

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO: Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante approvazione dello statuto della Fondazione Italia sociale. Atto n. 403 (Parere alla Commissione XII) (<i>Esame e conclusione</i> – <i>Parere con osservazioni</i>)	3
---	---

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO

*Mercoledì 19 aprile 2017. — Presidenza
del presidente Andrea GIORGIS.*

La seduta comincia alle 10.30.

**Schema di decreto del Presidente della Repubblica
recante approvazione dello statuto della Fondazione
Italia sociale.**

Atto n. 403.

(Parere alla Commissione XII).

*(Esame e conclusione – Parere con osser-
vazioni).*

Il Comitato inizia l'esame del provve-
dimento in titolo.

Giovanni MONCHIERO, *relatore*, illu-
stra lo schema di decreto del Presidente
della Repubblica in titolo.

Formula quindi la seguente proposta di
parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato l'Atto n. 403;

ricordato che esso è sottoposto all'at-
tenzione del Comitato a seguito della ri-

chiesta, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma
3, del Regolamento, proveniente dalla XII
Commissione;

rilevato che:

l'Atto all'esame dà attuazione a
quanto stabilito dall'articolo 10, comma 4,
della legge 6 giugno 2016, n. 106 (*Delega al
Governo per la riforma del Terzo settore,
dell'impresa sociale e per la disciplina del
servizio civile universale*), il quale ha pre-
visto che lo statuto della Fondazione Italia
sociale – istituita dal comma 1 del me-
desimo articolo – sia approvato con un
decreto del Presidente della Repubblica, su
proposta del Presidente del Consiglio del
ministri, sentiti i Ministri del lavoro e delle
politiche sociali e dell'economia e delle
finanze, previa acquisizione dei pareri
delle Commissioni parlamentari compe-
tenti per materia;

esso consta pertanto dello schema
di decreto da adottarsi da parte del Pre-
sidente della Repubblica, che si compone
di un unico articolo – con il quale si
approva lo statuto e si disciplinano la sua
entrata in vigore, la registrazione e la
pubblicazione – rispetto al quale non si
hanno osservazioni da formulare, e di un
allegato recante il testo dello statuto della
Fondazione;

lo statuto, a sua volta, si compone
di 18 articoli ed è volto a disciplinare lo

scopo e l'ambito di attività della Fondazione, a individuare le risorse costituenti il patrimonio e il fondo di gestione, a declinare le competenze degli organi, a definire le modalità procedurali per il loro funzionamento e le procedure di svolgimento degli adempimenti contabili;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

la proposta di statuto reca due previsioni che, nel rinviare a successivi adempimenti, spostano dal livello statutario ad un diverso livello la definizione di elementi qualificanti propri della fattispecie empirica nota come fondazione di partecipazione, la cui collocazione naturale sarebbe lo statuto stesso; si tratta dell'articolo 5, comma 2, che prevede che i requisiti di ammissione di eventuali nuovi Partecipanti, sia *non profit*, sia *profit*, siano stabiliti da un regolamento deliberato dal Comitato di gestione e approvato dal Ministero vigilante e dell'articolo 8, comma 1, lettera c), che prevede che sei dei dieci consiglieri chiamati a comporre il Comitato di gestione siano designati dal Collegio dei Partecipanti con modalità definite a regime in un successivo regolamento dal Comitato medesimo;

inoltre, all'articolo 2, comma 3, lettera d), laddove si prevede che la fondazione potrà acquistare o ricevere in comodato beni immobili pubblici anche facenti parte del demanio e del patrimonio indisponibile, reca una formulazione di cui andrebbe valutata la portata normativa, considerato il peculiare regime giuridico cui sono assoggettati tali beni pubblici, che ne consente la trasferibilità nella disponibilità delle persone giuridiche private, per usi determinati, solo mediante concessioni amministrative;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione e del coordinamento interno al testo:

la proposta di statuto, all'articolo 5, comma 3, prevede che, ai fini della assunzione della decisione relativa all'even-

tuale esclusione dei Partecipanti, il Comitato di Gestione deliberi con la maggioranza di due terzi, senza precisare se tale quorum sia riferito ai presenti o ai componenti l'organo;

inoltre, l'articolo 12, che enumera le competenze del Segretario generale, al comma 4, gli assegna le sole funzioni di verbalizzazione delle riunioni del Comitato di Gestione e non appare pertanto coordinato con quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 7, che demanda al Segretario generale anche le funzioni di verbalizzazione delle riunioni del Collegio dei Partecipanti nel caso in cui non sia stato nominato il Segretario di tale organo;

rilevata infine l'assenza di una disciplina transitoria,

alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, osserva quanto segue:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, si dovrebbe valutare l'opportunità di collocare direttamente nello statuto, anche mediante successivo aggiornamento, la disciplina concernente lo status dei Partecipanti, attualmente demandata dagli articoli 5, comma 2, e 8, comma 1, lettera c), a futuri regolamenti dell'ente;

per quanto evidenziato in premessa, si dovrebbe verificare la portata normativa della formulazione di cui all'articolo 2, comma 3, lettera d);

si dovrebbe valutare l'opportunità di specificare il quorum concernente la deliberazione di cui all'articolo 5, comma 3;

per quanto detto in premessa, si dovrebbe valutare un'integrazione della disciplina relativa alle competenze del Segretario generale di cui all'articolo 12, comma 4, alla luce di quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 7;

si dovrebbe infine valutare l'opportunità di integrare i contenuti dello statuto con l'introduzione di una disciplina transitoria. ».

Francesca BUSINAROLO, ricorda che la richiesta di parere, a norma dell'articolo 96-ter, comma 3, del Regolamento, è stata avanzata dai deputati della XII Commissione, i quali hanno rilevato una mancanza di chiarezza e dunque di comprensibilità del testo dell'intero provvedimento. Tali evidenze sono state successivamente corroborate dalle diffuse criticità evidenziate da tutti gli esperti auditi nella Commissione di competenza. Esse investono innanzitutto profili di legittimità e di coerenza dello Statuto rispetto alla legge istitutiva della Fondazione. Ulteriori criticità si pongono poi avuto riguardo alle norme che generalmente sovrintendono alla costituzione delle fondazioni. Non mancano poi questioni di coerenza rispetto al più generale ordinamento. Delle principali, pur non esaustive, criticità rilevate intende comunque fornire ai colleghi del Comitato un quadro riassuntivo, pur nella consapevolezza che alcune di esse sono state anche toccate nella proposta di parere del relatore.

In tal senso non possono in primo luogo sottacersi alcune perplessità circa l'indicazione (contenuta nell'articolo 1 dello Statuto) della natura giuridica « privata » dell'ente, modellato secondo i principi e lo schema della « fondazione di partecipazione », nonché sulla sua piena autonomia statutaria e gestionale che, ancorché enunciata in questo primo articolo, in realtà è sconfessata nei seguenti, laddove risulta evidente il controllo pubblico della Fondazione non solo in relazione alla nomina degli organi di governo e di controllo ma anche in relazione all'approvazione dei bilanci o alle modifiche statutarie. Infatti, la « fondazione di partecipazione », una forma giuridica atipica che, nata nella prassi, non è specificatamente prevista dal codice, non di rado è stata oggetto di rilievi della magistratura contabile e amministrativa in relazione ad un abuso atto a mal celare, dietro il cosid-

detto *no-profit*, l'esercizio prevalente di attività economiche svolte ai fini di lucro e che in ambito pubblico è diretto anche a deviare rispetto al sistema concorrenziale dei contratti e degli appalti pubblici. Una consistente giurisprudenza ha rilevato che spesso tali fondazioni, al di là del *nomen juris*, si configurano come enti pubblici o come organismi di diritto pubblico. In tal senso la prevalenza delle risorse pubbliche, il meccanismo di nomina degli amministratori, il controllo operato dall'amministrazione pubblica e le norme statutarie assumono alternativamente un elemento dirimente. L'analisi complessiva dello Statuto, ancorché all'articolo 1 si precisa che la Fondazione ha natura giuridica privata ed è dotata di piena autonomia statutaria e gestionale, potrebbe invece ben delineare la costituzione di fatto, quanto meno, di un « organismo di diritto pubblico » o comunque di un organismo dalla forma giuridica ibrida.

Quanto all'individuazione in Milano della sede della Fondazione, senza peraltro indicarne il luogo esatto, è rilevabile che tale scelta non trova elementi di supporto nella legge istitutiva. Anzi, a riguardo va ricordato che il Governo, già nei lavori preparatori della legge delega, aveva tentato di inserire una simile previsione ma, dopo diverse proteste dell'opposizione, desistette. Richiede poi di essere valutata sul piano della legittimità anche la previsione statutaria concernente la possibilità di costituire delegazioni e uffici della Fondazione anche all'estero.

Lo scopo e l'attività della Fondazione, come declinate all'articolo 2 dello Statuto, sembrano esorbitare da quanto è stato invece previsto nella legge istitutiva della Fondazione, lo scopo risulta circoscritto alla mera finalità di sostenere, mediante l'apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di enti del Terzo settore, caratterizzati dalla produzione di beni e servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale e rivolti, in particolare, ai territori e ai soggetti maggiormente svantaggiati. Lo

Statuto, invece, sembra inserire un ulteriore scopo – la promozione e la diffusione della fiducia nel valore degli investimenti sociali – ed elenca, a titolo esemplificativo e non esaustivo, tutta una serie di attività ed operazioni che la Fondazione potrà porre in essere per il perseguimento delle sue finalità. Alcune di esse meritano di essere indagate sul piano della loro legittimità e coerenza, quali, ad esempio, quelle concernenti le obbligazioni sociali, l'acquisizione e ricezione in comodato di beni immobili privati o pubblici anche facenti parte del demanio e del patrimonio indisponibile e disponibile dello Stato, le campagne di *crowdfunding* o la costituzione diretta o indiretta, di imprese sociali, società, anche *benefit*, cooperative e reti. Quanto consentito alla Fondazione Italia sociale sembra infatti in molti casi esorbitare dall'ambito ordinario degli scopi e delle attività che normalmente le fondazioni possono intraprendere. Sotto tale profilo va rammentato che le fondazioni dovrebbero operare senza scopo di lucro e che le attività commerciali eventualmente consentite non dovrebbero avere carattere preminente.

Aggiunge poi che appare necessario verificare se sia conforme all'ordinamento giuridico che una Fondazione istituita con legge dello Stato possa provvedere alla raccolta e gestione di risorse economiche al di fuori delle norme che regolano la contabilità di Stato. A riguardo ricorda che la Corte dei Conti nel 2014 (sez. Sardegna deliberazione n. 19) in riferimento alla costituzione di una fondazione realizzata da un Comune e il cui scopo consisteva nel reperimento, nella raccolta e nella gestione di risorse provenienti da enti o cittadini a diverso titolo (liberalità, donazione o altro), ha precisato che, trattandosi di un'attività di raccolta e di gestione di provvista finanziaria per la realizzazione di politiche di carattere sociale, si concretizzerebbe in tal modo l'acquisizione di entrate al di fuori delle garanzie e delle procedure prescritte dall'ordinamento, ovvero attraverso una fattispecie gestionale di carattere atipico. Alla luce di tali considerazioni, ha concluso che

le acquisizioni di eventuali liberalità/donazioni di carattere finanziario o patrimoniale provenienti da terzi (enti o cittadini) integrano fattispecie di entrate da ricondurre ai moduli procedurali prescritti a garanzia dell'erario e devono essere assunte direttamente dal Comune, a mezzo delle attività intestate ai suoi Organi amministrativi secondo le rispettive competenze e responsabilità, già delineate dall'ordinamento generale, così come l'appostazione nelle scritture e la successiva imputazione a spesa di tali fonti d'entrata dovrà seguire le regole che presidono alla predisposizione dei bilanci pubblici.

Appare inoltre necessario verificare la conformità dello Statuto alla norma istitutiva della Fondazione Italia Sociale (l'articolo 10 della legge di riforma del terzo settore) anche con riguardo alla sussistenza dell'equilibrio che dovrebbe esserci tra il patrimonio della fondazione e il suo scopo, tenuto conto che, per quanto anzidetto, lo scopo appare generico, imprecisato, eccessivamente eterogeneo e soprattutto legato, per l'effettivo conseguimento, a strumenti di finanza sociale che per loro natura sono caratterizzati dal rischio tipico delle obbligazioni finanziarie. Considerato che il comma 7 dell'articolo 10 della legge sul terzo settore, pur premettendo l'inciso « per lo svolgimento delle attività istituzionali », assegna 1 milione di euro alla Fondazione come « dotazione iniziale » e considerata la ripartizione operata invece nello Statuto (100 mila euro nel fondo di dotazione e 900 nel fondo di gestione), all'articolo 3 andrebbero espressi alcuni dubbi e perplessità su tale ripartizione tenuto conto dell'esigenza che i conferimenti debbano essere chiaramente esplicitati nella loro destinazione. Peraltro il successivo articolo 16 dello Statuto, concernente lo scioglimento, prevede che al termine della fase di liquidazione, nei limiti del patrimonio residuo, la Fondazione dovrà versare il contributo iniziale ricevuto dallo Stato a norma dell'articolo 10 della legge sul terzo settore. Non sembrano sussistere dunque garanzie

sufficienti che tale contributo potrà essere restituito allo Stato tenuto conto della citata ripartizione.

Forti perplessità sono destate dal fatto che la Fondazione possa addirittura acquisire o gestire fondi per altre destinazioni « purché non in contrasto con le proprie finalità », ammettendo quindi qualsiasi tipo di fondo italiano o estero e di qualsiasi genere, come ad esempio fondi immobiliari, fondi pensione o, peggio ancora, anche fondi speculativi.

Appare altresì critico che i Partecipati alla Fondazione possano essere anche gli enti con natura lucrativa o persone giuridiche di qualsiasi natura (anche le banche, investitori stranieri, Mediaset o Finmeccanica, per esempio), senza che siano definiti nello Statuto né i requisiti né le modalità di partecipazione che saranno eventualmente definiti con un successivo regolamento. Anche le cause di esclusione dalla Fondazione appaiono illimitate tenuto conto che l'elencazione effettuata nello Statuto è comunque « esemplificativa e non esaustiva ».

Siccome i Partecipanti iniziali che faranno parte del Comitato di gestione della Fondazione saranno nominati dai tre soggetti designati dal Presidente del Consiglio, dal ministro del MEF e dal ministro del lavoro, conseguentemente i componenti sia del Comitato di gestione sia del Collegio dei Partecipanti saranno tutti di « natura politica » e per una durata che potrà essere anche di otto anni, tenuto conto che la durata degli organi sarà di 4 anni, rinnovabile per una volta. Quanto al Collegio dei Partecipanti, esso sembra avere funzioni estremamente ridotte e appare critico che la nomina sia comunque fatta dal Comitato di gestione in maniera del tutto discrezionale, senza alcun requisito criterio o principio prestabilito nello Statuto medesimo. Considerato che i sei consiglieri che faranno parte del Comitato di gestione « designati » dal Collegio dei partecipanti (non necessariamente tra i partecipanti medesimi) devono essere espressione anche dei Partecipanti *for profit*, va rilevata la necessità di verificare la coe-

renza di una siffatta impostazione con la vocazione « senza scopo di lucro » enunciata all'articolo 1.

Visto che le modifiche statutarie passano anche attraverso il parere delle Camere, mentre relativamente allo scioglimento della fondazione e alla devoluzione del suo patrimonio non è stato previsto alcun coinvolgimento delle Camere, nonostante l'istituzione della medesima Fondazione sia avvenuta proprio con legge dello Stato approvata dal Parlamento, andrebbe verificata la coerenza di tale discordante quadro regolatorio.

Appare anche necessario verificare la previsione che il Comitato di gestione della Fondazione possa riunirsi ovunque, anche all'estero.

Perplessità sono riferibili poi ai meccanismi di individuazione del Segretario generale che, nonostante abbia poteri esecutivi rispetto alle delibere assunte dal Comitato di gestione, è un soggetto nominato dal medesimo Comitato di gestione, senza alcun tipo di selezione e senza requisiti specifici generalmente richiesti per le figure di direzione e manageriali.

Non appare coerente con la natura giuridica privata, enunciata all'articolo 1, che tutti i soggetti degli organi statuari siano nominati, soprattutto nella fase iniziale, dal Presidente del Consiglio, dal Ministro del lavoro e dal Ministro dell'economia e delle finanze, ivi incluso l'organo di revisione al quale per altro non è attribuita alcuna funzione di revisione legale e statutaria, ma solo la revisione amministrativa e contabile. Non è previsto alcun consiglio di sorveglianza né viene fatto cenno ad alcun sistema di garanzia e controllo (ad esempio, sul modello di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001), volto a prevenire la responsabilità penale degli enti né tanto meno viene fatto alcun cenno alle norme sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione.

Neppure l'enunciata gratuità delle cariche degli organi statuari appare coerente ed effettiva poiché, oltre al Segretario generale, di fatto tutti i consiglieri del comitato di gestione (ivi incluso il presidente) possono essi stessi auto delegarsi

funzioni e deciderne il compenso in maniera peraltro non determinata (articolo 14).

Nel ricordare che tra le competenze del Comitato di gestione viene indicata all'articolo 9 quella concernente la redazione e approvazione annuale del bilancio preventivo, del bilancio consuntivo e del bilancio sociale, mentre dalla lettura del successivo articolo 15 si evince che l'organo che approva il bilancio, sia preventivo che consuntivo, è il ministro del lavoro di concerto con il MEF, va rilevato che non risulta alcuna disciplina riferita all'ipotesi che il bilancio non sia approvato dal ministro e, in particolare, non si specifica se il Comitato di gestione sia tenuto o meno a recepire le osservazioni ministeriali. Appare così ancora una volta evidente l'incoerenza e la dubbia natura giuridica della Fondazione che, ancorché definita come persona giuridica privata, in realtà proprio per effetto della sottoposizione dei suoi bilanci all'approvazione dei suddetti ministri, disvela un tratto eminentemente pubblicistico. Quanto alla disciplina relativa al bilancio sociale, essa risulta solo sommariamente abbozzata.

Relativamente allo scioglimento della Fondazione, anche in questo caso è evidenziabile una incoerenza della disciplina contenuta nello Statuto, atteso che esso lascia al Comitato di gestione la decisione relativa allo scioglimento dell'ente, pur con il parere vincolante del Ministero, prevedendo tra l'altro che i liquidatori siano nominati dal medesimo Comitato, mentre, per quanto riguarda le modifiche statutarie, lo Statuto richiede invece un passaggio parlamentare.

Infine, quanto alla restituzione allo Stato da parte della Fondazione, ad esito della sua liquidazione, del contributo iniziale ricevuto ai sensi dell'articolo 10, comma 7, della legge n. 106 del 2016 (1 milione di euro), andrebbe verificato che

la disciplina statutaria, così come ora proposta, possa effettivamente garantire tale restituzione, considerato che all'articolo 3 dello Statuto si opera una ripartizione che destina al fondo di dotazione (intangibile) solo 100 mila euro, mentre, gli altri 900 mila euro sono destinati al fondo di gestione, tenuto conto altresì dell'inciso « nei limiti del patrimonio residuo ».

Giovanni MONCHIERO, *relatore*, osserva che la gran parte delle considerazioni esposte dalla collega Businarolo appaiono incentrate sulla natura giuridica, effettivamente del tutto peculiare, attribuita alla Fondazione Italia sociale. Nel ricordare che trattasi peraltro di una scelta operata a monte dalla legge che ha istituito la Fondazione, rileva come lo Statuto oggi all'esame del Comitato rappresenti una elaborazione del tutto coerente con le premesse legislative che ne hanno autorizzato l'adozione. Ciò non esime dal rilevare alcune criticità, di cui la proposta di parere offre, a suo avviso, una prospettazione adeguata.

Andrea GIORGIS, *presidente*, fa presente che le analitiche osservazioni elaborate dalla collega Businarolo investono in definitiva per la gran parte il merito dell'atto legislativo che ha autorizzato l'adozione dello Statuto della Fondazione. Essendo tuttavia il contenuto dell'atto legislativo non più assoggettabile nella presente fase alle valutazioni di competenza del Comitato, tali osservazioni risultano ascrivibili essenzialmente al piano della legittima critica politica, di cui gli atti parlamentari conserveranno memoria.

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 10.45.