché sono soggetti che possono assicurare la realizzazione di un processo di sussidiarietà locale (che, nel sistema italiano, ha trovato affermazione con la riforma del titolo V della Costituzione). I sistemi occidentali sono accomunati dalla constatazione che il sistema del *welfare* vive una crisi irreversibile, che ha comportato un decentramento dallo Stato verso organi privati. Ciò cui si assiste - e, a nostro avviso, è la via verso la quale inevitabilmente si procederà - è il

fondazione. Se si raggiunge un limite minimo di partecipanti, generalmente fissato nello statuto, allora si dà vita ad un nuovo ente (la *community foundation*). Generalmente, in questi casi, dovrebbe essere previsto l'ingresso di diritto del presidente dell'associazione nel consiglio di amministrazione della fondazione.

“traghettamento” di alcune funzioni sociali, originariamente assegnate allo Stato, verso enti senza scopo di lucro nei confronti dei quali il pubblico si pone, al più, come *supporter*. Un esempio di questo fenomeno è dato, ad esempio, dall’impresa sociale. Di là dalla querelle sulla natura e la struttura di questa tipologia di ente – che in questa sede, per ovvie ragioni di economicità dell’esposizione non può essere affrontata –, pare innegabile che, attualmente, questi soggetti giuridici (così come altri omologhi, quali le cooperative sociali) rispondano a bisogni di *welfare* che lo Stato non riesce più a soddisfare.

È importante, e forse necessario, che si studino attentamente le modalità attraverso le quali i soggetti di diritto privato possono coadiuvare lo Stato: le fondazioni comunitarie paiono un esempio importante da seguire, perché rispondono a queste esigenze e, al tempo stesso, garantiscono una efficiente distribuzione delle risorse a favore di quelle materie che la riforma costituzionale ha assegnato alle singole Regioni.

L’attuale assetto delle fondazioni comunitarie italiane, però, presenta anche taluni limiti.

Il primo è (o, meglio, dovrebbe essere) lo sviluppo di questi enti nel lungo periodo. Si ha l’impressione, infatti, che nel sistema italiano le fondazioni comunitarie corrano il rischio di non sviluppare forme di imprenditorialità locale, ma si limitino all’erogazione di risorse a favore di opere ed attività circoscritte nel tempo (rischiando di determinare situazioni simili alle *cc.dd. poverty traps* di cui discorrono gli economisti).

Un altro aspetto, strettamente correlato con il precedente, è quello dei *donors* della fondazione, atteso che – nel lungo periodo – vanno incentivate (e, se possibile, istituzionalizzate) forme di contribuzione continuativa da parte dei soggetti imprenditoriali e degli altri soggetti dotati di ampie capacità patrimoniali.

Altrimenti, si corre il rischio che, attingendo solo ai privati, con disponibilità patrimoniali modeste, si determini un effetto di riduzione marginale dei fondi. Per essere più chiari: nei primi anni, si realizza una soddisfacente opera di *grantmaking*, in special modo se la fondazione è rappresentata da soggetti noti in un determinato ambito territoriale. Tuttavia, l’iniziale spinta – che potrebbe essere determinata anche dal fattore dell’entusiastica novità – potrebbe indebolirsi, se non adeguatamente sostenuta da un progetto duraturo.

L’ultimo tema sul quale dovrebbe riflettersi riguarda il passaggio dalla *community foundation* alla *community based foundation*. Il discorso, ovviamente, meriterebbe altra attenzione e, in questa sede, può essere solo abbozzato.

Le *community foundations* hanno una forma di *governance* verticale: la situazione è ancor più rimarcata nel caso italiano, laddove esiste anche un ente promotore ed un comitato di nomina. Nella fase decisionale, quindi, le decisioni non sempre riescono a coinvolgere l’intera comunità. Invece, al fine di ottenere un’allocazione più efficiente delle risorse, sarebbe auspicabile un

modello orizzontale, che coinvolga anche nella fase di *decision-making* i rappresentanti di diverse componenti sociali.

Ciò non vuol dire automatico ingresso negli organi di gestione della fondazione, ma il semplice coinvolgimento, attraverso meccanismi di consultazione – che dovrebbero essere obbligatori da parte del consiglio di amministrazione – diretti ad indagare i reali bisogni della comunità.

Naturalmente, lo si ripete, dovrebbero essere preferiti i progetti in grado di moltiplicare a loro volta la produzione di reddito, garantendo un'integrazione aperta da parte dell'ente e ponendo le basi per l'incentivazione di forme di imprenditorialità locale.

In definitiva, l'esperienza italiana – figlia della circolazione delle idee e delle forme organizzative maturate nel sistema americano – presenta molte luci, ma anche qualche ombra. Le premesse e le potenzialità sono evidenti: l'obiettivo è quello di trasformare un'esperienza positiva in un elemento di sviluppo per le realtà locali.

8. Bibliografia

Bernardino CASADEI (2004), "Donazioni, erogazioni e sostenibilità: una nuova strategia per gli enti d'erogazione", *Terzo Settore*, 52.

Bernardino CASADEI (1999), "Fondazioni di origine bancaria e società civile. Un progetto sulle fondazioni delle comunità locali", *Queste istituzioni*, n.117-120, 73.

Marcello CLARICH y Andrea PISANESCHI (2001), "Le "community foundations" e "l'effetto San Matteo", *Le fondazioni bancarie Dalla holding creditizia all'ente non-profit*, il Mulino, Bologna, 131.

Pierpaolo FERRARI y Elena MAGNANI (1998), "Il futuro ruolo delle fondazioni bancarie: nuovi investitori istituzionali, puri grant-maker, community foundations o che altro?", *Il Risparmio*, 1168.

Giuliana GEMELLI et al. (2005), *Le fondazioni universitarie*, Baskerville, Bologna.

David C. HAMMACK, "Community Foundations", *Encyclopaedia of Philanthropy*, David Burlingame ed., Indiana University, Bloomington.

Christopher R. HOYT (1996), *Legal Compendium for Community Foundations*, Council on Foundations, Washington D.C.

Richard MAGAT et al. (1989), *An Agile Servant: Community Leadership By Community Foundations*, Foundation Center, New York, NY.

Michael A. MILLER y Judith A. KROLL (2001), *2000 Investment Performance and Practices of Community Foundations*, Council on Foundations, Washington D.C.

Marilyn E. PHELAN y Robert J. DESIDERIO (2003), *Nonprofit Organizations Law and Policy*, West Group, San Paul, Minnesota.

Pietro PREVITALI (2002), "La community foundation", *Le fondazioni ex bancarie*, Giuffrè, Milano, 109.

Giovanni Maria RICCIO (2002), "Università ed enti no profit. Breve analisi comparatistica delle esperienze italiana e statunitense", *Vita Notarile*, 1738.

Giovanni Maria RICCIO (2002), "Le fondazioni universitarie. Analisi del d.P.R. 24 maggio 2001, n. 254", *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 141.

Francesco SANTINI (2003), "La realtà americana delle fondazioni di comunità locali", *Terzo Settore*, 69 ss.

Francesco SANTINI (2003), "Le *community foundations* americane: sviluppo e potenzialità", *Non profit*, 45.

Alberto Savoldelli, Francesca Borga e Emanuele Lettieri (2004), *Il caso delle Fondazioni delle Comunità Locali in Aa.Vv., La gestione della conoscenza nelle organizzazioni non-profit*, Franco Angeli, Milano, 191 ss..

Henry C. SUHRKE (1999), "Community Foundations' Variance Power Reexamined", 32 *Philanthropy Monthly*, 5.

Diana SIEGER (2000) *Il regime fiscale del nonprofit negli Stati Uniti: il caso delle Fondazioni comunitarie, en Il settore nonprofit Ruolo e prospettive*, Fondazione della provincia di Lecco, Lecco, 13.

THE FOUNDATION STRATEGY GROUP (2003), *Strengthening Community Foundations: Redefining the Opportunities*, Boston.