

## **“L’alchimia caritatevole italiana”**

**Presentazione del Prof. Lester M. Salamon\***

**Johns Hopkins University**

**in occasione del Convegno per il ventesimo anniversario della Legge Amato,  
che ha dato vita alle Fondazioni di origine bancaria**

**Roma, 10 giugno 2010**

### **Introduzione**

Onorevole Gianfranco Fini, Presidente della Camera dei Deputati,

Avv. Giuseppe Guzzetti, Presidente dell’Acri,

Prof. Giuliano Amato,

Professor Alberto Quadrio Curzio,

Prof. Vittorio Grilli,

Onorevole Maurizio Lupi, Promotore dell’Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà,

Gentili ospiti, Signore e Signori,

buongiorno.

È per me un grande onore essere qui oggi di fronte a voi, in occasione del ventesimo anniversario della Legge Amato, che ha dato vita alle Fondazioni di origine bancaria in Italia.

Per noi studiosi di filantropia e del settore non profit, o terzo settore, la Legge Amato, e le fondazioni che ne sono emerse, sono avvenimenti sviluppo di portata storica. Infatti, grazie a questa legge, l’Italia, le cui risorse filantropiche private pro capite erano fra le più basse in Europa, si è trasformata in pochissimo tempo in quello che è forse il principale Paese europeo in termini di risorse filantropiche pro capite controllate da fondazioni d’erogazione private. Infatti, anche se può sembrare blasfemo, la nascita delle Fondazioni di origine bancaria in Italia appare dall’esterno come una specie di “immacolata concezione”, simile all’altra immacolata concezione a cui il Paese è da tempo associato, una sorta di miracolosa creazione che ha prodotto una potente forza del bene sotto forma di risorse benefiche che, grazie alla Legge Amato prima e alla Legge Ciampi poi, la saggia guida dei consigli delle fondazioni bancarie – e i buoni risultati delle banche partecipate da queste fondazioni – ha fatto crescere a un livello tale, su base pro capite, da

poter rivaleggiare con il patrimonio dell'intero settore delle fondazioni del mio Paese, che ha una lunga tradizione di incentivi anche fiscali per incoraggiare la crescita delle fondazioni benefiche ed è da tempo considerato un leader in queste attività.

Senza dubbio altri oratori documenteranno i notevoli contributi delle Fondazioni di origine bancaria alle arti e alla cultura, alla conservazione dei beni culturali, all'istruzione, all'edilizia popolare, allo sviluppo economico e alla crescita delle organizzazioni non profit, della filantropia e del volontariato **qui in Italia**.

Il mio scopo questa mattina è diverso, perché voglio richiamare la vostra attenzione sull'enorme contributo che le Fondazioni di origine bancaria stanno per dare, sulla **scena internazionale**, alla filantropia e al rafforzamento della società civile a **livello globale**. E questo contributo si manifesta non solo finanziariamente, con le erogazioni che nella maggior parte dei casi restano comunque in Italia, ma **anche con la forza dell'esempio**.

### **Come è possibile?**

Credo che la risposta sia da ricercare nel fatto che l'esperienza delle Fondazioni di origine bancaria abbia gettato uno squarcio di luce su una **modalità alternativa di raccolta di risorse da dedicare alle attività caritatevoli** che sta suscitando un crescente interesse in tutto il mondo, una modalità che io ho definito "Philanthropication thru Privatization" ("Finlantropizzazione mediante Privatizzazione").

È importante sottolineare che senza risorse private destinate alla beneficenza è quasi impossibile favorire la crescita di una società civile dinamica e indipendente. E senza una società civile dinamica e indipendente è estremamente difficile creare e mantenere istituzioni politiche democratiche o un efficiente sistema di mercato, perché queste organizzazioni costruiscono i legami di fiducia e di reciprocità su cui si fondano in ultima analisi la democrazia e il mercato e migliorano la qualità della vita in innumerevoli altri modi.

Purtroppo, in molte regioni in via di sviluppo o in fase di transizione c'è una profonda carenza di risorse da dedicare alla beneficenza, nonostante gli sforzi eroici profusi, con l'appoggio di diverse fondazioni dei paesi del nord del mondo, per incoraggiare la crescita della filantropia e delle risorse ad essa dedicate in tali aree geografiche.

D'altro canto, in molte di queste regioni in cui importanti progetti per la costituzione di fondazioni sono profondamente sottocapitalizzati, si realizzano enormi **privatizzazioni**, grazie alle quali si trasferiscono importanti beni statali o comunque di proprietà della comunità a privati, spesso provenienti dall'estero.

Nonostante l'impressione diffusa che sia in massima parte conclusa, la fase delle privatizzazioni continua a ritmi serrati. Si stima che fra il 2006 e il 2008, il periodo più recente per cui si hanno dati a disposizione, nel mondo siano stati privatizzati beni per un controvalore di 370 miliardi di dollari<sup>1</sup>. Nel 2008, nonostante la grave crisi finanziaria in atto,<sup>2</sup> si sono realizzate privatizzazioni pari a ben 100 miliardi di dollari. Alcune fra le privatizzazioni più importanti negli ultimi anni sono state le seguenti<sup>3</sup>:

- La vendita da parte del governo ungherese di una quota del 51% in FHB, una banca specializzata nell'erogazione di mutui ipotecari;
- La vendita da parte del governo turco di una società pubblica di tabacchi, Tekel, alla British American Tobacco, una società inglese, per 1,1 miliardi di euro, nell'ambito di un più ampio programma di privatizzazioni incoraggiato dal Fondo Monetario Internazionale;
- La vendita da parte del governo dell'Ucraina della principale società metallurgica del paese, Kryvorizhstal, al magnate indiano dell'acciaio Lakshmi Mittal per 4,8 miliardi di dollari;
- L'annuncio della provincia cinese di **Shenyang** dell'intenzione di vendere 24 grandi aziende pubbliche per un valore stimato di 9,58 miliardi di dollari;
- La cessione nel 2008 da parte della Lettonia di una quota del 51% nell'operatore di telefonia mobile LMT a Telia Sonera, un operatore finnico-svedese, per 500 milioni di euro (782 milioni di dollari);
- La cessione da parte del governo del **Kenya** a novembre 2007 del 51% di Kenya Telecom a France Telecom per 269 milioni di euro (390 milioni di dollari), seguita a marzo 2008 dalla vendita di una quota del 25% nell'operatore di telefonia mobile Safaricom all'inglese Vodafone per 500 milioni di euro (775 milioni di dollari).
- L'ascesa della **Cina** quale maggiore artefice al mondo delle privatizzazioni, con operazioni che solo nel 2007 hanno superato tutte quelle dei 25 Paesi dell'Unione Europea allargata.
- L'enorme cessione da parte del **Brasile** di azioni nella società pubblica Companhia Vale do Rio Doce per un totale di 8,6 miliardi di euro (12,06 miliardi).

Peraltro sembra che questa attività non accenni a fermarsi. Infatti, sono già state annunciate diverse privatizzazioni da parte dei governi più vari, quali quello dell'Egitto, dell'India, della Spagna, dell'Ucraina, della Repubblica Ceca, della Svezia, della Germania, del Kenya, del Pakistan e della Polonia, a conferma che quello delle privatizzazioni è un fiume ancora in piena. Infatti, la crisi economica del 2008-2009 - che ha spinto governi di tutto il mondo a statalizzare imprese private considerate “troppo grandi per fallire”- ha convinto gli esperti che le privatizzazioni subiranno un'accelerazione una volta che i mercati si saranno stabilizzati e che i governi cominceranno a rivendere le imprese che hanno acquistato durante la crisi.<sup>4</sup>

### **Che cosa c'entra tutto questo con le Fondazioni di origine bancaria italiane?**

La risposta è che l'esperienza delle fondazioni bancarie ci ha aperto gli occhi rivelandoci una **nuova forma di alchimia** in cui la privatizzazione può essere usata per trasformare aziende pubbliche, o parapubbliche, in aziende con scopo di lucro e per produrre oro da utilizzare per scopi caritatevoli.

E, grazie a questa nuova consapevolezza, è evidente che l'esperienza italiana non è un caso isolato. Anzi, esistono nel mondo numerosi esempi di questo fenomeno di “philanthropication thru privatization”; in alcuni casi il modello si è imposto senza nessuna differenza rispetto quello delle Fondazioni di origine bancaria italiane mentre in altri le differenze sono minime, anche se nessuno ha mai pensato di metterle insieme di proposito. Pertanto queste esperienze sono conosciute solo a livello locale e sono considerate *sui generis* invece di essere viste come schemi riproducibili nell'ambito di una strategia di formazione delle fondazioni.

- Per esempio, in Nuova Zelanda, negli anni Ottanta, si è sviluppata una situazione virtualmente identica a quella italiana, con la trasformazione di una rete di casse di risparmio non profit in società per azioni e il conferimento delle azioni delle nuove banche a scopo di lucro a una rete di dodici “community trust”, che attualmente costituiscono la struttura portante della filantropia neozelandese.
- Alcuni decenni orsono, il Governo della Germania ha privatizzato la Volkswagen, di proprietà dei nazisti, e ha collocato il 60% delle azioni della nuova società in una nuova Fondazione Volkswagen dedicata alla promozione della ricerca scientifica in Germania. Attualmente questa Fondazione ha un patrimonio di 2,3 miliardi di euro e una lunga tradizione di consistenti erogazioni.<sup>5</sup>

- Nei primi anni Novanta il governo della Repubblica Ceca ha accantonato l'1% dei ricavi del suo imponente programma di privatizzazione in un Fondo di Investimento in Fondazioni, trasferendo successivamente tale somma a circa 73 fondazioni ceche;
- In tempi più recenti, l'acquisizione di diverse società non profit di assicurazione sulla salute e di ospedali da parte di aziende con scopo di lucro ha portato alla creazione di circa 130 cosiddette "fondazioni di conversione"; fra queste spicca la California Wellness Foundation, con un patrimonio di 725 milioni di dollari, emersa dalla privatizzazione della società non profit di assicurazione sulla salute Blue Cross/Blue Shield con sede in California<sup>6</sup>.
- In tempi ancora più recenti, la rete austriaca di Sparkasse, o casse di risparmio, è stata convertita in società per azioni in un'operazione che ricalca virtualmente il modello italiano, dando origine alla Fondazione Erste e a più di 30 altre fondazioni di origine bancaria in quel paese.

In poche parole, sembra che in diverse circostanze la privatizzazione di aziende pubbliche o parapubbliche abbia portato alla nascita di fondazioni caritatevoli che spesso sono dotate di cospicui patrimoni. Se si potesse fare in modo di incanalare nelle fondazioni anche una piccola parte dei ricavi delle operazioni di privatizzazione in corso nei paesi in via di sviluppo, nelle aree in transizione, per non parlare dei paesi più sviluppati, dove le risorse dedicate alla filantropia sono spesso scarse, la mappa mondiale della filantropia potrebbe subire una trasformazione radicale. Per esempio:

- Se si fosse utilizzato solo il 10% del ricavato della vendita delle acciaierie Kryvorizhstal in Ucraina a Mittal Steel per la creazione di una Community Foundation ucraina, il risultato sarebbe stato un'istituzione filantropica operativa nelle comunità locali con un patrimonio di 48 milioni di dollari.
- Analogamente, se si fosse utilizzato il 10% del ricavato della vendita dell'operatore di telefonia mobile Safaricom l'anno scorso per creare una Community Foundation in Kenya, il risultato sarebbe stato un'istituzione benefica con un patrimonio di circa 80 milioni di dollari, quaranta volte più grande della maggiore fondazione keniota.

Una tale strategia non solo rafforzerebbe la democrazia e la società civile nei paesi interessati ma potrebbe anche disinnescare il risentimento popolare sulla privatizzazione, un risentimento che ha prodotto dimostrazioni di piazza e forti resistenze da parte delle opposizioni e che ha quindi reso la privatizzazione una mina vagante politica, facendo accumulare ritardi in paesi come la Svezia, la Germania, la Francia, l'Italia e persino la Cina<sup>7</sup>.

## **Il progetto PtP**

Per promuovere una strategia ispirata dall'esempio della Legge Amato, ho lanciato un'iniziativa di "Philanthropication thru Privatization" o PtP con il sostegno di diverse Fondazioni di origine bancaria italiane<sup>8</sup> nonché di fondazioni statunitensi e di altri paesi<sup>9</sup>. L'iniziativa si pone quattro obiettivi:

- **Primo, promuovere la PtP** identificando, analizzando e pubblicizzando le molte esperienze del fenomeno che si sono registrate in passato;
- **Secondo, sviluppare materiale con le migliori pratiche** di queste esperienze in modo da poterle utilizzare per informare la realizzazione della PtP o per correggere la rotta nei progetti di PtP già avviati;
- **Terzo, dare ampia diffusione al materiale prodotto** per far conoscere la PtP e incentivare i leader delle società civili locali a utilizzarla;
- **Quarto, lavorare con i partner locali per realizzare il concetto della PtP** in un programma pilota condotto in 3-4 località. Da questo lavoro sono già emerse due conclusioni:
  - **La prima** è che il fenomeno PtP è anche più diffuso di quanto pensassimo. Nel complesso, sono stati identificati 415 casi in un ampio assortimento di paesi;
  - **La seconda** è che mentre tutti i casi di PtP presentano alcune caratteristiche comuni, cioè tutti
    - a) cominciano con un bene pubblico o parapubblico
    - b) che subisce un *processo di trasformazione*
    - c) *che* porta alla creazione di un ente caritatevole, vale a dire un patrimonio o un flusso finanziario garantito per un periodo più o meno lungo controllato da un'istituzione gestita privatisticamente, da utilizzare per scopi benefici.
- Questi progetti possono assumere tuttavia le forme più diverse. Infatti, abbiamo identificato **cinque "tipologie" di "Philanthropication thru Privatization", a seconda se il bene originario consiste in:**
  - 1) **un'azienda pubblica**, quali Volkswagen o il Fondo di Investimento in Fondazioni della Repubblica Ceca;
  - 2) **altri beni pubblici**, quali un edificio, un teatro operistico, come La Scala di Milano, e diverse istituzioni culturali in Europa centrale;

- 3) **un flusso finanziario** rinveniente da una lotteria nazionale o da altre attività del genere controllate dal governo, come nel caso della Fondazione Re Baldovino in Belgio;
- 4) **una conversione dei debiti** per costituire un fondo dedicato alla protezione ambientale o ad altri scopi in buona parte dell'America Latina;
- 5) **un'organizzazione parapubblica o paraprivata** (quali un'organizzazione non profit o una cooperativa, come nel caso dell'Italia, della Nuova Zelanda e ora dell'Austria).

### **Conclusione**

Le recenti attività intraprese per costruire fondazioni territoriali o altre iniziative di filantropia rivolte al territorio nei paesi meno sviluppati del mondo sono estremamente interessanti per il potenziale di energia che queste ultime possono incanalare per risolvere i problemi sociali. Tuttavia si potrebbero creare anche profonde frustrazioni se non sono messe risorse al servizio di questi progetti. E se da un lato le carenze di fondi devono essere sopperite dai cittadini e dalle imprese locali, dall'altro occorre sottolineare che fare affidamento solo su tali fonti può risultare in un tempo estremamente lungo prima che queste organizzazioni diventino solide e operino con efficacia.

La frustrazione diventa ancora più profonda se si pensa che, al contempo, in molti di questi paesi si stanno concludendo delle enormi operazioni di privatizzazione, che vedono il trasferimento di miliardi e miliardi di dollari di beni *pubblici* in mani private. La possibilità di intercettare anche una piccola quota di questi beni per costruire fondazioni benefiche private indipendenti metterebbe molto rapidamente la società civile di questi paesi su un percorso di sviluppo molto diverso e molto più promettente.

Le Fondazioni di origine bancaria italiane, con il loro esempio, ci hanno aperto gli occhi sulla fattibilità di questa impostazione. La documentazione e l'ampia diffusione delle numerose esperienze di PtP, l'attenta produzione di materiale che mostri l'applicazione di tale opzione e la realizzazione di un progetto pilota farebbero sì che l'Iniziativa che abbiamo intrapreso alla luce dell'esperienza italiana possa sia aumentare notevolmente le probabilità che l'opzione PtP – con il suo obiettivo di costruire organizzazioni benefiche indipendenti – trovi un pubblico

ragionevolmente sensibile sia dare indicazioni che le stesse Fondazioni di origine bancaria troveranno utili.

A scanso di ogni equivoco è bene chiarire che non c'è niente di automatico in merito a questa opzione. Convincere i governi a cedere anche la minima parte del ricavato di una privatizzazione potrebbe essere molto difficile. D'altro canto il ruolo compressore delle privatizzazioni ha incontrato tanti e tali ostacoli sul suo percorso in tutto il mondo che anche i governi più resistenti mostrano una certa sensibilità all'esigenza di nuovi approcci. Inoltre, la possibilità di abbinare future privatizzazioni alla creazione di enti caritatevoli con sostanziose dotazioni patrimoniali per alleviare i bisogni della cittadinanza locale potrebbe affievolire gran parte delle ostilità che suscitano tali operazioni.

In questo modo le Fondazioni di origine bancaria italiane possono contribuire con l'esempio non solo al miglioramento della qualità della vita in Italia ma anche alla promozione della carità su scala globale. E la "carità", come ci è stato ricordato dal Papa, Benedetto XVI, nella sua recente enciclica, Caritas in Veritate, non è nient'altro che "la principale forza propulsiva per il vero sviluppo di ogni persona e dell'umanità intera". Infatti, questa potrebbe essere benissimo la realizzazione più importante della Legge Amato e delle Fondazioni di origine bancaria – servire, secondo le parole del Papa, da "strumento di grazia...per tessere reti di carità" in tutto il mondo. Con miliardi di operazioni di privatizzazione in gioco, vale decisamente la pena cercare di applicare il modello di "alchimia caritatevole" insito nelle Fondazioni di origine bancaria italiane.



## NOTE

---

\*Lester M. Salamon è un professore della Johns Hopkins University, direttore del Johns Hopkins Center for Civil Society Studies e Direttore dell'Iniziativa "Philanthropication thru Privatization". In precedenza è stato deputy associate director dell'Ufficio della Gestione e del Bilancio della Casa Bianca.

<sup>1</sup> Bernardo Bortolotti e William L. Megginson, "Privatization Trends and Major Deals in 2008," *The PB Report 2008*, (Milano: Fondazione Eni Enrico Mattei, n.d.), p. 6

<sup>2</sup> Bortolotti e Megginson, "Privatization Trends in 2008," p. 6

<sup>3</sup> Fonti: Reuters (24 maggio 2007), Reuters, (31 ottobre 2006); *New York Times* (24 ottobre 2005); *China Daily* (19 luglio 2005); Bortolotti e Megginson, "Privatization Trends," *The PB Report*, 2006, 2007, 2008

<sup>4</sup> "Executive Summary," *The PB Report 2008*, p. 3

<sup>5</sup> <http://www.volkswagenstiftung.de/foundation/assets.html?L=1>, visitato il 6 febbraio 2010

<sup>6</sup> [http://www.calwellness.org/assets/docs/annual\\_report/TCWF\\_FS\\_2008.pdf](http://www.calwellness.org/assets/docs/annual_report/TCWF_FS_2008.pdf), visitato il 6 febbraio 2010

<sup>7</sup> Keith Bradsher, "Bowling to Protests, China Halts Sale of Steel Mill," (La Cina si inchina di fronte alla protesta e ferma la vendita di un'acciaieria") *New York Times*, 17 agosto 2009

<sup>8</sup> Fondazione Cariplo, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Bolzano, Fondazione Banca del Monte di Bologna, Fondazione Cassa di Risparmio di Fossano, Fondazione Banca del Monte di Lucca, Fondazione Cassa di Risparmio Salernitana

<sup>9</sup> Fra gli sponsor che hanno aderito al progetto fino a questo momento ci sono la Fondazione Charles Stewart Mott e la Fondazione Re Baldovino (in attesa di conferma).