



Requiem per la Fondazione Italia Sociale



Maria Vita De Giorgi

Prof. onoraria dell'Università di Ferrara

Aldo Laudonio

Prof. ass. dell'Università "Magna Grecia" di Catanzaro

La vecchia – renziana – legge 106/2016 (*Delega al Governo per la riforma del Terzo settore*) intessuta delle suggestive parole che ispirano il linguaggio legislativo sul terzo settore introduceva, nel vasto art. 10, la Fondazione Italia Sociale, il cui scopo – disegnato nel primo comma – consisteva nel “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, territori e ai soggetti maggiormente svantaggiati...”. Inutile trascrivere qui l’intero testo della norma, facilmente reperibile *on line*, ma chi abbia voglia di rileggerla noterà che la Fondazione doveva svolgere le proprie funzioni “senza obbligo di conservazione del patrimonio” e purtuttavia operando nel rispetto dei “principi di efficacia, efficienza, trasparenza ed economicità” (art. 10, commi 1° e 5°, l. 106/2016). Specialmente quest’ultima istanza (ben nota alla riflessione giuscommercialistica, dal momento che campeggia in due disposizioni fondamentali: gli artt. 2082 e 2247 c.c.) avrebbe imposto di programmare l’attività in modo tale da garantire un equilibrio dinamico e sostenibile dei costi rispetto ai ricavi, certo non in un’ottica erogativa, quale quella suggerita dall’esonero dell’obbligo di conservazione del patrimonio, poi comunque non ripetuto nello statuto¹.

Ad ogni modo, lo statuto della Fondazione doveva essere approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministri del lavoro e delle politiche sociali e dell’economia e delle finanze ecc. (4°

¹ Ed anzi in certa misura contraddetto dal richiamo al “rispetto del principio di salvaguardia dell’equilibrio economico-finanziario della Fondazione”, presente nell’art. 1, comma 4° dello statuto con riguardo alla possibilità di istituire “delegazioni ed uffici”.

comma). Per lo svolgimento delle attività istituzionali era assegnata alla Fondazione una dotazione iniziale, per l'anno 2016, di un milione di euro (7° comma).

Lo statuto (costituito da diciannove estese norme) è stato effettivamente approvato con Decreto del Presidente della Repubblica in data 28 luglio 2017. Stando all'art. 1, comma 2°, la Fondazione è una persona giuridica privata, a durata illimitata, che “risponde ai principi e allo schema giuridico della fondazione di partecipazione², non ha scopo di lucro ed è dotata di autonomia statutaria e gestionale”. Con il Decreto ministeriale del 21 dicembre 2017 sono stati nominati i componenti del Comitato di gestione in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze; con il Decreto ministeriale n. 105 del 8 agosto 2018 è stato altresì nominato il componente in rappresentanza del Consiglio nazionale del Terzo Settore.

Non è ragione di particolare meraviglia – grazie al copioso numero delle fondazioni legali cui il legislatore ci ha gradualmente assuefatti, per non dire rassegnati³ – che la Fondazione, definita persona giuridica privata, fosse istituita (e, come vedremo, estinta) con legge, svolgesse funzioni pubblicistiche, godesse di una generosa dotazione iniziale elargita dallo Stato, avesse un comitato di gestione nominato da diversi ministeri e dal Consiglio nazionale del Terzo settore (oltre che da partecipanti privati), fosse vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e controllata dalla Corte dei Conti (art. 4 dello statuto).

L'istituto – che ha ovviamente incentivato le note considerazioni sui mobili confini tra pubblico e privato – è stato salutato con grande favore⁴.

Anche alcune norme del Codice del Terzo settore vi fanno riferimento: l'art. 9 CTS prevede (per meglio dire prevedeva, anche se la norma non è stata ancora modificata) che in caso di estinzione o scioglimento, il patrimonio residuo dell'ente fosse devoluto, salva diversa destinazione imposta dalla legge, ad altri enti del Terzo settore o, in mancanza, alla Fondazione Italia Sociale⁵. Una disposizione simile è (era) presente per le im-

² Su questa figura v., per tutti, SICCHIERO (a cura di), *Le fondazioni di partecipazione*, Milano, 2024.

³ Cfr., per ogni rif. di dottrina e giur. anche della Corte cost., DE GIORGI - LAUDONIO, *Commento agli artt. 11-42-bis*, nel *Comm. al cod. civ. Cian Trabucchi*, 16° ed., a cura di CIAN, Padova, 2024, 50 ss.

⁴ V., ad esempio, DE GÖTZEN, *La Fondazione Italia Sociale nel sistema pubblicistico di vigilanza e di promozione del Terzo Settore*, <https://www.federalismi.it> (n. 13 del 208); SALVATORI, *La Fondazione Italia Sociale nell'evoluzione storico-concettuale del terzo settore*, in *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, a cura di FICI, Napoli, 2018, 391 ss.

⁵ Il venir meno della Fondazione fa sorgere il legittimo interrogativo in merito alla destinazione del patrimonio residuo per gli ETS che non abbiano specificato (statutariamente o a mezzo di delibera dell'organo competente) a quali altri enti analoghi devolverlo: invero, l'art. 9 CTS continua ad indicare la Fondazione come beneficiario “di ultima istanza”, né altri enti od amministrazioni possono subentrare in tale ruolo in mancanza di una modifica normativa. Pertanto, è da escludersi che la Fondazione ONC (art. 64 CTS) o le reti associative (art. 41 CTS) possano allo stato “surrogarsi” alla Fondazione Italia Sociale, pur realizzando settorialmente talune delle attività ad essa affidate

prese sociali (che non siano cooperative sociali): in caso di perdita della qualifica per via di irregolarità non sanabili o non sanate o all'esito di liquidazione coatta amministrativa, il patrimonio residuo "è devoluto o al fondo istituito ai sensi dell'articolo 16 dall'ente o dall'associazione cui l'impresa sociale aderisce o, in mancanza, dalla Fondazione Italia Sociale..." (artt. 14, comma 5°, 15, comma 8° e 16 d.lgs. 112/2017)⁶.

La durata della Fondazione era "illimitata" (art. 1, comma 2° dello statuto) ma lo statuto ne prevedeva l'estinzione e la liquidazione con un fraseggio comune agli enti privati⁷.

Da quanto è dato ricavare dalla lettura dei bilanci e dalle relative note integrative, nonché dalle relazioni alle Camere, pare che dopo una problematica fase di avvio a causa della nota pandemia da Covid-19, l'ente avesse intrapreso una serie di iniziative (per lo più attività di ricerca e didattico-divulgative) e partecipato ad un bando europeo. La Fondazione era altresì significativamente impegnata nella partecipazione a due ulteriori fondazioni, la Donor Italia⁸ e la Lotteria Filantropica Italia⁹.

a sostegno dei propri aderenti e ricevendo variamente da essi contributi per la propria esistenza.

⁶ Peraltro, sulla complessa e diversificata disciplina rispetto all'ordinaria devoluzione del patrimonio delle imprese sociali in caso di scioglimento o di rinuncia volontaria alla qualifica (nonché rispetto agli altri ETS), v. DE GIORGI - LAUDONIO, *Le persone giuridiche – Vicende estintive e modificative*, II, 3ª ed., in *Tratt. dir. priv.*, a cura di IUDICA e ZATTI, Milano, 2020, 671 ss.

⁷ "Art. 16 (*Scioglimento*) 1. La Fondazione si estingue nei casi previsti dal Codice civile. Lo scioglimento è deliberato dal Comitato di Gestione con il voto di due terzi dei membri in carica, previo parere non vincolante del Collegio dei Partecipanti e previo parere vincolante del Ministero vigilante. 2. Con la delibera di estinzione della Fondazione, il Comitato di Gestione provvede alla nomina di uno o più liquidatori, che potranno anche essere scelti fra i suoi membri. Durante la fase di liquidazione resta in carica l'Organo di Revisione. 3. Al termine della fase di liquidazione, nei limiti del patrimonio residuo, la Fondazione verserà allo Stato il contributo iniziale ricevuto ai sensi dell'art. 10, comma 7, della legge n. 106 del 2016 e, in subordine, devolverà il patrimonio residuo ad altri enti senza scopo di lucro, individuati dal Comitato di Gestione, salvo, in ogni caso, diversa destinazione imposta dalla legge".

⁸ La fondazione, ora ridenominata "Fondo filantropico italiano", riferisce nel proprio sito internet (<https://fondofilantropicoitaliano.it/>) di essere nata "su iniziativa di Dynamo Academy Impresa Sociale e Fondazione Vita, e di imprenditori e professionisti che credono che l'impegno individuale possa generare benessere sociale nel Paese". Il bilancio dell'esercizio 2021 – ma simile ricostruzione si ritrova anche in quelli successivi disponibili – riporta tuttavia che "Donor Italia nasce nel 2017 come Fondazione Lang Europe Onlus. Nel maggio 2020 viene ripatrimonializzata [con un contributo di 100.000 €: n.d.a.] da Fondazione Italia Sociale, che ne diventa unico socio fondatore, ne modifica la denominazione in Fondazione Donor Italia Onlus e sposta la sede legale da Genova a Milano, presso la stessa sede di Fondazione Italia Sociale".

⁹ Sulla vicenda di questa fondazione, si veda efficacemente: C. MAZZINI, *Una lotteria per pochi intimi*, 2024, disponibile sul sito <http://www.quinonprofit.it>. Si trattava di ente filantropico iscritto al RUNTS che ha preso l'avvio nel febbraio 2023, previa autorizzazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Il titolo per partecipare alla lotteria da esso gestita veniva attribuito donando un importo non inferiore a 500 Euro. Il vincitore avrebbe avuto il privilegio di scegliere e intitolare a suo nome uno dei progetti filantropici proposti dalla Fondazione.

Nel settembre 2023 l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha informato che i sottoscrittori erano stati soltanto sei, per un totale raccolto pari a 3.000 euro. La Fondazione Lotteria Filantropica

Dal momento in cui, però, è scaduto il primo mandato dei componenti il comitato di gestione¹⁰, l'operatività sembra arrestarsi, benché i medesimi fossero – come ordinariamente accade in casi analoghi – legittimati ad operare in regime di *prorogatio*.

In effetti, la maggior parte dei componenti il comitato di gestione (sei su dieci) avrebbe dovuto essere eletta dai partecipanti privati e la mancata nomina (o il mancato rinnovo) di quelli scaturiti dalla volontà ministeriale, nonché di quello indicato dal Consiglio nazionale del Terzo settore, non era contemplata quale causa di scioglimento della Fondazione, né ne impediva il funzionamento, sino a renderlo oggettivamente impossibile¹¹. E ciò a maggior ragione, se solo si rammenta che la Fondazione era stata a più riprese qualificata come “persona giuridica privata”.

Ciononostante, nella nota integrativa all'ultimo bilancio approvato (quello relativo all'esercizio 2023) si legge che il Comitato di gestione ha avviato l'*iter* dissolutivo “a seguito del prolungato periodo di *prorogatio* dell'organo di governo, motivato dalla mancata nomina dei membri del Comitato di gestione di competenza governativa. La *prorogatio* ha determinato di fatto una paralisi delle attività anche dovuta al progressivo distanziamento della componente privata che, a fronte dell'incertezza istituzionale, non ha rinnovato la propria adesione alla Fondazione”.

Non è del tutto chiaro quali siano state le ragioni di queste defezioni, che hanno determinato altresì il venir meno del sostentamento economico della Fondazione, sostentamento che, ad ogni buon conto, doveva essere improntato al “rispetto del principio di prevalenza dell'impiego di risorse provenienti da soggetti privati” (art. 10, comma 1°, l. 106/2016) e non basato su trasferimenti periodici a carico del bilancio statale, non previsti.

E così, qualche mese fa il materno legislatore, riacquisita memoria della sua creatura, ha frettolosamente deciso di sopprimerla: la legge 4 luglio 2024, n. 104, (*Disposizioni in materia di politiche sociali e di enti del Terzo settore*) – oltre a disposizioni di vario genere, tra cui l'istituzione della “Giornata dell'ascolto del minore” – prevede, nel lapidario art. 6, l'“Estinzione della Fondazione Italia sociale”¹².

Italia, riconoscendo che si trattava di “ammontare irrisorio tale da non poter seguito al sostegno delle progettualità in favore degli enti del Terzo settore” ha restituito le somme ai sei sottoscrittori e risulta in via di liquidazione.

¹⁰ Termine simmetricamente collegato all'approvazione del bilancio relativo al quarto esercizio successivo alla costituzione del comitato di gestione per i componenti di estrazione “pubblica” dall'art. 2 D.m. 21 dicembre 2017 e per quelli di estrazione “privata” dall'art. 19, comma 2° dello statuto della Fondazione Italia Sociale.

¹¹ Come richiederebbe l'art. 27 c.c., il quale, a differenza del più articolato diritto delle società di capitali, non distingue tra un'impossibilità intrinseca o una estrinseca di conseguimento dell'oggetto: sul punto si rinvia a DE GIORGI - LAUDONIO, *Le persone giuridiche*, cit., 601 ss.

¹² “1. L'articolo 10 della legge 6 giugno 2016, n. 106, è abrogato. 2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Fondazione Italia sociale è estinta e liquidata, con la procedura prevista dall'articolo 16 dello statuto di cui all'allegato annesso al decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 211 del 9 settembre 2017”.

A fronte delle tante parole spese per accompagnarne l'apparizione nella realtà giuridica, neanche una per spiegarne la scomparsa¹³, con buona pace dell'istanza di trasparenza, che si affaccia più volte dal CTS e dallo stesso statuto della Fondazione (art. 1, comma 3°). Forse un "vecchio" decreto prefettizio di estinzione avrebbe detto qualcosa in più, ma un legislatore non deve certo spiegarsi.

Chi scrive non ha ovviamente gli strumenti per comprendere le ragioni di questa fulminea liquidazione dopo sette anni di attività della Fondazione, né sente di doversene particolarmente dolere. Si meraviglia tuttavia che non vi siano stati numerosi necrologi di un ente così festeggiato alla nascita, ma solo sbrigative menzioni della sua dipartita¹⁴.

¹³ Come accadde in passato per la soppressione dell'Agenzia per il terzo settore (già Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale – ONLUS), effettuata per decreto-legge: art. 8, comma 23°, d.l. 16/2012.

¹⁴ Almeno fino ad oggi: 9/11/2024.