

GIAN PAOLO BARBETTA *

LE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA:
DALLA NASCITA PER CASO
ALL'ESERCIZIO DELL'INNOVAZIONE SOCIALE

Premessa

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

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

* Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Desidero ringraziare il dott. Mathia Pinato per la predisposizione del database utilizzato nell'ultima parte di questo lavoro.

della fondazione o della associazione, che impediva un pieno dispiegamento delle dinamiche della concorrenza.

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

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

In questo breve contributo si vuole argomentare la tesi secondo cui – a partire dalla identificazione delle caratteristiche specifiche delle FOB – sia possibile proporre una specifica interpretazione della missione e del ruolo che queste istituzioni possono svolgere entro il contesto sociale italiano. L’idea di fondo è che, lungi dal rappresentare semplicemente la cassaforte delle amministrazioni pubbliche locali (un ruolo per cui queste istituzioni rappresenterebbero un inutile spreco), le FOB possano giocare una funzione essenziale nel sostenere un approccio pluralista allo sviluppo e alla diffusione della innovazione sociale. Un pieno dispiegamento di questa

funzione richiede però un radicale ripensamento dell'attività e dell'organizzazione di questi enti, soprattutto nella direzione della creazione di precise strategie di intervento, che ne mettano in risalto il ruolo specifico, e di una maggiore professionalizzazione sia della attività filantropica che della gestione patrimoniale.

Un problema bancario

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

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

La seconda peculiarità del sistema bancario italiano era rappresentata dalla massiccia presenza di aziende bancarie con la natura giuridica dell'organizzazione “senza fine di lucro” (fondazioni o associazioni

nonprofit, come si direbbe oggi). Questa forma giuridica era infatti tipica di tutte le casse di risparmio.

La spiegazione della particolare natura giuridica delle casse di risparmio può essere fatta risalire alla loro origine e alla loro missione, così come al contesto normativo del periodo della loro nascita. In origine, nei primi anni dell'ottocento, la missione delle casse di risparmio era soprattutto riferita a due aree: in primo luogo il sostegno e l'incentivazione della pratica del risparmio da parte dei cittadini in funzione di previdenza individuale (una riserva per i tempi cattivi) e, in secondo luogo, l'esercizio di attività di erogazione di beneficenza a favore di soggetti bisognosi. Entrambe le funzioni (incentivazione al risparmio ed esercizio della beneficenza) venivano ovviamente svolte grazie alla attività di intermediazione creditizia delle casse di risparmio, che generava sia le risorse necessarie a pagare gli interessi sui fondi depositati (incentivando così il risparmio) che gli utili da cui si traevano i fondi per la beneficenza, ma che veniva messa – per così dire – in secondo piano. Se le finalità principali dell'ente erano di carattere benevolo, logico che anche la sua forma giuridica (senza fine di lucro) dovesse essere coerente¹.

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

Alla fine degli anni ottanta del secolo scorso – quasi duecento anni dopo la nascita delle prime casse ed al momento della loro trasformazione – le cose erano però cambiate: in primo luogo - allora come oggi - si riteneva

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

infatti che lo sviluppo economico possa essere meglio garantito da un sistema bancario efficiente e competitivo piuttosto che da banche direttamente controllate dall'amministrazione pubblica ma non particolarmente efficienti; inoltre, il sistema di tutela dei risparmiatori era enormemente migliorato, rendendo poco utile l'adozione – da parte di una banca – di una natura giuridica senza fine di lucro; infine, alla fine degli anni ottanta, la beneficenza svolgeva una funzione ormai solo residuale entro un sistema di *welfare state* maturo.

In questo nuovo contesto, il controllo pubblico e la natura nonprofit delle banche rappresentavano dunque un problema piuttosto che una opportunità: l'inefficienza dovuta alla mancanza di un'azionista esigente rischiava di trasformare le banche pubbliche in un ostacolo piuttosto che in uno strumento per favorire lo sviluppo economico, così come l'assenza di soggetti che potessero esercitare i diritti di proprietà limitava le possibilità di accesso al mercato dei capitali, creando banche sottocapitalizzate.

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

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

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

Critiche sono giunte anche per la “creazione” di istituzioni dalla natura ibrida, come gli enti conferenti, holding di partecipazione che distribuiscono anche un po' di beneficenza, senza una chiara visione dei ruoli e delle funzioni da svolgere.

Nate per caso

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

Nate come “enti conferenti”, le FOB sono state create in modi e con caratteristiche piuttosto diverse dalle fondazioni tradizionali.

In primo luogo, come già menzionato, le FOB non hanno un fondatore privato, cioè un soggetto che metta un patrimonio a disposizione dell'ente per consentirgli di perseguire le proprie finalità; le FOB sono infatti “fondazioni private create per decreto pubblico”, esito della trasformazione di imprese che perseguivano finalità pubbliche. Si tratta di una anomalia rispetto alla maggior parte delle fondazioni del mondo occidentale, create invece dalla volontà di un singolo o di una pluralità di individui che le dotano dei mezzi necessari a perseguire gli scopi statutari. Non mancano tuttavia casi non troppo dissimili da quello italiano, cominciando da quello della fondazione Volkswagen³ e fino al caso - ancora più simile al nostro - di molte fondazioni americane che ora erogano fondi in campo sanitario. Queste ultime altro non sono se non l'esito della trasformazione di ospedali nonprofit che hanno ceduto le proprie attività ospedaliere a investitori a fine di lucro e che hanno utilizzato i proventi delle vendite per dotarsi del patrimonio necessario a svolgere le nuove funzioni di fondazioni erogative; si tratta di un processo iniziato negli anni '70 e che ha raggiunto dimensioni assai significative intorno alla metà degli anni '90 del novecento, con la creazione di quasi 200 istituzioni con un patrimonio di oltre 20 miliardi di dollari (a valori 2006) (GIH, 2007).

L'assenza di un fondatore ha un impatto di rilievo sia sugli scopi che le fondazioni perseguono che sulle modalità della loro azione. Infatti, è solitamente proprio il fondatore che, nell'atto costitutivo, stabilisce le finalità che l'ente dovrà perseguire, così come i problemi che dovrà affrontare; allo stesso modo, è il fondatore che determina le modalità di azione della istituzione che ha creato (e che spesso la gestisce, almeno nelle fasi iniziali). Nel caso delle FOB, seconda differenza rispetto alle fondazioni di origine privata, la mancanza di un fondatore si è inizialmente tradotta in

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

una certa vaghezza delle finalità perseguite⁴ o, come è stato scritto, nell'essere "patrimoni in cerca di uno scopo" (Borzaga e Cafaggi, 1999). Anche questa è una conseguenza della origine peculiare e del fatto che l'interesse del legislatore fosse principalmente orientato alla sistemazione del mercato del credito piuttosto che agli assetti ed alla qualità del settore nonprofit.

In realtà, lo scopo degli enti conferenti (che ancora non sono FOB) è inizialmente piuttosto chiaro e poco ha a che vedere con il settore nonprofit: amministrare la partecipazione nella banca conferitaria e - a partire dalla metà degli anni novanta, quando una modifica normativa consente di cederne il controllo - avviare processi di aggregazione entro il settore bancario. La priorità della missione bancaria rispetto alla attività nonprofit è condivisa da entrambi gli schieramenti che si vengono a delineare, quello degli amministratori delle FOB e quello dei loro critici. Quel che rimane in secondo piano – almeno sino alla approvazione della riforma degli enti conferenti compiuta con la legge Ciampi (d.lgs. 153/1999) – è proprio la missione filantropica di questi soggetti che continuano a rappresentare se stessi soprattutto come holding di partecipazione e pongono scarsa attenzione alla qualità ed alle caratteristiche delle proprie attività erogative, spesso considerate come poco più che beneficenza al territorio di insediamento.

Una ulteriore differenza tra le FOB e le fondazioni private regolate dal Codice Civile, è rappresentata dalla struttura di governo degli enti. Prima della approvazione della legge Ciampi, gli enti conferenti erano amministrati dagli stessi organi che li avevano amministrati quando svolgevano attività di tipo bancario: generalmente un organo di amministrazione ed un organo di controllo. La legge Ciampi ha invece previsto disposizione specifiche sulle strutture di governo delle FOB,

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

contrariamente a quanto accade per le strutture di governo delle fondazioni di diritto civile che sono liberamente determinate dai fondatori attraverso gli atti costitutivi e gli statuti.

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

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

Le disposizioni di legge contribuiscono dunque a rendere piuttosto macchinoso (e potenzialmente abbastanza costoso, specie per gli enti di dimensioni minori) il funzionamento delle FOB; si può tuttavia pensare che questa forma di governo un po' ipertrofica rappresenti un costo inevitabile per istituzioni che non nascono da una donazione individuale ma – nonostante la loro acclarata natura privata – amministrano fondi creatisi grazie agli sforzi di una intera collettività locale e talvolta nazionale. In queste circostanze, le disposizioni di legge rappresentano un compromesso accettabile tra la piena libertà di autodeterminazione, tipica delle fondazioni private, e l'esigenza di rispondere alla collettività per le scelte fatte, tipica

invece dell'ente pubblico⁵. Se, dal punto di vista operativo, un difetto può essere imputato a questo modello di *governance* entro cui gli enti pubblici (in particolare quelli locali) finiscono spesso per svolgere un ruolo assai rilevante, esso riguarda l'elevata quantità di erogazioni che le FOB destinano proprio a questi enti⁶, in un processo di "sussidiarietà al contrario" che – come proveremo a mostrare - poco giova al paese ed alle FOB stesse.

Una trasformazione in corso

Il processo di genesi delle FOB – determinato principalmente da obiettivi di natura bancaria - non ha certamente favorito la chiara identificazione di una missione e di una funzione originale, inducendo le fondazioni – per un lungo periodo – a concentrare la propria attenzione sul lato forse meno interessante della loro attività (la gestione e l'amministrazione dei patrimoni). Proprio questa genesi particolare ha reso difficile, per un lungo periodo di tempo, percepire la grande – ed irripetibile - opportunità che si era creata per il paese grazie alla trasformazione avviata nel settore creditizio. Vi era infatti la possibilità di creare, anche in Italia, un vasto insieme di soggetti filantropici che, per le loro caratteristiche particolari (descritte analiticamente più avanti), avrebbero potuto contribuire in modo originale a migliorare il benessere collettivo e la gestione del sistema di *welfare*, del mondo della ricerca, dell'arte e dell'ambiente⁷.

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

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

⁷ Cause diverse – non descrivibili analiticamente in questa sede – avevano impedito in Italia la formazione di simili enti per iniziativa privata, come era invece accaduto – ad esempio - negli Stati Uniti, in Gran Bretagna ed in Germania. Tra queste diverse cause, basti citare esclusivamente: una legislazione civilistica complessivamente avversa ai corpi intermedi ed

E' infatti solo a partire dalla fine degli anni '90 che vari fattori hanno contribuito ad attirare l'attenzione delle FOB anche sul lato più trascurato della loro attività: la gestione filantropica. In questa direzione hanno agito fenomeni diversi e concomitanti.

In primo luogo, una crescente attenzione dell'opinione pubblica, degli studiosi e del legislatore nei confronti del ruolo del settore nonprofit italiano e della sua rilevanza nel processo di riforma del *welfare* avviato dal nostro paese; in questo contesto, la presenza di soggetti – come le FOB - in grado di mobilitare risorse significative per finalità di interesse pubblico non poteva essere ulteriormente trascurata. In secondo luogo, una generale riscoperta delle fondazioni (una “rinascita” e quasi una moda) come enti adatti a perseguire una pluralità di scopi di interesse collettivi⁸. In terzo luogo, un sensibile aumento delle risorse disponibili alle fondazioni – derivante da una maggiore diversificazione dei portafogli - che le ha obbligate – soprattutto quelle di dimensioni maggiori – a ripensare il proprio modo di gestire l'attività istituzionale. In quarto luogo, un cambiamento della normativa che - a partire dalla citata legge Ciampi che ha ribattezzato “fondazioni” gli enti conferenti – ha posto maggiore attenzione sulla struttura di governo degli enti, sulla responsabilità degli amministratori e sulle attività istituzionali delle fondazioni stesse. Infine, ma non meno rilevante, il contenzioso nato dalla legge finanziaria del 2002 che ha portato alle sentenze n. 300 e 301 della Corte Costituzionale; queste sentenze, definendo la natura privata delle fondazioni (“organizzazioni delle libertà sociali”), hanno indubbiamente contribuito a chiarirne il ruolo sociale – slegandole da una inappropriata sudditanza verso la pubblica amministrazione – e a rilanciare la discussione relativa alla loro funzione entro il settore nonprofit.

alle fondazioni in particolare; uno sviluppo economico ritardato rispetto ad altri paesi che non aveva ancora consentito l'accumulazione degli immensi patrimoni privati che sono confluiti nelle fondazioni dei paesi citati; la tradizione culturale cattolica e la presenza della Chiesa e delle sue opere, che hanno costituito un potente attrattore di donazioni private.

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

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

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

La peculiare natura delle FOB

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

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

¹⁰ Proposta dal Ministro Tremonti nella legge finanziaria 2002.

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

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

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

La loro natura privata consente alle FOB di evitare alcune difficoltà e alcuni vincoli tipici della azione pubblica in campo economico e sociale. In primo luogo consente di attuare processi decisionali svincolati dall’esigenza del consenso raggiunto attraverso i meccanismi della rappresentanza elettorale. Le istituzioni soggette alle regole della

rappresentanza elettorale - come le amministrazioni pubbliche – tendono a produrre politiche che rispondono alle preferenze del cosiddetto «elettore mediano»; ciò le porta ad affrontare con maggiore difficoltà i problemi delle frange marginali della popolazione, poco pesanti dal punto di vista elettorale. Le fondazioni, libere dal vincolo del consenso raggiunto attraverso il meccanismo elettorale, possono invece permettersi di intraprendere con maggiore libertà alcune azioni che – nonostante la scarsa attenzione riscossa da parte del corpo elettorale - potrebbero essere assai importanti per risolvere alcuni problemi collettivi. Si tratta, in altri termini dei (possibili) vantaggi di istituzioni “paternaliste illuminate” rispetto ad “istituzioni elettive”¹¹. In secondo luogo, la natura privata può consentire alle FOB di agire con flessibilità e velocità maggiori di quelle della pubblica amministrazione, poiché le svincola da logiche e procedure burocratiche. Infine, la loro natura privata libera le fondazioni dall’obbligo di attuare interventi che interessino necessariamente la totalità dei cittadini¹². Non dovendo necessariamente intraprendere politiche che rispondono ai bisogni di ciascun individuo che si trovi in una specifica condizione oggettiva (o soggettiva), le fondazioni possono sperimentare con grande flessibilità nuove azioni e linee di intervento, possibilità spesso preclusa alle amministrazioni pubbliche.

La natura di istituzioni private “orientate al perseguimento di finalità di utilità sociale” consente alle FOB di godere di alcuni vantaggi anche rispetto alle imprese private a fine di lucro. Infatti, nonostante la loro natura giuridica privata, le fondazioni sono soggetti privi di un proprietario, cioè di un soggetto cui spettano i redditi residuali generati dall’attività istituzionale. Ciò, unitamente al fatto di potere vivere dei frutti del proprio patrimonio e di non dovere raccogliere annualmente i fondi necessari allo svolgimento delle proprie attività, consente alle fondazioni di adottare logiche di azione

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

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

di lungo periodo, sostenendo interventi che – pur socialmente rilevanti – possono mostrare una redditività economica modesta, differita nel tempo o anche nulla; si tratta di un atteggiamento precluso ad ogni istituzione che debba dimostrare giorno per giorno ai proprietari il successo del proprio operato.

Questi caratteri peculiari accomunano dunque e differenziano – allo stesso tempo - le fondazioni dalle altre istituzioni sociali: pur private perseguono finalità di interesse collettivo, pur votate all’interesse della collettività non debbono rispondere ai “desideri della maggioranza” e perciò possono agire con la duttilità dell’organizzazione privata. Proprio da queste caratteristiche derivano chiare indicazioni in ordine alla funzione ed al ruolo che le FOB possono rivestire nel nostro paese.

Inopportuna la “sussidiarietà al contrario”

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

Le FOB – a fine 2005 – godevano di un patrimonio aggregato pari a circa 46 miliardi di €¹³ ed erogavano annualmente risorse per circa 1,4 mld di €(Acri, 2007) evidenziando (figura 1) una notevole crescita nel corso del tempo.

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

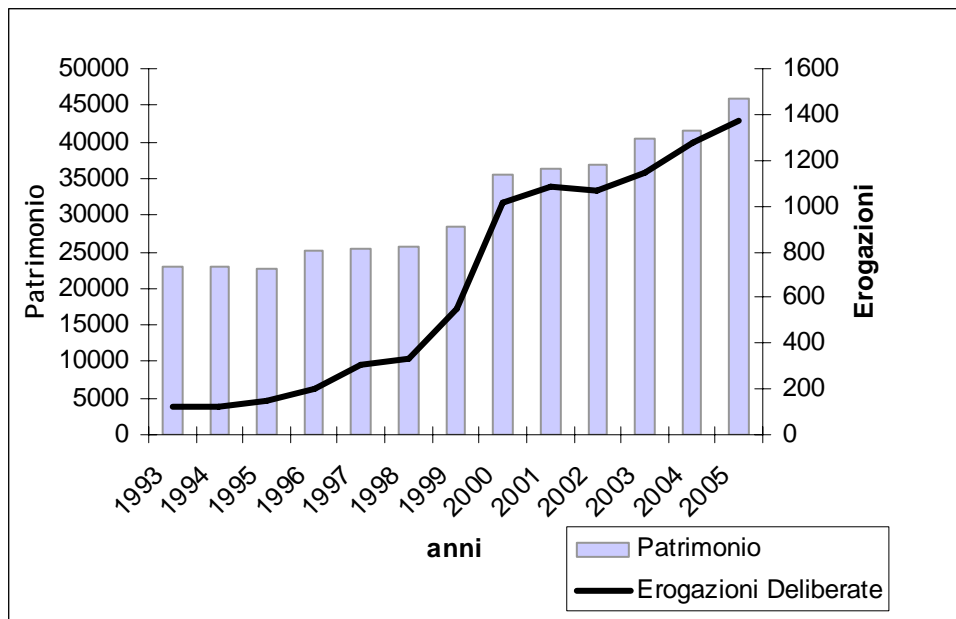


Fig. 1. Patrimonio ed erogazione delle FOB (milioni di euro).

Si tratta di risorse assolutamente ingenti che, tuttavia, confrontate con i “bisogni del paese” si rivelano ben poca cosa e non permettono alcuna “sostituzione” (e ben poca “integrazione”) del ruolo dell’ente pubblico. Infatti, se si pensasse ad esempio di usare le erogazioni delle fondazioni per sostituire l’intervento pubblico in campo sanitario, si riuscirebbe a coprire solo la spesa dei primi 5 giorni dell’anno; dal 6 gennaio i fondi sarebbero esauriti¹⁴. Se si pensasse la stessa operazione in campo assistenziale le cose andrebbero un po’ meglio, ma non molto¹⁵: si potrebbe infatti tirare avanti sino al 19 gennaio. Ovviamente i risultati potrebbero essere diversi se, anziché usare le erogazioni, si pensasse di utilizzare direttamente i patrimoni delle fondazioni per finanziare la spesa pubblica: in questo caso la spesa sanitaria sarebbe coperta fino alla fine di giugno, mentre per quella assistenziale si arriverebbe addirittura sino al settembre dell’anno

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

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

successivo. Tuttavia si tratterebbe, in entrambi i casi, di interventi *una tantum*, perché i patrimoni verrebbero inevitabilmente consumati.

Dunque, l'idea delle fondazioni come "soggetti sostitutivi o integrativi dell'ente pubblico" non è credibile se confrontata con i numeri. Ma l'idea non tiene neppure dal punto di vista del "disegno istituzionale" del sistema sociale ed economico. Perché creare istituzioni formalmente autonome se poi esse si limitano a finanziare l'amministrazione pubblica? Perché sprecare risorse (organi, personale) se le fondazioni non sono autenticamente libere di operare? Perché consentire alle amministrazioni pubbliche di gestire (attraverso istituzioni terze) risorse che si ridurrebbero ad essere "fondi fuori bilancio", con evidenti problemi dal punto di vista della trasparenza gestionale e della "*accountability*"?

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

Meglio altro: l'innovazione sociale

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

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

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

Sostenere l'innovazione sociale non significa adottare strategie erogative eccentriche e inusuali, ma piuttosto comprendere fino in fondo che - anche se le risorse di una fondazione non sono ragionevolmente in grado di risolvere nessuno dei problemi che una comunità locale si trova ad affrontare - nondimeno esse possono essere sufficienti per compiere "azioni dimostrative", cioè per mostrare come i problemi stessi possano essere affrontati con strumenti e *policies* più efficaci e/o meno costose di quelle utilizzate fino al momento. La fondazione dunque non "risolve problemi" ma può "mostrare come i problemi possono essere risolti meglio", affidando

poi ai soggetti più indicati (amministrazioni pubbliche, terzo settore, imprese) l'adozione su scala ampia delle soluzioni identificate.

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

- 1) viene identificato un problema specifico, rilevante per la comunità;
- 2) si identificano le cause del problema e si analizzano le risposte che i diversi attori hanno dato al problema stesso, evidenziandone pregi e difetti;
- 3) si ipotizzano risposte alternative a quelle analizzate, caratterizzate da maggiore efficacia potenziale e minore costo;
- 4) si identificano soggetti in grado di sperimentare su scala limitata le risposte alternative ipotizzate;
- 5) si disegnano congiuntamente gli interventi necessari per sperimentare le nuove risposte;
- 6) si sostiene (finanziariamente ed operativamente) la sperimentazione delle soluzioni innovative;
- 7) si analizzano e verificano i risultati ottenuti, utilizzando metodologie scientificamente inoppugnabili;
- 8) se gli esiti sono favorevoli, si diffonde l'azione.

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

Le migliori fondazioni al mondo non si limitano ad essere elemosinieri ma operano come attori del cambiamento, soggetti attivi delle

politiche sociali, culturali, dell'istruzione, dell'ambiente; mirano a comprendere e a rimuovere le cause dei problemi sociali, non solo a tamponarne gli effetti.

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

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

Che cosa serve per svolgere il ruolo di innovatore sociale

Svolgere il ruolo dell'innovatore sociale che sperimenta "azioni dimostrative" richiede però l'adozione di una precisa strategia operativa e non può essere l'esito di una realizzazione casuale. Una strategia di questo tipo richiede infatti la definizione di obiettivi focalizzati, l'identificazione di strategie coerenti e l'adozione di strumenti operativi idonei; solo così sarà possibile togliere la fondazione dallo scomodo ruolo del "bancomat" cui si rivolgono enti ed organizzazioni locali per ogni tipo di esigenza. In altri termini, agire come innovatore sociale pone una grande responsabilità sugli

amministratori delle FOB perché li obbliga ad analizzare problemi, ad effettuare scelte, ad identificare strumenti ed interlocutori, a prendere rischi (se ogni azione di una fondazione porta risultati positivi vuol dire che si sta svolgendo un ruolo diverso da quello dell'innovatore che, ogni tanto, non può che sbagliare) svolgendo un ruolo attivo entro la comunità in cui operano, senza limitarsi a dire “sì” o “no” a richieste di contributo.

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

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

Tab. 1. *Personale in servizio presso le FOB*

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

Fonte: Acri, (vari anni) Rapporto sulle fondazioni di origine bancaria

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

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

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

¹⁷ Va tuttavia osservato che, in FOB di piccole dimensioni, i costi fissi di struttura possono incidere in maniera significativa sull'ammontare delle erogazioni, rendendo queste strutture meno efficienti di quelle di dimensioni maggiori. Non è dunque difficile intuire come, anche per l'attività erogativa, esista una "dimensione minima efficiente" (seppur variabile in funzione della delle modalità di azione di una fondazione) e come – di conseguenza – la crescita dimensionale, sino a quella soglia, possa accrescere l'efficienza della organizzazione. Si ricorda infatti che, per la media delle 18 FOB italiane di minori dimensioni, il rapporto tra costi di struttura ed erogazioni deliberate è stato, nel 2005, di 1 a 3, superiore al rapporto di circa 1 a 5 che ha caratterizzato le fondazioni maggiori di cui si tratterà nel seguito dell'articolo.

aneddotica¹⁸ senza tenere conto delle diverse tipologie di organizzazioni considerate e delle loro dimensioni.

Per effettuare confronti internazionali più corretti, la tabella 2 mostra alcuni dati relativi a due diversi campioni - ritenuti paragonabili - di fondazioni statunitensi e di FOB italiane¹⁹. Come è facile osservare, i valori medi assoluti delle spese delle FOB (suddivisi nelle loro principali componenti) sono generalmente inferiori a quelli delle corrispondenti fondazioni statunitensi paragonabili per dimensioni. A valori assoluti simili a quelli delle fondazioni americane (come quelli relativi alle imposte

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

¹⁹ Nel caso delle fondazioni statunitensi, si è preso in considerazione il campione delle prime 50 fondazioni per dimensioni patrimoniali; da esso sono state eliminate (per garantire omogeneità di confronto) le *operating foundations* (per un totale di cinque). Il campione delle 45 fondazioni rimanenti è stato confrontato con un campione di FOB italiane aventi la stessa dimensione patrimoniale minima (pari a circa 850 milioni di euro), rappresentato dalle prime 17 FOB, dalle quali sono state tuttavia escluse 2 FOB che - applicando criteri analoghi a quelli applicati alle fondazioni statunitensi - risultano operare come *operating foundations*. Il campione di FOB considerate, sia pure solo 15 sulle 88 esistenti, rappresenta una buona fotografia dell'universo delle FOB; le 15 FOB detengono infatti oltre l'80% del patrimonio (a valori di libro) complessivamente detenuto dalle FOB italiane ed erogano oltre il 65% dei fondi totali erogati dalle fondazioni. I dati relativi alle FOB sono stati ricavati dall'archivio *online* dell'Acri o dai dati pubblicati dalle stesse fondazioni; i dati relativi alle fondazioni statunitensi sono stati ricavati dai *form* PF990 che le fondazioni debbono presentare annualmente all'Internal Revenue Service. Gli attivi patrimoniali di tutte le fondazioni sono calcolati a valori di mercato e si riferiscono al 31 dicembre 2005, con i valori in dollari convertiti in euro al tasso medio di mercato del dicembre 2005 (1€=1,185\$). Il valore medio dell'attivo patrimoniale delle 15 FOB italiane è pari a circa 3.700 milioni di euro, con una deviazione standard di circa 3.150 milioni di euro, mentre il valore medio dell'attivo patrimoniale delle 45 statunitensi è pari a circa 3.350 milioni di euro, con una deviazione standard di circa 4.600 milioni di euro.

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

Tab. 2. *Valore medio delle spese nel 2005*

Spesa per →	Organi	Personale dipendente	Consulenti	Gestione del Patrimonio	Imposte e tasse	Altre spese	Totale Spese
Valori assoluti (euro)							
USA	1.569.937	8.003.711	546.838	10.167.478	4.426.883	7.762.938	32.477.785
ITALIA	1.236.449	1.754.475	652.741	1.039.222	4.461.650	3.038.271	12.182.809
Percentuali su dato statunitense							
USA	100	100	100	100	100	100	100
ITALIA	78,76	21,92	119,37	10,22	100,79	39,14	37,51

Fonte: nostre elaborazioni su dati Acri (per l'Italia) e Internal Revenue Service (per gli USA)

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

per un valore prossimo all'1% dell'attivo patrimoniale, mentre per le FOB tale valore non superi il terzo di punto percentuale.

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

Spesa per →	Organi	Personale dipendente	Consulenti	Gestione del Patrimonio	Imposte e tasse	Altre spese	Totale Spese
Paese:							
USA	0,047	0,239	0,016	0,304	0,132	0,232	0,971
ITALIA	0,033	0,047	0,018	0,028	0,120	0,082	0,329

Fonte: nostre elaborazioni su dati Acri (per l'Italia) e Internal Revenue Service (per gli USA)

Maggiori difficoltà si evidenziano invece nel caso, evidenziato dalla tabella 4, in cui le spese siano confrontate con il valore delle erogazioni effettuate dalle fondazioni²⁰. In questo caso infatti, le FOB risultano spendere in media per la propria gestione un valore pari al 25% delle erogazioni effettuate, confrontato con il 22% delle fondazioni statunitensi.

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

Spesa per →	Organi	Personale dipendente	Consulenti	Gestione del Patrimonio	Imposte e tasse	Altre spese	Totale Spese
Paese:							

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

USA	1,054	5,374	0,367	6,827	2,972	5,212	21,806
ITALIA	2,562	3,636	1,353	2,154	9,246	6,296	25,246

Fonte: nostre elaborazioni su dati Acri (per l'Italia) e Internal Revenue Service (per gli USA)

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

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

Tab. 5. Alcuni rapporti per le fondazioni

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati Acri (per l'Italia) e Internal Revenue Service (per gli USA)

Il rapporto SP/EROG lievemente sfavorevole alle FOB rispetto alle fondazioni americane, in presenza di un rapporto SP/AP assai favorevole, è dunque principalmente spiegato da un rapporto tra erogazioni e patrimonio (il prodotto tra i valori delle ultime due colonne della tabella 5) decisamente più modesto per le fondazioni italiane rispetto alle statunitensi: mentre le

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

fondazioni americane erogano annualmente fondi per un valore pari a circa il 4,5% del loro attivo patrimoniale, le FOB superano di poco l'1,3%.

Sono numerose le ragioni che contribuiscono a spiegare questa significativa differenza.

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

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

A spiegare il maggior valore del rapporto tra spese ed erogazioni contribuisce però anche una minore capacità delle FOB di generare entrate: il rapporto ENTR/AP – il valore della penultima colonna della tabella 5 - è infatti pari al 9,4% per le fondazioni americane e solo al 4% per le FOB. La

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

gestione patrimoniale delle fondazioni americane è dunque decisamente più redditizia di quella delle FOB.

Questo dato dipende da diversi fattori e potrebbe essere – almeno in parte – il frutto di una “illusione ottica”. Infatti il dato riflette innanzitutto i differenti trattamenti fiscali e contabili a cui sono soggette le FOB e le fondazioni americane. Occorre infatti osservare che, laddove la contabilità delle fondazioni americane è integralmente a valori di mercato, quella delle FOB è – per quanto riguarda i proventi – solo in parte informata a questo criterio; in particolare, in relazione alle partecipazioni detenute nelle banche, le FOB avevano la facoltà, fino a dicembre 2005, di ascrivere ai ricavi solo i dividendi distribuiti, facendo invece transitare direttamente dallo stato patrimoniale le plusvalenze realizzate attraverso la cessione di partecipazioni. Questo particolare incentivo fiscale concesso alle FOB tende, contabilmente, a ridurre i valori della redditività del patrimonio. Poiché con il 2005 è terminata questa particolare agevolazione fiscale, in quell’esercizio si sono concentrate molte cessioni di partecipazioni. Il valore complessivo - per tutte le FOB - di queste plusvalenze non transitate dal conto economico è stato di quasi 3,6 miliardi di euro, pressoché esclusivamente concentrati tra le prime 18 fondazioni (quasi 200 milioni per FOB, in media). Con l’analisi dei dati di bilancio relativi al 2006 sarà dunque possibile verificare quanto la diversa normativa fiscale e contabile abbia contribuito a spiegare la minore redditività delle FOB rispetto alle fondazioni americane dei campioni considerati.

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

Infine, una redditività più bassa potrebbe dipendere anche da una gestione meno professionale del patrimonio, come sembra suggerire il fatto

che la spesa media per la gestione patrimoniale delle FOB rappresenti circa un decimo della spesa corrispondente delle fondazioni americane.

Questo ultimo dato, unitamente al fatto che la spesa complessiva per il personale delle FOB sia meno di un quarto di quella delle equivalenti fondazioni americane, induce a ritenere che le priorità per le FOB siano diverse da quelle suggerite da qualche commentatore. Parrebbe infatti che il problema principale delle FOB non sia tanto ascrivibile ad un eccesso di spese per gli organi, quanto piuttosto ad una scarsità di spese per il personale, cioè ad un livello insufficiente di professionalizzazione. Far funzionare meglio le FOB significherebbe, in futuro, aumentare i loro livelli di professionalità (e di conseguenza le loro spese di funzionamento) sia nella gestione patrimoniale – per migliorare la resa del patrimonio - che nella gestione dell'attività istituzionale – per spendere bene ciò che il patrimonio rende. Significherebbe, come si è provato ad argomentare, convincersi che gestire una fondazione non significa solo fare un po' di beneficenza.

Bibliografia

- Anheier H. e Leat D. (2002), *From charity to creativity*, London, Comedia.
- Barbetta G. P. (2000), *Il settore nonprofit italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Bishop M. (2006), *The business of giving. A survey of wealth and philanthropy*, in «The Economist», vol. 378, n. 8466.
- Boris E., Renz L., Barve A., Hager M. e Hobor G. (2006), *Foundations Expenses & Compensation*, Washington, The Urban Institute and the Foundation Centre, and Philanthropic Research, Inc.
- Borzaga C. e Cafaggi F. (a cura di) (1999), *Le fondazioni bancarie. Un patrimonio in cerca di uno scopo*, Roma, Donzelli.
- Douglas J. (1987), Political theories of nonprofit organizations, in Powell W.W. (a cura di), *The nonprofit sector: a research handbook*, Yale, Yale University Press.

- GIH - Grantmakers In Health (2007), *Connecting to community and building accountability. Findings from the 2006 survey of foundations formed from health care conversion*, mimeo in www.gih.org, ottobre 2007.
- Hansmann H. (1990), The economic role of commercial nonprofits: the evolution of the savings bank industry, in Anheier H. e Seibel W. (a cura di), *The third sector: comparative studies of nonprofit organizations*, Berlino, New York, de Gruyter.
- Martini A. (1999), *Venture capital for social change. Le fondazioni americane e la ricerca di soluzioni innovative ai problemi sociali*, Quaderni della Fondazione G. Agnelli, Torino, Fondazione G. Agnelli.
- Perotti R. (2006), *Fondazioni, buone opere e grandi costi*, in «Il Sole 24 Ore», 24 settembre.
- Rasmusen E. (1988), *Mutual banks and stock banks*, in «Journal of Law and Economics», n. 2.