

N. 2035

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori FUMAGALLI CARULLI, D’ONOFRIO,
NAPOLI Roberto, NAPOLI Bruno, CIRAMI, SILIQUINI, NAVA,
TAROLLI, CALLEGARO, COSTA, BIASCO, DE SANTIS e LOIERO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 GENNAIO 1997

Norme a tutela delle fondazioni di famiglia

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - La tutela della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio (articolo 29 della Costituzione) ha avuto attuazione nella legge ordinaria soltanto in parte, secondo una linea di politica legislativa più attenta a tutelare i soggetti della famiglia in quanto tali, a cominciare dai più deboli, che non la famiglia stessa come centro autonomo di imputazioni giuridiche, diverse e non riducibili ai suoi componenti.

Ciò ha determinato e determina una discrasia tra la nostra legislazione e quanto la dottrina sociologica più attenta annota: cioè che la società complessa del futuro manifesta l'esigenza che la famiglia sia trattata nella sua globalità. Ciò perchè - secondo i sociologi - la famiglia, come gruppo e istituzione, attiva nuove valenze di mediazione sociale e culturale, imprescindibili per l'identità e la formazione della personalità dell'individuo. Senza una famiglia minimamente funzionale vengono meno le connotazioni di base della società (fiducia, solidarietà, lealtà, reciprocità nelle relazioni interpersonali) ed in genere i tratti essenziali per un sistema della personalità minimamente coerente e capace di senso. Tanto più valgono questi rilievi se si accede alla tesi di una crisi pressante della famiglia che richiede, in conseguenza, un sostegno quale istituzione sociale. Beninteso: al riconoscimento sociologico non è stato del tutto estraneo anche quello giuridico. Ripetutamente la Repubblica italiana si è espressa in sede internazionale e nazionale nel senso dell'essenzialità naturale e strutturata della famiglia per l'educazione della prole. Senza ripetere la classica individuazione della famiglia quale «*seminarium reipublicae*», si ricorda in sede mondiale la Dichiarazione sui principi sociali e giuridici in materia di protezione e benessere dell'infanzia votata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite

nel dicembre 1986. L'articolo 17 afferma il principio per il quale l'adozione internazionale va considerata quale ultima alternativa, quando nel paese di origine non siano possibili l'affidamento familiare nè l'adozione nazionale nè altre forme di adeguata assistenza. A ben leggere, se si preferiscono condizioni di minore prosperità e perfino di minore igienicità della vita dell'infante è perchè l'efficacia strutturante della persona da parte della famiglia si fa tanto più remota quanto più il bimbo e il fanciullo si allontanano dalla famiglia naturale, secondo un principio giuridico del resto già presente nella legge italiana sulle adozioni (legge 4 maggio 1983, n. 184), in ispecie negli articoli da 29 a 34.

Ciò che a tutt'oggi manca nella legislazione italiana è un insieme di misure che tutelino e nello stesso tempo agevolino la stabilità della famiglia ed i suoi diritti, peraltro costituzionalmente garantiti dall'articolo 29 della Costituzione.

Non è certo possibile garantire attraverso la legge la stabilità affettiva, che non può essere assicurata se non dal vivente rapporto dei familiari. È invece possibile ed anzi ormai imprescindibile creare, grazie a nuove leggi, possibilità giuridiche attingibili dalle famiglie, volte a conferire stabilità agli elementi esterni e materiali, che non solo sono un utile supporto per l'esplorazione della vita familiare, ma consentono alla famiglia di svolgere al meglio il suo ruolo di formazione sociale come tale autonoma e da proteggere dalle invadenze dello Stato. Ciò vale per il diritto delle famiglie di scegliere la scuola più conforme al proprio progetto educativo, al riguardo del quale diritto i proponenti hanno presentato altro disegno di legge. Ma vale anche per un altro settore, ampiamente disciplinato negli ordinamenti stranieri ed

invece del tutto insufficiente nel nostro Paese: quello delle fondazioni familiari.

Anche al fine di formare uno strumento utile a stabilizzare un sostrato materiale della vita familiare, il presente disegno di legge ha l'obiettivo di rivisitare la fondazione di famiglia, innovando alla restrizione operata dal nostro ordinamento sulla base di premesse non più condivisibili.

Come noto, la fondazione di famiglia è ammessa dalla legge italiana quando il suo fine abbia anche un interesse pubblico; per tale generale indirizzo la prosperità di una certa determinata famiglia non è sufficiente ad integrare i requisiti dell'ordinamento (si veda, per tutti, F. Galgano, *Delle persone giuridiche*, nel *Commentario del Codice civile* a cura di Scialoja e Branca, Libro Primo, articolo 16; Bologna, 1969, pp. 185 e seguenti, e, in giurisprudenza, molto chiaramente, sentenza della Corte di cassazione n. 3969 del 10 luglio 1979).

Al contrario la sicurezza di vita della famiglia nella sua unità, così come i corollari dell'assistenza reciproca e dell'educazione della prole, devono essere ritenuti interessi dell'ordinamento, non solo importanti ma nel presente momento essenziali alla società.

La semplificazione della procedura di personificazione, i requisiti e gli scopi predeterminati per legge con qualche agevolazione consentiranno alle famiglie di far confluire il loro risparmio verso l'utilità comune della famiglia: fortunatamente, la gran parte delle famiglie italiane è proprietaria della propria casa!

Ricorrere ad un istituto di diritto privato è inoltre conforme all'idea di libertà dell'organizzazione sociale, per la quale lo Stato aiuta i vari corpi sociali nella loro azione offrendo lo strumento legislativo, agevolandone l'uso, ma senza intromettersi con proprie strutture amministrative nel condizionamento dei benefici.

Si osserva ancora che in tal modo non si dà causa diretta a nuova spesa pubblica, incompatibile con i rigorosi limiti che l'economia mondiale esige dall'Italia; e si evitano mediazioni burocratiche che sono fonte di reati e di discriminazioni fra cittadini.

Attendiamo un segno favorevole da quanti si dicono liberali (guardino al paese dove è nato il liberalismo e vi troveranno fondazioni di famiglia ovunque) e protestano la bontà dello «Stato leggero».

L'articolo 1 individua i soggetti che possono costituire la fondazione ed i fini propri della fondazione, già ampiamente riconosciuti di interesse pubblico: stabilità della dimora familiare, educazione della prole, assistenza ai familiari bisognosi; compiti che la famiglia già adempie e che nella fondazione troveranno un aiuto di stabilità e una garanzia per la prole in casi sfortunati.

Con l'articolo 2 si fissano gli elementi essenziali dell'atto di fondazione, stabilendo che la fondazione non possa avere oggetto diverso da quello da legge; è consentito il perseguimento di uno, alcuni, o tutti i fini sopra esposti, ma non anche di altri e diversi.

Coerentemente, è permesso al fondatore di disporre che i beneficiari siano solo alcuni e non tutti i familiari (si pensi all'opportunità di meglio tutelare un giovane disabile); sono però esclusi i non familiari.

Le altre specificazioni sono comuni a tutta la materia delle persone giuridiche (sede, identificazione, amministrazione, patrimonio, devoluzione dei beni in caso di estinzione).

L'articolo 3 impone la forma (sempre pubblica) dell'atto o della sua pubblicità.

L'articolo 4 individua la tipologia di beni che possono essere conferiti e l'articolo 5 disciplina l'atto di dotazione.

È naturalmente svincolato dall'apprezzamento della pubblica amministrazione l'acquisto di immobili o di lasciti, che è efficace (articolo 6) con la sola accettazione da parte degli amministratori.

Gli articoli successivi trattano dell'acquisizione della personalità. L'articolo 7 modella il deposito dell'atto di fondazione e l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche (articolo 33 del codice civile) sulla disciplina vigente per le società per azioni: omologazione del tribunale, iscrizione nel registro delle persone giuridiche e automatica acquisizione della personalità giuridica;

pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (articolo 8).

Gli articoli successivi trattano dell'amministrazione. Per gli amministratori si reputa idonea la vigente disciplina, per cui l'articolo 9 rinvia agli articoli 18 e 19 del codice civile. Ci si avvale così anche dell'esistente elaborazione dottrinale.

Non essendo però previsto l'intervento di controllo della pubblica amministrazione è istituito (articolo 10) un collegio dei beneficiari; in esso i beneficiari minori o non ancora nati sono rappresentati dai genitori attuali o potenziali.

L'articolo 11 distingue i poteri del collegio (vigilanza e sostituzione degli amministratori se non possono attuarsi i criteri posti dal fondatore) dalla facoltà di adire il tribunale, concessa ai singoli beneficiari, per l'annullamento delle deliberazioni, per lo scioglimento delle amministrazioni e la nomina di un commissario. Il collegio delibera a maggioranza semplice dei presenti.

Dell'estinzione trattano gli articoli seguenti. Giacchè i casi di estinzione e le regole sulla devoluzione dei beni debbono necessariamente essere fissate nello statuto o nell'atto di fondazione (articolo 2), la disciplina dell'estinzione ha carattere residuale. L'articolo 12 individua nel caso di estinzione dei beneficiari, o nella riduzione cospicua o perdita totale del patrimonio, cause autonome e generali di estinzione.

L'articolo 13 affida al tribunale la dichiarazione dell'estinzione e richiama le norme civilistiche vigenti.

Anche la liquidazione è disciplinata dalle norme di attuazione del codice civile (articolo 14).

L'articolo 15 pone il criterio subordinato di devoluzione dei beni: se le disposizioni del fondatore non possono essere attuate, i beni sono attribuiti agli eredi legittimi del fondatore. Ciò in quanto si ritiene che il fondatore non abbia inteso disporre per testamento di beni usciti dal suo patrimonio con l'atto di fondazione.

Gli articoli seguenti disciplinano i benefici fiscali che paiono essenziali per rendere di generale interesse il proposto mo-

dello di fondazione, consentendone la costituzione ad un ampio numero di famiglie.

Si ritiene che vi sarà accordo nel ritenere l'agevolazione della famiglia un fine sociale almeno eguale al mantenimento e alla fruizione degli edifici storici e monumentali; ed è a quella disciplina che ci si è ispirati.

La procedura è semplificata, perchè, mentre l'esistente della famiglia legittima e della parentela si prova con gli atti di stato civile, l'interesse storico culturale è oggetto di esame degli organi tecnici del relativo Ministero.

Il metodo dell'estensione dei benefici fiscali, inoltre, non comporta la predisposizione di alcuna struttura amministrativa di controllo, trattandosi di diversa qualificazione di adempimenti tributari già esistenti. Lo stesso metodo, ad avviso dei proponenti, dovrebbe essere seguito ove il sistema tributario oggi vigente dovesse essere cambiato.

Come si è visto le erogazioni della fondazione possono consistere nel comodato o nell'usufrutto di immobile, così sottraendo il cospite alla redditività della persona giuridica; con l'articolo 16 si esonerano dall'imposta sui redditi dovuta dalla fondazione i redditi catastali degli stessi immobili, indicando la modalità per ottenere l'esenzione sulla falsariga del disposto dell'articolo 5-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, e successive modificazioni.

Eguale gli immobili delle fondazioni di famiglia sono esonerati, con l'articolo 18, dall'ILOR: non solo gli immobili di proprietà ma anche quelli in usufrutto. La migliore redditività di immobili anche modesti renderà più diffuso il ricorso all'istituto.

Con l'articolo 17, nei limiti consentiti per le elargizioni a istituzioni culturali riconosciute (articolo 10, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, e successive modificazioni), le erogazioni liberali in danaro alle fondazioni di famiglia sono dichiarate onere deducibile dai redditi purchè fatte da soggetti idonei a costituire una fondazione di famiglia. Il rigore dei requisiti soggettivi e oggettivi renderà difficile un uso distorto di questo privilegio tributario.

Il fine sociale della fondazione giustifica inoltre che esse siano incluse nella previsione della lettera c) del comma 1 dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, come sostituito dall'articolo 66, comma 8, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427. Si tratta della riduzione alla metà dell'imposta sul reddito dovuta da enti equiparati ad enti di beneficenza ed istituzioni. A tale equiparazione provvede l'articolo 19.

Nella stessa linea l'articolo 20 esonera dall'imposta sull'incremento di valore degli immobili gli immobili di proprietà delle fondazioni di famiglia. Si contemperano così le esigenze economiche di un certo movimento di scambio fra i beni della fondazione e l'esigenza di stabilità del godimento familiare dei beni stessi.

L'articolo 21 completa il quadro con le previsioni della corresponsione in misura fissa (100.000 lire) dell'imposta sugli atti di trasferimento e con l'esonero da ogni imposta per le cessioni alle fondazioni fatte dai soggetti legittimati.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Nozione)

1. I coniugi e i loro parenti in linea retta, senza limiti di grado, possono costituire, con atto pubblico, fondazioni di famiglia.

2. La fondazione di cui al comma 1 ha per scopo la prosperità materiale e spirituale della famiglia beneficiaria. A tal fine la fondazione contribuisce, attraverso la concessione in uso dei propri beni e l'erogazione di danaro:

- a) alla stabilità del luogo di vita della famiglia;
- b) all'educazione della prole;
- c) all'assistenza fisica e morale di familiari non autonomi.

3. La espressione «fondazione», nella presente legge, si intende nel senso di cui ai commi 1 e 2.

Art. 2.

(Atto di fondazione)

1. Nell'atto di fondazione sono indicati:

- a) il cognome, il nome, il luogo e la data di nascita, il domicilio e la cittadinanza del fondatore o dei fondatori;
- b) il nome della fondazione recante il cognome della famiglia;
- c) la sede della fondazione;
- d) l'oggetto della fondazione, scelto fra alcune o tutte le attività di cui al comma 2 dell'articolo 1;
- e) le norme secondo le quali devono farsi le prestazioni e devono individuarsi i beneficiari;
- f) il numero degli amministratori ed i loro poteri indicando quali fra di essi abbia la rappresentanza;

g) i criteri di sostituzione degli amministratori;

h) l'elenco dei beni conferiti;

i) la durata della fondazione, se prevista;

l) la destinazione dei beni nel caso di estinzione.

2. I beneficiari sono scelti fra gli appartenenti alla famiglia del fondatore anche se non ancora nati.

3. Lo statuto contenente le norme di funzionamento della società, anche se esteso in atto separato, è parte integrante dell'atto di fondazione e deve essere a questo allegato.

4. La mancanza dei requisiti di cui al comma 1 determina la nullità dell'atto.

Art. 3.

(Deposito dell'atto di fondazione e iscrizione)

1. Il notaio che ha ricevuto l'atto costitutivo della fondazione lo deposita entro sessanta giorni presso il pubblico registro di cui all'articolo 33 del codice civile nella cui circoscrizione è stabilita la sede della fondazione, allegando i documenti comprovanti i requisiti soggettivi dei fondatori, e ne domanda l'iscrizione.

2. Se il notaio non provvede nel termine indicato al comma 1 ciascun familiare può provvedervi.

3. Il procedimento si svolge nelle forme della camera di consiglio.

4. Il tribunale, verificata la sussistenza dei requisiti soggettivi dei fondatori e l'adempimento delle condizioni stabilite dalla presente legge, sentito il pubblico ministero, ordina l'iscrizione della fondazione nel registro.

5. Il decreto del tribunale è soggetto a reclamo davanti alla Corte di appello entro trenta giorni dalla comunicazione.

Art. 4.

(Oggetto della dotazione)

1. La dotazione di beni alla fondazione può farsi in denaro, in beni di natura, in crediti.

2. Se permesso dall'atto di fondazione possono essere oggetto della dotazione imprese e società.

3. Non possono formare oggetto di conferimento prestazioni di opera e servizi.

4. La fondazione può essere delegata alla riscossione di rendite.

Art. 5.

(Atto di dotazione)

1. La dotazione si fa con l'atto di fondazione o con distinti atti pubblici.

2. Il notaio che ha rogato gli atti di dotazione entro trenta giorni ne chiede l'iscrizione al registro delle persone giuridiche.

Art. 6.

*(Acquisto di immobili
e accettazione di eredità)*

1. In deroga all'articolo 17 del codice civile la fondazione di famiglia acquista beni immobili, eredità e donazioni con la sola accettazione da parte degli organi di amministrazione.

Art. 7.

(Effetti dell'iscrizione)

1. Con l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 33 del codice civile, ed in deroga all'articolo 12 dello stesso codice, la fondazione acquista la personalità giuridica.

2. Si applicano gli articoli 32 e 33 del codice civile in quanto compatibili.

Art. 8.

(Pubblicazione dell'atto di fondazione)

1. L'atto di fondazione deve essere pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana facendo menzione del decreto del tribunale e dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche.

Art. 9.

*(Norma generale
in materia di amministrazione)*

1. Si applicano agli amministratori delle fondazioni gli articoli 18 e 19 del codice civile.

Art. 10.

(Collegio dei beneficiari)

1. Ai fini di cui all'articolo 14 i beneficiari viventi della fondazione costituiscono un collegio.

2. Dello stesso collegio fanno parte i genitori di beneficiari minori o non ancora nati, ovvero, in loro assenza, chi esercita la potestà parentale sui beneficiari minori.

Art. 11.

*(Controllo dell'amministrazione
della fondazione)*

1. Il collegio dei beneficiari esercita la vigilanza sull'amministrazione della fondazione.

2. Quando le disposizioni circa la nomina degli amministratori, contenute nell'atto di fondazione, non possono attuarsi il collegio dei beneficiari provvede alla nomina e alla sostituzione degli amministratori e dei rappresentanti.

3. Il collegio delibera a maggioranza semplice dei presenti. Esso è convocato da uno dei beneficiari, da un amministratore, dal pubblico ministero a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento. Fra il ricevimento della convocazione e la riunione del collegio devono intercorrere almeno dieci giorni.

4. Ogni beneficiario può richiedere al tribunale l'annullamento delle deliberazioni degli amministratori contrarie a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico, al buon costume. Può egualmente chiedere al tribunale lo scioglimento

dell'amministrazione e la nomina di un commissario qualora gli amministratori non agiscano in conformità dello statuto o dello scopo della fondazione.

5. L'annullamento della deliberazione non pregiudica i diritti acquistati dai terzi di buona fede in base ad atti compiuti in esecuzione della deliberazione.

Art. 12.

(Cause di estinzione)

1. Oltre che per le cause previste nell'atto costitutivo e nello statuto la fondazione si estingue quando siano deceduti senza discendenti tutti i beneficiari, quando sia andato perduto il patrimonio ovvero qualora esso si sia ridotto in modo da impedire permanentemente la erogazione delle prestazioni previste dall'atto costitutivo.

Art. 13.

(Procedura dell'estinzione)

1. L'estinzione è dichiarata dal tribunale su istanza di qualunque interessato.

2. Gli amministratori, dopo che la dichiarazione di estinzione è stata loro comunicata, non possono compiere nuove operazioni.

3. Delle operazioni compiute nonostante il divieto di cui al comma 2 gli amministratori rispondono personalmente e solidalmente.

Art. 14.

(Procedura di liquidazione)

1. La liquidazione è disciplinata dagli articoli 11, 12, 13, 14, 15, primo, secondo, terzo e quarto comma, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile, in quanto compatibili.

Art. 15.

(Devoluzione dei beni)

1. I beni della fondazione che restano dopo esaurita la liquidazione sono devoluti in conformità all'atto costitutivo e allo statuto.

2. Qualora la devoluzione secondo l'atto costitutivo o lo statuto sia impossibile i beni sono attribuiti agli eredi legittimi del fondatore.

Art. 16.

(Esenzione dall'imposta sul reddito)

1. L'esenzione di cui al primo comma dell'articolo 5-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, e successive modificazioni, è estesa agli immobili di proprietà delle fondazioni.

2. Per fruire del beneficio gli amministratori della fondazione denunciano, nei termini e con le modalità di cui al secondo comma dell'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, che la fondazione è proprietaria degli immobili e che essa non ne trae reddito per averne concesso l'uso ai soggetti beneficiari della fondazione medesima.

Art. 17.

(Oneri deducibili dal reddito delle fondazioni)

1. Al secondo comma dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, come sostituito dall'articolo 3 della legge 2 agosto 1982 n. 512, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente numero:

«3-*bis*) le erogazioni liberali in denaro a favore delle fondazioni di famiglia fatte dai soggetti legittimati alla costituzione della fondazione».

Art. 18.

(Esenzione ILOR)

1. Al comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«*i-bis*) gli immobili di proprietà delle fondazioni di famiglia e gli immobili sui quali esista diritto di usufrutto in favore delle stesse fondazioni».

Art. 19.

(Riduzione delle imposte sul reddito delle persone giuridiche)

1. Il fine della fondazione è equiparato ai fini di beneficenza e istruzione, ai sensi dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, come sostituito dall'articolo 66, comma 8, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427.

Art. 20.

(Esenzione INVIM)

1. Sono esenti dall'imposta sull'incremento del valore degli immobili, di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643, e successive modificazioni, gli incrementi di valore degli immobili che siano di proprietà delle fondazioni di famiglia.

Art. 21.

(Altre agevolazioni)

1. L'atto di fondazione e gli atti di dotazione e donazione di cui agli articoli 5 e 6 stipulati dai soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, sono assoggettati all'imposta di registro, all'imposta ipotecaria, all'imposta catastale nella misura fissa di lire 100.000 per ciascuna imposta.

2. I conferimenti di beni contenuti negli atti cui al comma 1 sono esenti da ogni imposta sulla cessione dei beni.

