

## Osservazioni sullo statuto della Fondazione Italia Sociale

**Sommario:** 1. Premessa - 2. Le finalità e i principi stabiliti dalla legge: richiami essenziali. – 3. La coerenza tra lo statuto e la legge. – 4. La coerenza interna dello statuto. – 5. Alcuni suggerimenti per la redazione dello statuto.

### 1. Premessa

Mi è stato chiesto dal Presidente della Commissione affari sociali di partecipare a "un'audizione informale" sullo statuto della Fondazione Italia Sociale, da adottare con decreto del Presidente della Repubblica, e, se possibile, di depositare "una sintetica memoria scritta sui temi oggetto del decreto.

Nel dare seguito alla richiesta, ritengo opportuna una duplice avvertenza. In primo luogo, le osservazioni esposte di seguito, oltre ad essere – come richiesto - sintetiche, sono state predisposte nei termini assai stretti disposti dall'invito; esse potranno, eventualmente, essere seguite da altre.

In secondo luogo, tali osservazioni vertono essenzialmente sui profili riguardanti il diritto amministrativo e la disciplina della finanza e dei beni pubblici, in relazione ai quali ho svolto attività di studio e acquisito esperienza in più d'una istituzione pubblica. Una volta indicate le scelte fondamentali effettuate dalla legge, sono considerati, nell'ordine: la coerenza tra le previsioni dello statuto e le disposizioni legislative; la coerenza interna dello statuto; alcuni aspetti formali.

### 2. Le finalità e i principi stabiliti dalla legge: richiami essenziali

Le scelte fondamentali effettuate dalla legge 6 giugno 2016, n. 106 (recante "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale") possono essere ricordate molto rapidamente. Esse riguardano le finalità da perseguire e i principi che reggono le attività dirette al loro perseguimento:

- A) le finalità sono di tipo sociale. Spiccano, in particolare, il sostegno all'iniziativa dei cittadini che concorrono a perseguire il bene comune e l'innalzamento dei livelli di cittadinanza attiva (art. 1, c. 1). È in vista di tali finalità che viene istituita la Fondazione Italia Sociale (di seguito: la Fondazione);
- B) nel novero dei principi, vi è, anzitutto, il principio di sussidiarietà, qui inteso nella sua valenza, per dir così, orizzontale, cioè di concorso delle istituzioni pubbliche e dei soggetti privati. Non è senza rilievo, ai fini che qui interessano, che la legge faccia espressamente riferimento al "principio di prevalenza dell'impiego di risorse provenienti da soggetti privati" (art. 10, c. 1). Vi è, inoltre, la garanzia della sistematicità della normativa vigente (art. 2, lett. d);
- C) infine, i principi che reggono non solo l'organizzazione ma anche il funzionamento della Fondazione sono i principi di efficienza, efficacia, trasparenza ed economicità (art. 10, c. 5).

### 3. La coerenza tra lo statuto e la legge

L'aver richiamato le disposizioni legislative più importanti consente d'impostare l'esame dello statuto della Fondazione. Esso si conforma alle disposizioni legislative o le sviluppa sotto più

d'un profilo. Vi si conforma nell'indicazione degli obiettivi e nella previsione che la Fondazione si avvalga d'una varietà di strumenti, operativi e finanziari. Le sviluppa, segnatamente, nel disporre che l'assetto della Fondazione si ispira al "tipo" delle fondazioni di partecipazione, cioè aperte all'adesione successiva di altri soggetti, privati e pubblici (si veda, al riguardo, il § 1 della relazione illustrativa). Per tutti questi profili, e per altri che – per brevità – sono omessi, si può senz'altro formulare un giudizio positivo circa la coerenza tra lo statuto e la legge.

Un'altra previsione dello statuto si discosta solo apparentemente dalla scelta di fondo effettuata dalla legge, cioè dalla scelta di istituire una persona giuridica privata: si tratta dell'assoggettamento della Fondazione al controllo da parte della Corte dei conti, nelle forme previste dalla legge n. 259 del 1958. Tale previsione è, più che opportuna, doverosa, per via dell'apporto dello Stato alla dotazione finanziaria della Fondazione (un milione di euro). Ciò basta per radicare la competenza della Corte dei conti in sede di controllo, come previsto dall'art. 100 della Costituzione.

Un giudizio di segno diverso va formulato, invece, per quanto concerne la coerenza dello statuto con alcune norme di grado superiore, relativamente all'organizzazione e ai mezzi:

- A) la legge fa riferimento ai "principi di efficienza, efficacia, trasparenza ed economicità", dal momento che si tratta di un'istituzione volta a promuovere interessi collettivi e, per questo motivo, avente una dotazione finanziaria pubblica. Ma alcune previsioni non sembrano idonee a valorizzare quei principi. Per esempio, per il collegio dei partecipanti è previsto che esso si riunisca quando lo decida il Presidente o ne faccia richiesta un certo numero di partecipanti (art. 7, c. 1), senza che sia prevista almeno una riunione obbligatoria all'anno;
- B) l'incoerenza è più evidente in rapporto alle previsioni riguardanti il segretario generale (art. 12). Esse stabiliscono che il segretario generale sia scelto tra 'persone che abbiano maturato esperienza nei settori di attività di competenza della fondazione' e fanno espressamente riferimento ai requisiti stabiliti dall'art. 8 per i componenti del comitato di gestione, senza richiedere una qualsivoglia esperienza di gestione di uffici privati o pubblici;
- C) mentre la legge – come notato – fonda l'assetto organizzativo della Fondazione sui principi di efficienza e trasparenza e dispone che la Fondazione abbia sede a Milano, lo statuto prevede (art. 1, c. 4) che possano essere istituiti "delegazioni e uffici in altre parti d'Italia e all'estero". Non si vuole qui, beninteso, mettere in discussione l'autonomia regolamentare e organizzativa d'una fondazione. Tuttavia, quell'autonomia va esercitata in vista del pubblico interesse, quindi in una cornice di criteri e di parametri, dei quali non vi è alcuna traccia. L'unico limite è quello della dotazione finanziaria. Non è nemmeno previsto che una decisione così rilevante debba essere espressamente motivata. Il rischio, quindi, è che le previsioni dello statuto siano attuate in contrasto con i principi di efficienza e trasparenza;
- D) un ulteriore profilo, non ultimo per importanza, concerne i beni sui quali la Fondazione può vantare diritti. L'art. 2, comma 3, lett. d) prevede che la Fondazione possa "acquistare e ricevere in comodato beni immobili privati o pubblici anche facenti parte del demanio e del patrimonio indisponibile". Anche da questo angolo visuale, non è in discussione la capacità della Fondazione di essere titolare di diritti riguardanti beni immobili, bensì il riferimento ai beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile. L'acquisto di diritti su quei beni è, infatti, consentito dall'ordinamento unicamente in presenza di precisi presupposti, condizioni e modalità (p. es. quanto al vincolo di destinazione impresso al bene e all'esistenza di appositi provvedimenti amministrativi di concessione).

#### 4. La coerenza interna dello statuto

Un secondo ordine di osservazioni concerne la coerenza interna dello statuto. Esse riguardano, in particolare, l'adesione e l'esclusione dei partecipanti, nonché il segretario generale:

- A) la legge e lo statuto – come notato – intendono promuovere l'apporto, di competenze e di risorse finanziarie, da parte dei soggetti privati. Nulla viene detto, però, circa le diverse posizioni che i vari partecipanti possono assumere in una fondazione di questo tipo (enti fondatori e aderenti, enti che contribuiscono in modo significativo o lo fanno soltanto in modo simbolico, e così via). Ciò potrebbe costituire un disincentivo all'adozione di soggetti privati qualificati;
- B) un altro disincentivo deriva dalla previsione dell'esclusione dei partecipanti per "condotta incompatibile con il dovere di collaborazione con le altre componenti della Fondazione" (art. 5, c. 3). Si tratta d'una previsione a dir poco generica e che potrebbe perciò sollevare dubbi applicativi, se non prestarsi a interpretazioni incoerenti con gli intenti del legislatore. Per porvi rimedio, bisognerebbe fare riferimento a condotte incompatibili con il raggiungimento dello scopo sociale o degli interessi con esso connessi;
- C) per quanto concerne il segretario generale, si è già notato (al § 3) che per questa figura, che riveste notevole importanza nell'assetto della Fondazione, non è richiesta una comprovata esperienza nella guida di uffici privati o pubblici. Si deve aggiungere che viene, invece, fatto riferimento ai requisiti prescritti per la nomina all'interno del Comitato di gestione. L'incoerenza si manifesta, quindi, nella previsione che i titolari di uffici non solo distinti, ma aventi un diverso ruolo, abbiano le medesime competenze, anziché competenze diverse, che concorrano a rafforzare l'azione della Fondazione.

#### 5. Alcuni suggerimenti per la redazione dello statuto

Alle osservazioni fin qui svolte sulla coerenza delle previsioni statutarie con le norme di grado superiore e al loro interno possono aggiungersi alcuni suggerimenti per la revisione dello statuto sotto il profilo formale.

Innanzitutto, è preferibile evitare che le previsioni dello statuto riproducano i contenuti delle norme di grado superiore (p. es. nel fare riferimento al principio di sussidiarietà, all'art. 2, c. 1).

In secondo luogo, alcune previsioni sollevano perplessità, per esempio quella dell'art. 13, c. 6, concernente le "riunioni dell'organo di revisione, se collegiale": la collegialità è, infatti, prevista dal c. 1, oltre a costituire il tratto tipico di organi di questo genere.

In terzo luogo, vi sono alcuni errori tipografici da correggere (p. es. nell'art. 8, c. 1, va inserito un "da"; nell'art. 10, c. 5, 2° alinea, anziché la particella disgiuntiva 'o', è bene inserire un punto; sempre nell'art. 10, al c. 6, va fatto riferimento al luogo in cui si "trovano" il presidente e il soggetto verbalizzante).

Solleva perplessità anche la circostanza che la relazione illustrativa si limiti il più delle volte a parafrasare il contenuto dello statuto, senza fornirne una spiegazione, per esempio in rapporto alla previsione di delegazioni e uffici e ai requisiti prescritti per il segretario generale.

Roma, 11 aprile 2017

prof. Giacinto della Cananea

