



ACRI

Associazione
di Fondazioni e
di Casse di Risparmio Spa

CAMERA DEI DEPUTATI
6^a Commissione Permanente (Finanze e Tesoro)

Indagine conoscitiva sul settore delle Fondazioni bancarie

Audizione del Presidente, avv. Giuseppe Guzzetti,
dei Vicepresidenti, dr. Gabriello Mancini e dr. Antonio Miglio, dell'ACRI

Roma, 26 settembre 2007

Indice

- Premessa	3
- Inquadramento istituzionale	5
- Governance	7
- Gestione del patrimonio e destinazione delle risorse	10
- Attività erogativa	14
- Fiscalità delle Fondazioni	21
- Rapporti con le banche	26

Premessa

La creazione delle Fondazioni di origine bancaria è una delle più importanti innovazioni istituzionali avutesi nel mondo del *non profit* negli ultimi decenni.

Le Fondazioni hanno:

1. arricchito il nostro Paese di una rete di 88 soggetti dotati di competenza e autonomia patrimoniale, espressione della società civile, in grado di rispondere autonomamente alle istanze di sostegno che derivano dal Terzo settore, colmando così un gap con gli altri Paesi sviluppati;
2. saputo coniugare, in qualità di investitori, le indicazioni della normativa, che richiedeva una graduale riduzione delle partecipazioni bancarie ed una progressiva diversificazione degli investimenti, con la valorizzazione delle partecipazioni detenute nelle banche, contribuendo al processo di ristrutturazione del sistema bancario;
3. migliorato nel tempo la loro capacità di gestione del patrimonio, il che ha consentito di generare cospicue risorse per la loro attività filantropica; grazie alla loro natura privata, sono intervenute come partner dei soggetti pubblici a livello locale (nel campo delle public utility) e nazionale (cassa depositi e prestiti);
4. fornito una base patrimoniale e finanziaria alla capacità progettuale del Terzo settore e di importanti settori innovativi, privati e pubblici, della società italiana e contribuito ad individuare nuove forme di intervento, secondo un approccio fortemente sussidiario, coerentemente con i dettami costituzionali.

Tutto questo grazie a caratteristiche identitarie riassumibili in: capacità di gestire la loro autonomia, senso di responsabilità, attitudine alla sussidiarietà, che le accomuna tutte anche se non possono essere considerate un “unicum”.

Ciascuna Fondazione è un soggetto totalmente autonomo; ha un proprio statuto, che prevede in modo diverso la composizione dei propri organi sociali; ha scopi statutari diversificati, anche per rispettare la cultura non uniforme derivante dalla diversità della localizzazione e dell'origine, fra cui da segnalare la differenza tra Fondazioni di origine associativa (alcune sorte come società anonima e con conferimenti patrimoniali di privati cittadini) ed istituzionali, la cui nascita è comunque legata alla società civile. Tale varietà è un valore rilevante e da preservare.

Le Fondazioni di origine bancaria sono 88, differenti per dimensione e operatività territoriale, ma affini per natura giuridica e finalità sociali. La Corte Costituzionale, con le due sentenze del settembre 2003 (la n. 300 e la n. 301), ha definitivamente ribadito il loro essere “persone giuridiche private dotate di piena autonomia statutaria e gestionale”, collocandole a pieno titolo “tra i soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali”.

Ancora oggi le Fondazioni scontano lo sfocato imprinting iniziale nella memoria collettiva, dovuto alla complessità del percorso giurisprudenziale che ha portato alla loro nascita e alla successiva definizione del loro profilo identitario. Dall'altro grava su di loro una sofisticata e a volte pretestuosa alchimia di pregiudizi che trova possibili radici più nel passato che negli anni recenti.

Le Fondazioni hanno saputo fare un passo indietro nel sistema bancario, dando rilevanza al loro ruolo di soggetti non profit, che operano con finalità di utilità sociale a sostegno delle comunità locali, secondo i canoni della solidarietà e della sussidiarietà.

L'attesa è che da questa opportuna indagine conoscitiva emerga effettivamente qual è la reale situazione delle Fondazioni, che consenta di superare le residue incertezze e ambiguità, evidenziandone la loro concreta operatività con finalità di carattere sociale. Ci si augura che dall'indagine possano trarsi utili spunti di riflessione e soluzioni che consentano di valorizzare appieno il loro ruolo propositivo al servizio della crescita del nostro Paese.

Il processo di trasformazione che ha visto la scissione fra fondazione e banca e poi la riconfigurazione delle Fondazioni con l'adozione di nuovi statuti è ormai compiuto e occorre ora avviare una nuova fase, che consenta loro di esercitare a pieno il ruolo di istituzioni not for profit, radicate sul territorio e collegate ad una comunità di riferimento, capaci di rafforzare e favorire il perseguimento di fini di utilità sociale e di sviluppo economico.

In questa prospettiva, due sono gli auspici principali delle Fondazioni.

Da un lato, che, in linea con la traiettoria evolutiva che ha sin qui contrassegnato il settore, *si proceda alla riforma del Titolo II del Libro I del codice civile, secondo le indicazioni emerse dalla Commissione ministeriale appositamente attivata*, e si superi definitivamente la "specialità" della loro disciplina. La Corte Costituzionale, con le sentenze nn. 300 e 301 del 29 settembre 2003, ha definitivamente ribadito che le Fondazioni sono persone giuridiche private con piena autonomia statutaria e gestionale, così come configurate dalla legge Ciampi di riforma, e le ha ricondotte tra i soggetti dell'organizzazione delle "libertà sociali".

Dall'altro, che *in un contesto di sussidiarietà la loro attività venga incentivata fiscalmente, senza peggiorare il loro attuale regime tributario*; un inasprimento dell'attuale sistema di tassazione dei proventi finanziari si tradurrebbe immediatamente in uno svantaggio per le collettività di riferimento delle Fondazioni, che vedrebbero ridotte di un pari importo le somme destinate al loro sostegno.

Questo documento illustra, in relazione alle Fondazioni, alcuni elementi di sintesi relativi a:

- inquadramento istituzionale;
- governance;
- gestione del patrimonio e destinazione delle risorse;
- rapporti con le banche;
- attività istituzionale;
- fiscalità.

Documentazione ulteriore è fornita in allegato. Gli Uffici dell'Acri sono a disposizione per approfondimenti.

Inquadramento istituzionale

Come è noto, le Fondazioni di origine bancaria, di seguito anche Fondazioni, sono la continuazione degli iniziali enti conferenti che negli anni '90 del secolo scorso, nell'ambito del processo di privatizzazione che interessò le Casse di Risparmio e gli Istituti di credito di diritto pubblico, cedettero, in attuazione della legge Amato (legge n. 218/90) e relativo decreto applicativo (d.lgs n. 356/90), le imprese bancarie a società appositamente costituite (società conferitarie), ricevendone in cambio il pacchetto azionario.

A seguito della riforma, operata dalla legge Ciampi del 1998 (legge n. 461) e dal connesso decreto attuativo (d.lgs n. 153/99), gli iniziali enti conferenti persero l'incerta qualificazione giuridica per assumere chiaramente quella di persone giuridiche private, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale.

Nella loro pur breve vita, le Fondazioni sono state destinatarie di ben oltre 30 provvedimenti normativi, di cui la metà a carattere legislativo ed hanno dovuto lottare non solo per vedersi riconosciuto il loro diritto ad esistere, ma anche per vedere ribadita la loro storica natura privatistica.

Non sono stati pochi i tentativi, legislativi e parlamentari, e le dichiarazioni politiche che ne volevano disporre la liquidazione, per associarle alle finanze pubbliche. Le Fondazioni hanno dovuto difendersi, anche attraverso azioni giudiziarie, percorrendo tutti i gradi di giudizio, nazionali e comunitari, fino alla suprema Corte Costituzionale, nonostante i fatti e i numeri fossero lì a dimostrare la loro responsabile attività volta a realizzare gli scopi e le finalità assegnate dal legislatore.

E' stata la Corte Costituzionale, che con le note sentenze n. 300 e n. 301 del 2003 ne ha definitivamente acclarato la natura privatistica e sancito la autonomia statutaria e gestionale, sottolineando che eventuali interventi normativi sono ammissibili, purché non intacchino la loro libertà decisionale.

Le determinazioni della Corte, però, non si sono limitate ad affermare la natura privata delle Fondazioni, ma hanno sancito inequivocabilmente un principio di valenza costituzionale, ossia che tutte le Fondazioni e, quindi, non solo quelle di origine bancaria, sono espressione delle "organizzazioni delle libertà sociali".

Le Fondazioni di origine bancaria, così come tutti gli altri soggetti non profit, associazioni e fondazioni, costituiscono i c.d. corpi intermedi, che si collocano fra Stato e mercato, e che trovano nel principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione, un preciso richiamo e presidio dall'invadenza dell'intervento pubblico.

Sarebbe auspicabile che il legislatore desse una esplicita rilevanza costituzionale al privato-sociale, inserendo nella nostra Carta fondamentale i principi di salvaguardia e di ulteriore rafforzamento ed espansione del *welfare* privato nella nostra democrazia.

In questo scenario, la revisione legislativa del Titolo II del Libro I del codice civile, cioè la riforma della disciplina civilistica delle persone giuridiche private, attesa ormai da decenni, è divenuta non più procrastinabile. Sono maturi i tempi per ricondurre a livello normativo le Fondazioni nell'alveo della disciplina comune delle fondazioni private e non è più giustificabile per le stesse una diversa autorità di controllo. L'autorità di controllo non può, quindi, che essere unica per tutte le persone giuridiche private, anche per le intrinseche caratteristiche istituzionali delle Fondazioni, la cui natura ed operatività sono omogenee a quella delle altre.

Pur avendo una comune disciplina legislativa, le 88 Fondazioni sono fra loro diverse non solo per l'origine storica, ma anche per la dimensione e operatività, nonché per la propria dimensione territoriale.

Dal punto di vista dimensionale, la distribuzione dei patrimoni vede una larga concentrazione verso le prime 18 Fondazioni, che complessivamente rappresentano circa il 77 per cento del totale dei patrimoni delle Fondazioni.

Patrimoni 2006, ripartiti per gruppi dimensionali di Fondazioni e per aree geografiche (dati in milioni di euro)

Gruppi dimensionali	Piccole		Medio-piccole		Medie		Medio-grandi		Grandi		Patrimonio totale	Totale Fond.	Valori in %
	Importo	N°	Importo	N°	Importo	N°	Importo	N°	Importo	N°			
Territori													
Nord-ovest	146	4	81	1	366	2	1.517	5	15.844	5	17.953	17	38,1
Nord-est	110	5	570	5	965	6	2.792	7	9.467	7	13.904	30	29,5
Centro	290	7	471	6	1.253	8	1.258	4	9.913	5	13.185	30	27,9
Sud	71	2	508	5	334	2	276	1	920	1	2.110	11	4,5
Totale	616	18	1.629	17	2.918	18	5.843	17	36.145	18	47.152	88	100,0
Valori in %	1,31		3,46		6,19		12,39		76,66		100,00		

Ad esempio, dall'analisi degli statuti, si rileva, mettendo in correlazione la classe dimensionale di appartenenza con la dimensione del territorio di elezione, che:

- il 58,8% delle Fondazioni di minori dimensioni opera prevalentemente od esclusivamente in ambito intercomunale;
- il 41,2% delle Fondazioni della seconda classe dimensionale opera prevalentemente o esclusivamente in ambito provinciale;
- nella terza classe dimensionale il 70,6% opera in ambito provinciale, mentre il 23,5% opera in ambito interprovinciale o regionale;
- nella quarta classe il 50% delle Fondazioni opera in ambito provinciale, il 12,6 % in ambito interprovinciale o regionale, mentre il 12,5% non ha limitazione territoriale;
- nella quinta classe il 47,1% opera in ambito provinciale, il 29,4% in ambito regionale, il 5,9% in ambito interregionale, il 17,6% non ha limitazione territoriale.

Governance

La diffidenza in cui si trovano ad operare oggi le fondazioni trae spunto dal permanere di una diffusa opinione che vede nelle fondazioni ancora una sorta di enti pubblici, in quanto tali sottoponibili, insieme ai loro ingenti patrimoni, a poteri di indirizzo e di direzione da parte della politica e dell'amministrazione pubblica. Il principale argomento utilizzato in proposito è la natura "adespota" delle fondazioni, le quali avrebbero grandi poteri senza assumere conseguenti responsabilità.

Si tratta, però, di una tesi non solo indimostrata, ma in contraddizione con la natura stessa dell'istituto fondazione: la fondazione è un patrimonio destinato ad uno scopo e tanto la destinazione quanto lo scopo diventano, per lo stesso fondatore, intangibili, a norma della disciplina generale vigente in Italia. Tale disciplina protegge, così, la lungimiranza del fondatore – che ha previsto una destinazione permanente per un patrimonio per scopi diversi dall'immediato profitto– dallo stesso fondatore o da altri soggetti. La "missione" della fondazione potrà essere reinterpretata alla luce di nuove esigenze, ma non potrà subire continue modifiche e cambiamenti.

La natura cosiddetta adespota del patrimonio, lungi dall'essere un'anomalia, è invece proprio una caratteristica dell'istituto, che va studiato e qualificato secondo le caratteristiche sue proprie e non secondo i parametri di valutazione dell'impresa o dell'ente pubblico, che hanno altro tipo di organizzazione e funzione.

Per tale caratteristica le Fondazioni sono state spesso tacciate di autoreferenzialità, in quanto soggetti sottoposti non al controllo di un unico soggetto, bensì a quello della società civile di riferimento, attraverso l'espressione delle designazioni, la rendicontazione periodica, che le sottopone ad una continua verifica del suo operato.

Naturalmente la specifica configurazione della fondazione come istituto a sè stante non esclude affatto che essa risponda del suo operato, che abbia una governance efficiente e trasparente e che assuma le proprie responsabilità: ma accountability, governance e responsabilità dovranno essere configurate e verificate secondo la logica e le caratteristiche proprie della fondazione e non secondo i criteri e i metodi utilizzati per altro tipo di soggetti o enti.

A differenza di altri corpi intermedi privati, le Fondazioni hanno una responsabilità allargata all'intero arco di rappresentanza degli stakeholder, nei cui confronti è garantita un'informazione puntuale e trasparente, cui si aggiunge la loro responsabilità nei confronti della legge, degli statuti e dell'autorità di vigilanza, rappresentata attualmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

In conformità alle disposizioni legislative, l'assetto organizzativo interno delle Fondazioni è, come è noto, articolato su tre livelli necessari: indirizzo, amministrazione e controllo. Le Fondazioni di origine associativa, dispongono di un ulteriore organo, l'Assemblea dei soci, che è la continuazione ideale dell'originaria compagine che, nel corso del XIX secolo, costituì il fondo di dotazione dell'iniziale ente creditizio.

La composizione degli organi è definita secondo criteri di trasparenza, per le procedure di designazione; di rappresentatività, in relazione alle finalità istituzionali perseguite; di competenza, professionalità ed onorabilità dei soggetti.

I membri degli organi, come stabilito dalla legge e riaffermato con forza dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 301/2003, non hanno alcun vincolo di mandato con gli enti designanti, ai quali non rispondono, dovendo operare nell'esclusivo interesse della Fondazione, e possono essere confermati nell'incarico per un solo mandato.

La Corte, inoltre, con la sentenza appena ricordata, ha rimesso interamente agli statuti delle Fondazioni la scelta in ordine alla specifica applicazione della norma di legge relativa alla composizione degli organi di indirizzo, per cui è lo statuto di ogni Fondazione a distribuire fra i diversi enti, pubblici e privati, il potere di designare i componenti dell'organo stesso.

Negli organi della Fondazione si realizza, quindi, quell'equilibrata espressione dei soggetti che operano nel territorio di riferimento della Fondazione e che ne fanno un soggetto indipendente non eterodeterminato.

Gli organi di amministrazione sono formati mediamente da circa 7 membri, mentre gli organi di indirizzo hanno una composizione media di circa 19 esponenti. Gli organi di controllo sono costituiti da 3 membri. La consistenza numerica degli amministratori e dei componenti degli organi di indirizzo cresce con l'aumentare delle dimensioni degli Istituti, ma non in modo direttamente proporzionale al patrimonio medio delle classi dimensionali considerate.

Organi di Amministrazione e Indirizzo	Numero medio componenti	
	Organo di Amministrazione	Organo di Indirizzo
Fondazioni piccole	6,2	13,7
Fondazioni medio-piccole	6,8	18,7
Fondazioni medie	7,2	19,3
Fondazioni medio-grandi	7,4	21,5
Fondazioni grandi	8,2	22,4
Tutte le Fondazioni	7,2	19,1

La durata del mandato è di 4 anni in media per gli organi di amministrazione e di 5 anni per gli organi di indirizzo.

Per quanto concerne la tipologia degli enti che designano i componenti degli organi di indirizzo, nel rispetto di quanto stabilito dal d.lgs. n.153/99, le Fondazioni si sono adoperate per raggiungere un punto di equilibrio ottimale tra la rappresentanza del territorio in cui esse operano e la rappresentanza della società civile.

In particolare, il 50,2% dei soggetti designanti è espressione: per il 30,1% degli Enti territoriali (Comuni, Province, Regioni, Comunità montane); per il 9,4% delle Camere di Commercio; per il 10,7% di organismi sanitari, enti turistici, espressioni locali delle imprese e delle professioni. La quota restante, il 49,8%, ha invece dato spazio a

personalità della società civile¹ provenienti dal mondo della cultura, della scienza, del volontariato, dell'ambientalismo, dell'università, religioso, etc.

Gli organismi culturali (università, accademie, distretti scolastici, soprintendenze, consorzi ed organismi vari) sono risultati la componente della società civile maggiormente rappresentata tra gli enti designanti; essi hanno concorso infatti alle designazioni degli organi di indirizzo con una percentuale dell'11,84% per le fondazioni ad assetto istituzionale ed una percentuale del 10,05% per quelle ad assetto associativo. Altri soggetti designanti con un peso significativo sono risultati:

- per le Fondazioni a struttura istituzionale: il 4,71% dei componenti gli organi di indirizzo è designato da enti ed organismi religiosi, il 3,63% da organizzazioni di volontariato, il 3,50% da enti imprenditoriali e professionali.
- per le Fondazioni a struttura associativa: il 6,13% è designato da enti imprenditoriali e professionali, il 3,31% da enti ed organismi religiosi, il 2,82% da organizzazioni di volontariato.

Complessivamente sono oltre 1500 i componenti gli organi di indirizzo delle Fondazioni, a riprova della loro ampia rappresentatività delle collettività di riferimento dei singoli Enti, nominati da oltre 100 diverse categorie di soggetti designanti.

Enti designanti gli Organi di Indirizzo					
	Tutte le Fondazioni	NORD OVEST	NORD EST	CENTRO	SUD E ISOLE
Soggetti con forte radicamento nel territorio	50,2	60,6	51,1	41,6	54,8
- <i>Enti territoriali</i>	30,15	39,41	29,00	24,90	33,33
- <i>Camere di Commercio</i>	9,36	10,10	10,50	6,13	14,29
- <i>Organismi di diretta espressione del territorio</i>	10,65	11,07	11,57	10,54	7,14
Altra Società civile	49,8	39,4	48,9	58,4	45,2
- <i>Organismi culturali</i>	7,70	3,26	10,85	5,94	10,71
- <i>Enti imprenditoriali</i>	3,08	3,26	3,38	3,45	0,60
- <i>Cooptazioni Org.Indirizzo</i>	10,52	20,85	11,92		19,64
- <i>Enti professionali</i>	1,54	0,33	1,78	1,72	2,38
- <i>Organizzazioni sindacali</i>	0,13	0,33	0,18		
- <i>Assemblee dei Soci</i>	25,27	7,49	20,11	45,98	10,71
- <i>Organizzazioni di volontariato</i>	1,03	1,63	0,71	1,34	
- <i>Altri</i>	0,58	2,28			1,19
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

¹ Fra le personalità che si annoverano negli organi delle Fondazioni, si segnalano, a titolo esemplificativo, Renato Dulbecco, Carlo Rubbia, Mario Geymonat, Cesare Mirabelli, Gustavo Zagrebelsky, Arrigo Petacco, Augusto Graziani, Tullio Regge, Franco Reviglio, Don Mario Picchi.

Gestione del patrimonio e destinazione delle risorse

Al netto delle imposte versate allo Stato, nel periodo 1993-2006² le Fondazioni hanno generato 20,7 miliardi di euro di proventi finanziari, senza tenere conto della rivalutazione dei patrimoni di oltre 15 miliardi di euro, per effetto dei plusvalori derivanti dalla cessione delle partecipazioni di controllo nelle originarie banche conferitarie.

La redditività degli investimenti sul patrimonio contabile è andata costantemente crescendo e si attesta negli anni più recenti intorno al 6-7 per cento, al netto delle imposte.

Il patrimonio delle Fondazioni è passato da € 23 miliardi nel 1993 a oltre € 47 miliardi nel 2006, con un tasso medio annuo di crescita del 5,7%, computando sia gli accantonamenti annuali di parte dei proventi, 6,3 miliardi, che gli accantonamenti delle plusvalenze derivanti dalla cessione di quote di partecipazione nelle banche conferitarie.

Le risorse sono state destinate, nel rispetto delle previsioni normative per 1,6 miliardi alla copertura dei costi di funzionamento e per 19,1 miliardi di euro alla realizzazione delle finalità statutarie.

I costi di funzionamento hanno mediamente inciso sui proventi per il 7,5%, livello che testimonia la continua attenzione da parte delle Fondazioni all'economicità del loro assetto organizzativo interno e frutto di un dimensionato basato su strutture agili e dai costi contenuti.

Tutte le altre risorse (al netto, come sopra evidenziato, del prelievo fiscale) sono state destinate all'assolvimento dei fini istituzionali e alla tutela del valore economico dei patrimoni, in ossequio alla normativa ed al dettato degli statuti. Le Fondazioni, infatti, oltre a svolgere l'attività istituzionale hanno l'obbligo di preservare, nel tempo, il proprio patrimonio, che costituisce l'unica fonte di reddito per il mantenimento dei livelli di attività erogativa futura.

A tale presidio le disposizioni normative prevedono che sia devoluta una quota dei proventi netti che oscilla tra il 20 ed il 35 per cento dell'avanzo prodotto; nei 14 anni di attività delle Fondazioni esse hanno complessivamente accantonato il 33% circa dell'avanzo, attestandosi su un livello lievemente inferiore a quello consentito dalla normativa.

Le risorse residue, dopo la copertura dei costi, il pagamento delle imposte e gli accantonamenti al patrimonio, sono state devolute per gli scopi istituzionali; nei 14 anni in esame, l'ammontare complessivo delle somme destinate all'attività erogativa è stata di 12,6 miliardi di euro con una progressione, dal 1993 al 2006, del 30% medio annuo.

Nell'ambito dell'attività istituzionale svolta vanno menzionate le risorse che le Fondazioni hanno devoluto ai Centri di servizio del Volontariato ai sensi della legge

² Il dato 2006 non è completo, in quanto si riferisce al 90% circa dei bilanci delle fondazioni

266 del 1991, che nei 14 anni considerati hanno ricevuto complessivamente oltre 635 miliardi di euro.

Nel solo anno 2006, le Fondazioni hanno prodotto risorse nette per oltre 3 miliardi di euro, che sono state destinate per:

- 2/3, pari a 2 miliardi di euro, all'attività erogativa nei settori legislativamente previsti, di cui 82 milioni al finanziamento della legge n. 266/91;
- 1/3, corrispondete ad 1 miliardo, alla salvaguardia del patrimonio, che costituisce il presidio per le erogazioni future.

Il carico fiscale nello stesso anno 2006 è risultato essere di oltre 200 milioni di euro, derivante per 84 milioni da imposte e tasse direttamente assolte dalle Fondazioni e per l'importo restante per imposte sostitutive pagate sui rendimenti delle attività finanziarie in cui è investito il patrimonio. Considerando il carico fiscale complessivo, l'incidenza delle imposte sul totale dei proventi è circa il 6%, pari alla stessa incidenza che hanno le spese di funzionamento sul totale proventi.

La riduzione delle partecipazioni bancarie ha prodotto una crescente diversificazione degli attivi delle Fondazioni: il 27% è investito in azioni delle conferitarie, 10% dell'attivo è ora costituito da partecipazioni in società diverse dalle conferitarie ed il 73% da altri strumenti finanziari ed altre attività. Le Fondazioni impiegano il proprio patrimonio in modo da conservarne il valore ed ottenerne un'adeguata redditività, che è cresciuta nel tempo: se nel periodo 1993-2005 è stata in media del 5%, il dato puntuale del 2006 evidenzia un livello di redditività del 7,8%, senza considerare i proventi straordinari.

Nell'ambito dei processi di diversificazione, le Fondazioni hanno dato rapida attuazione alla recente previsione normativa che permette l'utilizzo del patrimonio in collegamento con le finalità istituzionali, intervenendo sia per la promozione dell'economia locale (spesso a fianco degli Enti locali, nelle public utility) sia a livello nazionale ed in modo coordinato (66 Fondazioni) per lo sviluppo delle infrastrutture, con l'acquisto del 30% del capitale della Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. e l'ingresso nel capitale di Fondo Infrastrutture Italia (F2i).

Nel 2006, le Fondazioni hanno deliberato erogazioni per un importo complessivo che supera 1,5 miliardi di euro. Sulla base di un pre-consuntivo dell'attività erogativa effettuato sui dati di un campione di Fondazioni, corrispondente al 73% del sistema, le risorse sono risultate così destinate: il 28,6% al sostegno dei progetti nel campo dell'arte e delle attività e beni culturali; il 12,3% nel settore educazione, istruzione, formazione; l'11,3% alla salute pubblica; il 10,9% alla ricerca; il 10,8% al volontariato, filantropia e beneficenza; il 6,7% al sostegno dello sviluppo locale e il 6,3% al finanziamento dei progetti nel settore dell'assistenza sociale. Le risorse restanti, pari a circa il 7% dell'intero budget per le erogazioni, sono andate agli altri settori ammessi, fra i quali si evidenziano: la salvaguardia dell'ambiente con il 2%; la famiglia e valori connessi con l'1,4%; il sostegno ai diritti civili con l'1,3%; lo sport e ricreazione con poco più dell'1%.

DATI ESERCIZIO 2006

(80 Fondazioni su 88 pari a 97,5% del totale patrimoni)

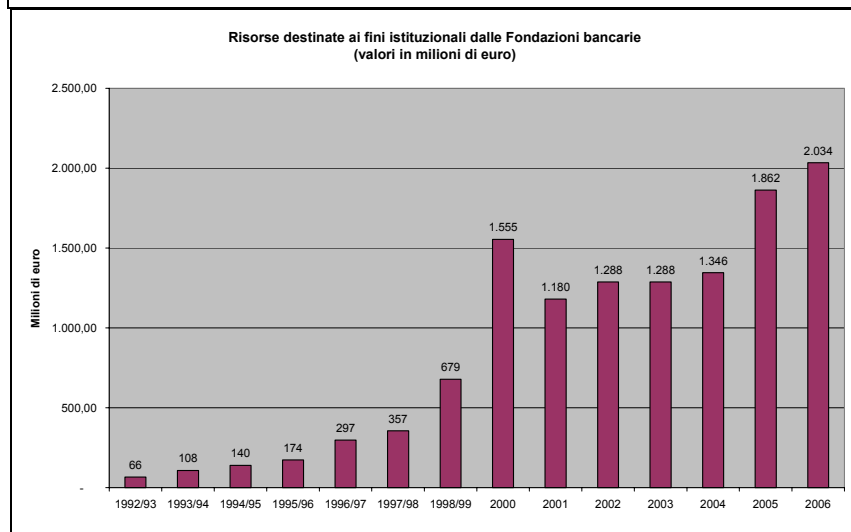
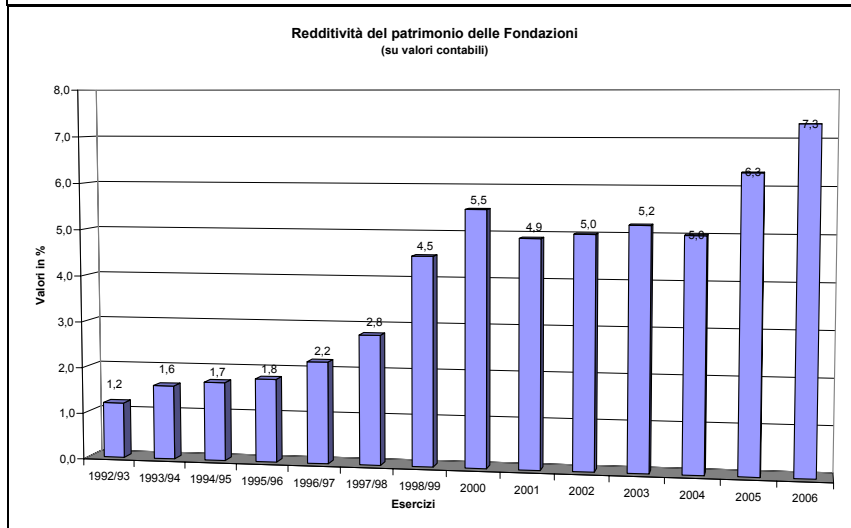
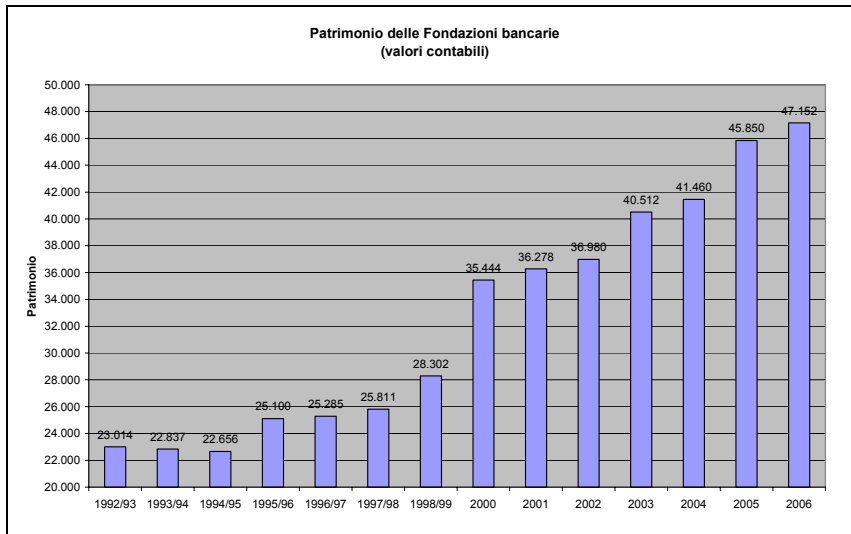
	Euro	% su prov.	% su Avanzo
Totale dei Proventi ordinari e straordinari netti	3.474.402.278	100	-
costi di funzionamento	216.982.961	6,25	-
Imposte (*)	84.354.564	2,43	-
Avanzo di gestione	3.173.064.753	91,33	100,00
Accantonamenti al Patrimonio	1.003.698.175	28,89	31,63
Risorse destinate ai fini istituzionali	2.034.366.578	58,55	64,11
di cui: Volontariato (Legge 266/91)	82.943.662	2,39	2,61
Accantonamenti di natura fiscale	135.000.000	3,89	4,25

(*) Non sono incluse le imposte trattenute alla fonte, pari a circa 120 milioni di euro.

DATI AGGREGATI DAL 1993 AL 2006

	Euro	% su prov.	% su Avanzo
Totale dei Proventi ordinari e straordinari netti	21.177.577.911	100	-
costi di funzionamento	1.595.041.123	7,53	-
Imposte (*)	521.307.691	2,46	-
Avanzo di gestione	19.061.229.097	90,01	100,00
Accantonamenti al Patrimonio	6.322.904.854	29,86	33,17
Risorse destinate ai fini istituzionali	12.603.324.243	59,51	66,59
di cui: Volontariato (Legge 266/91)	635.567.470	3,00	3,33
Accantonamenti di natura fiscale	135.000.000	0,64	0,71

(**) Non sono incluse le imposte trattenute alla fonte.



Attività erogativa

L'attività istituzionale delle fondazioni di origine bancaria è stata caratterizzata nel corso degli anni da alcuni importanti cambiamenti, che per comodità si possono schematicamente riferire alle fasi di programmazione, esecuzione e valutazione degli interventi.

La fase di programmazione dell'attività, superato un dibattito iniziale che aveva visto forse un eccesso di enfasi sulla "rilevazione dei bisogni del territorio" (termine utilizzato dalla normativa), ha presentato nel corso degli anni almeno due principali evoluzioni:

- Da un lato, in particolare per le fondazioni che operano in contesti territoriali circoscritti la programmazione si identifica sempre più con un processo di consultazione attraverso il quale la fondazione affina i propri orientamenti strategici sulla base delle valutazioni dei principali interlocutori e dei partner istituzionali, per sottoporre poi al giudizio degli stessi interlocutori il proprio operato in occasione del bilancio sociale e di appuntamenti annuali, quali la Giornata della Fondazione.
- Dall'altro, anche a seguito del rafforzamento organizzativo delle fondazioni, ai fini della programmazione degli interventi è diventata sempre più rilevante, in aggiunta alla individuazione di bisogni su cui intervenire in via sussidiaria la valorizzare competenze distintive sviluppate dalle fondazioni al proprio interno, spesso in collegamento o in conseguenza allo sviluppo di filoni di attività stabili in determinati ambiti settoriali.

La fase di esecuzione degli interventi, e quindi la tipologia e la modalità attuativa degli stessi, è stata caratterizzata dai maggiori cambiamenti.

Sotto un profilo dimensionale, la crescita degli importi destinati all'attività istituzionale è stata accompagnata da una forte crescita del valore unitario degli interventi, derivante anche da una strategia più focalizzata delle fondazioni e da un maggiore utilizzo di bandi e di programmi di intervento, nonché dalla crescita dei progetti propri.

Nel corso degli anni emerge anche una maggiore tendenza alla costituzione di iniziative stabili, siano esse realizzate con la destinazione di quote di reddito o con l'utilizzo del patrimonio per il perseguimento delle finalità istituzionali. Si va dalle classiche imprese strumentali, alla costituzione di fondi o fondazioni come quelle destinate ad agevolare l'accesso alla casa, all'ingresso nella gestione di strutture museali insieme agli enti locali, alle iniziative che vedono partecipare una pluralità di fondazioni per l'infrastrutturazione sociale (Fondazione per il sud) o materiale (Cassa Depositi e Prestiti) del Paese, alla creazione di fondi di seed capital per la ricerca scientifica. Il ventaglio di strumenti si è, quindi, fortemente arricchito, a dimostrazione di una forte duttilità e capacità di sperimentazione, che ha però sempre avuto come riferimento le finalità statutarie della fondazione.

La fase di valutazione dell'attività svolta è quella su cui si va ultimamente incentrando l'attenzione delle fondazioni, anche sulla scorta delle esigenze di trasparenza verso i propri interlocutori locali. Si tratta di un tema complesso ed in parte ancora di frontiera, non solo in Italia ma anche negli altri Paesi. Il Congresso dell'Acri del giugno 2006 ha posto particolare enfasi sul tema della valutazione e le fondazioni già da tempo hanno affinato i loro sistemi di rendicontazione dell'attività svolta attraverso i bilanci sociali e mediante le altre informazioni che rendono disponibili sui loro siti. L'Acri e le fondazioni hanno recentemente avviato un approfondimento sul tema di come meglio valutare l'impatto dell'attività delle fondazioni stesse.

* * *

Le Fondazioni³ destinano all'attività istituzionale il 68,5% dell'avanzo di gestione, pari nel 2005 a 1.863 milioni di euro comprendendo sia le delibere di spesa assunte sia gli stanziamenti ai fondi per l'attività futura.

Le erogazioni in senso stretto, cioè le delibere di spesa e le assegnazioni di fondi al volontariato (in adempimento dell'art. 15 della L. 266/91 sul volontariato e derivanti dall'attuazione del Progetto Sud) sono state nel 2005 pari a 1.373 milioni di euro, per un totale di 25.397 interventi.

L'andamento dell'attività erogativa nel tempo mostra un trend di costante crescita, con un incremento medio annuo del 6,2% negli ultimi cinque anni.

Le Fondazioni operano essenzialmente mediante concessione di contributi a progetti di terzi, ma l'incidenza dei casi di diretta realizzazione di interventi da parte delle Fondazioni è in aumento, ed è passata nel 2005 all'8% degli importi erogati. E' significativo anche l'intervento realizzato per il tramite di imprese strumentali appositamente costituite la realizzazione di attività in specifici settori, che interessa il 6% del totale erogato. L'importo medio per iniziativa è di 54.043 euro, mentre il numero medio di interventi per Fondazione è di 288.

Le erogazioni "a pioggia" incidono in modo marginale sull'attività complessiva (solo il 2% degli importi erogati), mentre la quota maggiore degli importi assegnati è costituita da interventi di rilevante dimensione (le erogazioni di importo unitario superiore a 500 mila euro rappresentano il 44% del totale erogato, mentre il totale di quelle superiori a 100.000 euro incide per quasi il 74%).

Alle cosiddette erogazioni pluriennali, cioè i contributi a progetti realizzati in un arco temporale di più anni viene destinato oltre il 10% dell'importo totale erogato.

Il 30,6% delle erogazioni è destinato ad Arte, attività e beni culturali; il 15,6% a

³ I dati qui riportati si riferiscono al bilancio 2005 e sono quindi coerenti con lo spaccato offerto dall'11° Rapporto Acri.

Volontariato, filantropia e beneficenza; l'11,6% a programmi di Assistenza sociale; l'11,5% a iniziative di Educazione, istruzione e formazione; il 10,4% alla Ricerca; l'8,8% a favore della Salute pubblica; il 6,9% per lo Sviluppo locale. Con uno stacco notevole seguono gli altri settori, che hanno un peso complessivo del 5% sugli importi erogati; tra essi si segnalano Sport e ricreazione, Protezione e qualità ambientale, Famiglia e valori connessi.

Benché la normativa assegni loro un ruolo generalista, le Fondazioni non operano in modo dispersivo, ma focalizzato: 41 Fondazioni assegnano al 1° settore di intervento oltre metà delle risorse (o più del 60% ai primi 2); le altre 47 assegnano al 1° settore più del 30% delle risorse (o più del 40% ai primi 2).

I settori nei quali nel 2005 le Fondazioni sono state presenti in maggior numero sono "Arte, attività e beni culturali" e "Volontariato, filantropia e beneficenza" (tutte le 88 Fondazioni), "Educazione, istruzione e formazione" (85), Salute pubblica (71), Ricerca (66).

Tipicamente, i beneficiari dei contributi delle Fondazioni sono istituzioni pubbliche oppure enti ed organismi privati *non profit*, cioè soggetti che operano stabilmente sul territorio per il perseguimento di finalità non lucrative di pubblico interesse. Essi costituiscono il tramite attraverso il quale le risorse finanziarie messe a disposizione dalle Fondazioni si trasformano in attività, progetti e servizi a beneficio dei cittadini delle comunità a cui, in ultima istanza, l'azione delle Fondazioni è istituzionalmente rivolta.

Degli interventi delle Fondazioni beneficiano soprattutto i soggetti privati, con il 60,2% degli importi donati, e fra questi in particolare fondazioni, associazioni e organizzazioni del volontariato. Mentre fra i soggetti pubblici, a cui va il resto, i maggiori destinatari sono gli enti locali, con il 24,3% del totale delle erogazioni. Tra gli altri beneficiari di natura pubblica assumono particolare rilievo le università, le scuole, le strutture sanitarie locali e gli Istituti di accoglienza e beneficenza, a cui complessivamente va circa il 13% degli importi erogati.

Nell'ampia gamma delle finalizzazioni operative delle erogazioni concesse dalle Fondazioni si riscontra un bilanciamento tra gli interventi di natura infrastrutturale (la costruzione e ristrutturazione di immobili raccoglie il 23,5% e la dotazione di beni strumentali e attrezzature il 6,6%) e il sostegno diretto alla progettualità dei beneficiari (la realizzazione di progetti specifici ottiene il 22,3% degli importi erogati, i contributi generali per l'amministrazione il 14%, il sostegno alla ricerca il 4,7%). Significative risultano anche le iniziative attraverso cui le fondazioni, in linea con una tradizione ormai consolidata, contribuiscono ad animare la vita culturale delle comunità locali di appartenenza: alla produzione di rappresentazioni artistiche, mostre ed esposizioni, alla conservazione e manutenzione di collezioni librerie e a borse di studio è complessivamente destinato circa il 10% delle erogazioni totali.

In merito alle modalità di individuazione dei progetti da sostenere si segnala il progressivo rafforzamento di procedure tese a garantire la massima trasparenza e imparzialità delle scelte operate dalle Fondazioni. E' ormai generalizzato l'utilizzo del sito internet come

strumento attraverso cui le Fondazioni danno pubblica evidenza delle proprie strategie di intervento sul territorio, dei requisiti necessari per avanzare richieste di contributo (molto diffusa è, al riguardo, la raccolta delle domande per via telematica), e dei contributi concessi.

E' altresì in aumento la quota di risorse assegnate sulla base di bandi, pari nel 2005 a oltre il 20% del totale erogato. I bandi vengono nella maggior parte dei casi impostati in modo da identificare con precisione obiettivi, destinatari e modalità realizzative dei progetti ammissibili alla selezione, individuati nell'ambito di una precisa strategia di intervento sul territorio della Fondazione. Con essi, in tal modo, le Fondazioni svolgono un ruolo di "regia" complessiva degli interventi, pur non essendo direttamente coinvolte nella fase realizzativa degli stessi; con il vantaggio, così, di contenere notevolmente gli oneri organizzativi ricadenti sulle proprie strutture, e di stimolare e valorizzare le competenze progettuali "esterne" presenti sul territorio.

Un'altra importante caratteristica dell'intervento delle Fondazioni è il coinvolgimento di altri soggetti in sede di finanziamento dei progetti (erogazioni cosiddette *in pool*). Le Fondazioni interpretano, in questo, un importante ruolo di catalizzatori, non solo di risorse (si pensi ai meccanismi di co-finanziamento spesso attivati con i contributi concessi), ma anche di idee, energie progettuali e apporti professionali mobilitati a servizio delle molteplici iniziative intraprese. I soggetti con i quali le Fondazioni instaurano più spesso rapporti di *partnership* sono gli Enti della pubblica amministrazione (nel 34,7% dei casi) le altre Fondazioni (di origine bancaria e non) e le Organizzazioni non profit (nel complesso 36,5% dei casi censiti). Sono anche numerose le collaborazioni con enti ecclesiastici, enti di ricerca e strutture socio-sanitarie di vario tipo, che nell'insieme rappresentano un ulteriore 25,4% dei casi di *partnership*.

Nella destinazione delle donazioni le Fondazioni privilegiano la regione di appartenenza, a cui va l'80,6% degli importi. Poiché per ragioni storiche le Fondazioni di origine bancaria sono prevalentemente presenti nel Nord e nel Centro del Paese, è a questi territori che va la maggior parte delle erogazioni. Al Nord e al Centro Italia vanno rispettivamente il 67% (equamente suddiviso fra il Nord Est e il Nord Ovest) e il 25% delle risorse erogate, mentre al Sud e Isole va l'8%: un dato in crescita rispetto al passato grazie anche alla costituzione della "Fondazione per il Sud", nata da un'alleanza tra le Fondazioni di origine bancaria, rappresentate dall'Acri, e il mondo del Terzo settore e del Volontariato.

Principali caratteristiche degli interventi in alcuni settori

Arte attività e beni culturali

Con 420,4 milioni erogati e 9.139 interventi il settore si conferma primo tra gli ambiti di intervento delle Fondazioni, in linea di continuità con la loro tradizione e con l'originaria vocazione espressa in questo campo dalle storiche casse di risparmio.

La tipologia di intervento principale è la Conservazione e valorizzazione dei beni architettonici e archeologici volta al recupero del patrimonio monumentale del territorio di riferimento. Gli interventi di recupero, che hanno interessato soprattutto i centri storici delle città italiane, puntano prevalentemente ad accrescere la fruibilità delle strutture, spesso mediante una nuova destinazione funzionale delle stesse per attività sociali di vario genere (biblioteche, esposizioni, attività di tipo convegnistico, ecc). Al di fuori dei centri urbani, si registrano inoltre iniziative volte al recupero capillare di testimonianze artistiche e culturali “minori”, spesso soggette a condizioni di forte degrado e scarsa valorizzazione.

Le numerose iniziative a sostegno di produzioni artistiche e letterarie (secondo nel settore, per importo erogato) hanno interessato tutti i campi dell’espressione artistica: la musica, il teatro, la letteratura, il balletto, il cinema, ecc. Permane, tuttavia, una tradizionale focalizzazione delle iniziative nel campo della musica e del teatro, tra cui un rilievo importante assumono gli interventi di sostegno ad istituzioni stabili (enti lirici, teatri stabili, ecc.) e il sovvenzionamento di rappresentazioni e concorsi.

La prevalenza di beneficiari privati in questo settore è assoluta: essi ricevono il 79% del totale assegnato al settore.

Tra gli altri ambiti di rilievo del settore compaiono anche le Attività museali e le Arti visive, con interventi di sostegno che interessano sia i musei già esistenti, sia le nuove realtà espositive che nel tempo vanno ad arricchire l’offerta culturale rivolta al territorio di riferimento. Sono anche numerosi e importanti gli interventi di restauro di opere pittoriche e di sculture, nonché quelli finalizzate all’allestimento di mostre temporanee.

Ulteriori interventi di rilievo sono rivolti al sostegno di Biblioteche e Archivi e all’Editoreia e altri mezzi di comunicazione (si conferma, al riguardo, la tradizionale presenza delle Fondazioni nella produzione di volumi d’arte e pubblicazioni di qualità). Per quanto riguarda le collezioni librerie e documentali i progetti più frequenti riguardano attività di censimento, catalogazione e sistemi di archiviazione, con particolare attenzione all’utilizzo delle nuove tecnologie digitali e multimediali.

Assistenza Sociale

Il settore, a cui sono destinati 159,2 milioni e 2.988 iniziative, comprende una variegata gamma di interventi a sostegno delle categorie sociali più deboli, attraverso i quali le Fondazioni realizzano una importante azione di rafforzamento e integrazione della rete di protezione sociale offerta dal soggetto pubblico.

La parte largamente prevalente dei contributi è rivolta ai servizi sociali, rivolti soprattutto agli anziani, ai minori e ai disabili. Non mancano tuttavia gli interventi destinati anche ad altre categorie di soggetti che vivono in condizioni di forte disagio e sperimentano condizioni di emarginazione sociale, come ad esempio: tossicodipendenti, persone senza fissa dimora, detenuti, prostitute, ecc.

Le risorse destinate ai servizi sociali sono impiegate attraverso forme di assistenza residenziale e non residenziale. Tra i primi, meritano una citazione specifica quelli relativi a case di riposo e residenze assistite per anziani, per i quali le Fondazioni mostrano una crescente attenzione.

Le finalizzazioni dei contributi più tipiche nel settore sono la Costruzione e ristrutturazione di immobili e i Programmi di attività specifici.

Nel realizzare il proprio intervento nel settore le Fondazioni interagiscono intensamente con il vasto arcipelago di organizzazioni private che, nelle varie articolazioni territoriali, dimensionali e settoriali, svolgono sul territorio una capillare opera di assistenza alle categorie sociali più deboli.

Tra gli interlocutori privilegiati figurano le organizzazioni religiose, le fondazioni civili, e le categorie di soggetti “istituzionalmente specializzati” in campo assistenziale (Cooperative sociali, Organizzazioni di volontariato e Associazioni di promozione sociale).

Educazione, Istruzione e Formazione

Al settore sono destinati 158,3 milioni di euro a fronte di 3.898 interventi. Le Fondazioni operano a tutto campo intervenendo nell’ambito dell’istruzione superiore (comprendente l’istruzione universitaria e para-universitaria e le specializzazioni post-universitarie), dell’istruzione primaria e secondaria, nonché nell’ambito dell’istruzione professionale e degli adulti. Sono inoltre presenti, e in crescita, iniziative che aggiungendosi ai tradizionali percorsi formativi dei giovani (i luoghi dell’istruzione “ufficiale”), propongono esperienze educative e di crescita individuale meno istituzionali, ma non per questo meno importanti, quali ad esempio attività ricreative, sportive e culturali.

Tra gli interventi in ambito universitario meritano una citazione i grandi progetti finalizzati alla creazione di nuovi insediamenti universitari (ivi compresa la creazione di strutture integrate per l’alloggiamento di studenti), i numerosi interventi per rafforzare i servizi bibliotecari delle università, e gli investimenti per l’innovazione delle metodologie didattiche.

Per quanto riguarda i programmi di studio, si riscontra un’ampia gamma di Corsi di diploma universitari, relativi sia alle discipline tradizionali, giuridiche ed economiche, sia a tematiche più innovative (ad esempio quelle in campo agro-alimentare, ambientale e del turismo).

Nell’istruzione post-universitaria le Fondazioni focalizzano le proprie iniziative sia a sostegno della “domanda” di formazione, erogando borse di studio agli studenti, sia sul versante dell’”offerta” formativa, soprattutto con il finanziamento di programmi di specializzazione post-laurea.

Nella Istruzione primaria e secondaria si segnala la particolare attenzione rivolta dalle Fondazioni all'edilizia scolastica, individuata come uno degli ambiti nel quale si manifestano alcune tra le emergenze più acute del sistema educativo nazionale.

Sono anche numerosi gli interventi sulle dotazioni strumentali delle scuole, volti a mettere a disposizione attrezzature informatiche, strumentazione e arredi per laboratori, biblioteche, mezzi per il trasporto degli studenti.

Ricerca scientifica: si segnala in allegato l'estratto dalla rivista Fondazioni che dà conto dell'impegno di alcune Fondazioni nel settore, nonché dell'attività della Commissione ricerca scientifica dell'Acri. Importante stimolo all'attività delle fondazioni è stato svolto anche dall'altra commissione settoriale costituita in ambito associativo, la Commissione Beni culturali.

Fiscalità delle fondazioni

La disciplina fiscale delle Fondazioni corrisponde a quella di tutti gli altri enti non commerciali (fondazioni ed associazioni) ed è simile, nell'impostazione, a quella delle persone fisiche. Il reddito imponibile complessivo è, infatti, costituito dalla somma delle singole categorie di reddito (d'impresa, di capitali⁴, fondiari, diversi⁵, ecc.), determinate conformemente alle regole previste per le persone fisiche, ma, a differenza di queste, è tassato con l'aliquota IRES del 33% corrispondente all'aliquota applicabile a tutte le imprese.

Ai fini degli effetti dell'imposizione fiscale, i redditi delle Fondazioni si possono per semplicità raggruppare in due principali tipologie, che hanno un peso comparabile in termini di proventi, ma non di oneri fiscali:

1. I "dividendi e proventi assimilati" sono assoggettati ad una tassazione uguale a quella applicata alle imprese, ma l'impatto complessivo di questo tipo di tassazione è contenuto, benché sia andato peggiorando nel tempo.
2. I redditi derivanti dalle altre attività finanziarie sono assoggettati allo stesso regime previsto per gli altri enti non commerciali e vengono tassati, in prevalenza, con l'aliquota del 12,50%; è questa la tipologia di redditi delle fondazioni gravata dai maggiori oneri fiscali.

Nel corso degli anni, la tassazione della prima tipologia di proventi è andata via via crescendo. Il regime fiscale delineato originariamente dal d.lgs. n. 153/99, che prevedeva l'equiparazione delle Fondazioni agli enti non commerciali ed il richiamo esplicito all'art. 6 del d.P.R. n. 601/73, è peggiorato con la legge-delega n. 80/03, concernente la riforma del sistema fiscale statale, che con l'introduzione della nuova imposta sui redditi delle società (IRES) ex decreto legislativo n. 344/03, ha abolito il credito di imposta sui dividendi.

Prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo, infatti, le Fondazioni compensavano le proprie imposte sui dividendi con quelle pagate dalla società che distribuiva i dividendi medesimi e ciò evitava il doppio assoggettamento fiscale dello stesso provento. Le innovazioni recate dal decreto fecero sì che i dividendi percepiti dalle Fondazioni fossero assoggettati all'imposizione IRPEG.

Tuttavia, tale trattamento è stato ulteriormente modificato a metà dello stesso anno in senso peggiorativo in quanto, con l'emanazione del D.L. n. 168/04, convertito nella legge n. 191/04, è stata eliminata la riduzione dell'aliquota IRPEG al 50 per cento⁶. Ciò ha

⁴ Per redditi di capitale si intendono i dividendi, gli interessi, ecc.

⁵ Ad esempio le plusvalenze derivanti dalla cessione delle partecipazioni.

⁶ Il decreto legge ha disposto l'abrogazione dell'art. 12, comma 2, del decreto n. 153/99 - che riconosceva esplicitamente l'applicazione alle Fondazioni della disposizione dell'art. 6 del d.P.R. n. 601/73, in tema di riduzione al 50% dell'aliquota IRES - con una norma di dubbia legittimità perché, qualora fosse interpretata come disposizione volta ad escludere le Fondazioni dal campo di applicazione della citata previsione dell'art. 6 del d.P.R. n. 601/73, la stessa si porrebbe in palese contrasto con il principio di uguaglianza e di parità di

comportato il raddoppio della tassazione dei dividendi percepiti dalle Fondazioni, il cui regime è ora analogo a quello previsto per le società commerciali.

Oltre al peggioramento ora descritto, è sulla seconda tipologia di proventi che si registra oggi il maggior onere fiscale; ciò è dovuto all'aumento nel tempo della quota dei proventi derivanti da altre attività finanziarie (quelli penalizzati da maggiore incidenza fiscale), parallelamente al processo di dismissione delle partecipazioni bancarie che ha interessato le Fondazioni. Nel solo 2006, infatti, l'incidenza delle imposte assolute con ritenute a titolo definitivo è risultata superiore a circa il 70% del totale delle imposte pagate (oltre 200 milioni di euro).

Inoltre, benché il trattamento fiscale delle Fondazioni per questa tipologia di redditi sia analogo a quello degli altri enti non profit, nel caso di questi ultimi i redditi derivanti dal patrimonio sono normalmente di dimensioni trascurabili in rapporto alle altre tipologie di proventi (contributi, liberalità non tassate...). Di seguito la tabella sinottica della tassazione.

TABELLA SINOTTICA TASSAZIONE REDDITI IN CAPO ALLE FONDAZIONI

	PRINCIPALI TIPOLOGIE DI REDDITO ⁷	MODALITÀ DI TASSAZIONE	QUOTA IMPONIBILE	ALIQUOTA D'IMPOSTA
1	Redditi immobiliari	Dichiarazione dei redditi	100%	33,0%
2	Dividendi	Dichiarazione dei redditi	5%	33,0%
3	Interessi			
	- obbligazioni, titoli Stato, ecc.	Ritenuta d'imposta	100%	12,5%
	- depositi e c/c bancari	Ritenuta d'imposta	100%	27%
3	Risultato gestioni patrimoniali	Ritenuta d'imposta	100%	12,5%
4	Plusvalenze da partecipazioni ⁸			
	- partecipazioni qualificate	Dichiarazione dei redditi	40%	33,0%
	- partecipazioni non qualificate	Ritenuta d'imposta	100%	12,5%

trattamento degli enti non commerciali, aventi titolo alla predetta agevolazione, tra i quali sono pienamente ricomprese le Fondazioni di origine bancaria.

⁷ L'eventuale esercizio di attività d'impresa, consentita solo nell'ambito dei settori rilevanti, verrebbe determinata e tassata secondo le regole proprie della tassazione delle imprese, con aliquota IRES del 33%.

⁸ Le plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni nelle conferitarie da parte delle Fondazioni di cui all'art. 25, comma 3-bis, del decreto 153 del 1999 sono esenti da imposizione.

Di seguito si riportano due schede recanti, l'una, il confronto con la fiscalità applicata alle fondazioni di utilità sociale nei principali Paesi europei, l'altra, l'impatto che una revisione del regime di tassazione dei proventi delle attività finanziarie avrebbe sui bilanci delle Fondazioni e, quindi, sulla loro attività erogativa.

Fiscalità delle Fondazioni europee

Il confronto con l'Europa rende ancora più evidente il trattamento sfavorevole applicato alle Fondazioni di origine bancaria.

In tema di fiscalità delle fondazioni con finalità di utilità sociale, è la Francia il Paese all'avanguardia: la legge finanziaria per il 2005 ha in pratica detassato qualsiasi tipologia reddituale, ossia i redditi da investimenti, da dividendi, da immobili e da terreni; i redditi da attività senza fini di lucro e le attività economiche nei settori rilevanti. Inoltre, le attività commerciali eventualmente esercitate dalle fondazioni scontano la normale tassazione prevista per le imprese, solo nel caso in cui vengano perseguiti fini di lucro, altrimenti anche i redditi derivanti da tali attività sono esentati.

Anche in Germania vige una fiscalità particolarmente vantaggiosa in quanto i redditi da investimento, se utilizzati per i fini sociali, sono esentati; inoltre è consentito l'accantonamento al patrimonio fino ad un terzo del reddito da investimento; nel caso in cui l'attività istituzionale non sia concorrenziale con le imprese con fini di lucro, anche la stessa è completamente esentata.

In Gran Bretagna sono esentati i redditi da terreni, immobili, interessi bancari, dividendi e guadagni sul capitale, ed inoltre le attività economiche nei settori rilevanti.

Analogo regime di totale esenzione in favore delle fondazioni, per i redditi derivanti dall'attività finalizzata al perseguimento di fini di utilità sociale, è riscontrabile anche in Portogallo.

Un altro Paese dove è prevista una legislazione fiscale di particolare favore per le fondazioni è la Spagna, dove per tutti i redditi prodotti viene prevista una aliquota di tassazione agevolata del 10%, in luogo di quella ordinaria del 35%. Le fondazioni, per godere di questo particolare regime, devono essere iscritte in uno specifico registro pubblico.

Un sistema di tassazione simile a quello della Spagna si riscontra in Austria, dove è prevista una aliquota agevolata del 13%, in luogo di quella ordinaria del 25%. E' interessante vedere come anche in un regime che non prevede l'esenzione, ma solo l'applicazione di una aliquota ridotta, i dividendi da partecipazioni azionarie sono comunque esentati da tassazione.

La società Watson Wyatt ha svolto un'indagine sulla fiscalità delle fondazioni in Francia, Germania, Gran Bretagna e Svizzera da cui sono state tratte alcune delle informazioni sopra riportate. L'indagine è allegata.

Impatto per le fondazioni delle ipotesi di modifica della tassazione

L'unificazione al 20% dell'aliquota sulle rendite finanziarie, inserita dapprima nel disegno di legge (C. 1762), recante delega per il riordino della normativa sulla tassazione di redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria, successivamente cassata ed ora tornata alla ribalta con alcune dichiarazioni di Parlamentari, causerebbe un ulteriore aggravio dell'onere fiscale delle Fondazioni stimabile in oltre 90 milioni di euro.

E' evidente⁹ che un aumento degli oneri fiscali, a parità degli altri fattori, produrrebbe sia una riduzione delle erogazioni nei settori rilevanti e/o ammessi, che delle erogazioni previste dalla legge 266/91 per il Volontariato, oltre che degli interventi definiti per la Fondazione per il Sud. Si produrrebbe, così, un trasferimento dalle erogazioni delle Fondazioni alla spesa pubblica, presumibilmente anche per il pagamento degli interessi sul debito pubblico, con una diminuzione netta dell'intervento negli ambiti con maggiori finalità sociali.

A tale effetto andrebbe aggiunto quello derivante dall'estensione della metodologia di tassazione secondo il principio del "maturato" a qualsiasi tipologia di reddito finanziario, qualora lo stesso venisse recepito in sede di riordino della normativa sulla tassazione di redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria. Il sistema di tassazione ipotizzato, proposto nella relazione finale dalla apposita Commissione insediata presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze per lo studio della tassazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria, riguarda la possibilità di applicare in modo generalizzato il principio della "maturazione" - oggi riferito solo al risparmio gestito, che include le gestioni patrimoniali - a tutti i proventi di natura finanziaria.

Le Associazioni audite a suo tempo dalla medesima Commissione nell'ambito del disegno di legge di riforma dei redditi diversi di natura finanziaria, come per altro anche l'ACRI, hanno già ben evidenziato le loro riserve circa l'estensione dell'ambito applicativo al principio del "maturato".

Si desidera ribadire in questa sede i profili di criticità che l'applicazione della proposta della Commissione di studio avrebbe nei confronti delle Fondazioni, laddove fosse estesa anche al risparmio conferito in amministrazione ed al risparmio gestito direttamente, dal

⁹ Il vincolo di conto economico delle Fondazioni è dato da: $REDDITO - (S^{funz} + O^{patr} + O^{fisc} + R^{ob}) = E^{SR} + E^{SA} + R^{fac} + E^{ob}$; dove: S^{funz} = spese funzionamento; O^{patr} = oneri patrimoniali; O^{fisc} = oneri fiscali; R^{ob} = riserva obbligatoria; E^{SR} = erogazioni nei settori rilevanti; E^{SA} = erogazioni nei settori ammessi; R^{fac} = reinvestimenti, accantonamenti, riserve facoltativi; E^{ob} = erogazioni obbligatorie e contrattualmente definite. A parità di reddito, è evidente che se aumenta la voce O^{fisc} , le voci a destra dell'uguaglianza, fra cui le erogazioni, devono diminuire.

momento che essa finirebbe, infatti, con l'interessare anche le plusvalenze sulle partecipazioni bancarie.

In particolare, l'applicazione del principio di tassazione per maturazione - che comporta il calcolo ed il versamento delle imposte su base annua su di un rendimento meramente virtuale - sarebbe estremamente dannoso per l'attività delle Fondazioni, costrette a fare fronte al pagamento delle imposte distraendo parte delle risorse finanziarie disponibili dal perseguimento delle finalità istituzionali.

Inoltre, il pagamento di un'imposta su proventi virtuali, non solo contribuisce al peggioramento della situazione finanziaria in caso di mercati calanti, posticipando il recupero dei crediti di imposta, ma rischia addirittura di generare ulteriori perdite in caso di mancata compensazione.

Allo stato, sulla base di una simulazione svolta dall'Associazione sui bilanci delle principali Fondazioni con partecipazioni in società quotate, l'applicazione del principio in parola con aliquota del 20% comporterebbe un carico d'imposta aggiuntivo di 3,4 miliardi di euro nel primo anno di entrata in vigore; si tratta di una dimensione pari ad oltre il doppio delle erogazioni deliberate annualmente dalle Fondazioni.

* * *

Lo scenario appena descritto dà conto di come l'aumento di tassazione comporterebbe immediatamente una riduzione delle risorse destinate dalle Fondazioni alla realizzazione dei bisogni della collettività in misura pari all'incremento dell'aliquota d'imposta, ove non fosse prevista una disciplina derogatoria.

L'auspicio è che le Fondazioni, in ragione delle loro finalità di interesse collettivo e di utilità sociale siano tenute indenni da ulteriori oneri fiscali, valorizzando così la loro attività a sostegno dei territori di elezione ed evitando di allontanare ulteriormente la loro disciplina fiscale da quella delle omologhe organizzazioni che, in ambito europeo ed internazionale, intervengono con un ruolo sussidiario con finalità sociali e di promozione dello sviluppo economico.

Rapporti con le banche

Fin dall'attuazione della legge Amato, le Fondazioni hanno avviato il processo di dismissione delle partecipazioni bancarie detenute, nonostante il quadro normativo di riferimento sia stato caratterizzato da una legislazione travagliata e nel tempo contraddittoria.

L'iniziale obbligo di detenere il controllo delle banche conferitarie, contenuto nella legge "Amato" del 1990, fu abolito dalla legge n. 474 del 1994, che ne incentivò la cessione. La direttiva "Dini" favorì la diversificazione degli investimenti patrimoniali delle Fondazioni, agevolando i trasferimenti di azioni volti a rispettare il limite del 50% all'incidenza delle partecipazioni bancarie sul patrimonio.

La legge "Ciampi-Pinza" del 1998, con relativo decreto attuativo, obbligò, invece, le Fondazioni a cedere le quote di partecipazione nelle banche conferitarie che attribuivano il controllo, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 153/99.

Il processo di dismissione, dopo una battuta d'arresto nel 2001, a seguito dell'indagine della Commissione UE circa la compatibilità delle agevolazioni fiscali previste dalla legge Ciampi-Pinza con la normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, riprese con maggiore incisività nella seconda metà del 2002, ed è ancora in corso.

Tuttavia, nonostante l'incertezza del quadro normativo, già dal 1994 le Fondazioni avevano avviato una profonda riflessione riguardo al loro rapporto con le banche conferitarie, che nei successivi anni cominciò a produrre i primi risultati con la realizzazione di talune importanti operazioni aggregative, assecondando la nascita dei primi significativi gruppi bancari sia sovraregionali, che nazionali.

Un quadro completo e sintetico dell'evoluzione del processo di dismissione delle partecipazioni nelle banche conferitarie è rappresentato nella tabella che segue, che riporta la serie storica dei dati a partire dal 1990, anno in cui tutte le Fondazioni di origine bancaria detenevano la maggioranza delle banche conferitarie, fino alla situazione attuale.

Oggi, accanto alle 15 Fondazioni che detengono, nel pieno rispetto della normativa, la maggioranza del capitale di banche conferitarie - il cui peso in termini di totale attivo sul sistema bancario è del 2% - vi sono 56 Fondazioni che hanno una quota di partecipazione nella banca conferitaria inferiore al 50% e 17 che non hanno più partecipazioni dirette nelle originarie banche¹⁰.

¹⁰ Alle predette 17 Fondazioni, si aggiunge la Fondazione M. Bologna e Ravenna che, pur avendo una partecipazione nella holding finanziaria Carimonte, non ha alcuna partecipazione nella banca conferitaria. Pertanto, il numero delle Fondazioni che hanno una partecipazione inferiore al 50% passa da 56 a 55.

Inoltre, nell'ambito delle 56 Fondazioni che hanno una partecipazione nella Banca di riferimento inferiore o pari al 50% del capitale (allegato 1), si rileva che:

- 17 Fondazioni hanno una partecipazione inferiore al 5%¹¹,
- 13 Fondazioni hanno una partecipazione fra il 5% ed il 20%,
- 26 Fondazioni hanno una partecipazione fra il 20% ed il 50%.

Assetti partecipativi delle Fondazioni di origine bancaria

	1990	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	09/2004	09/2005	09/2006
Fondazioni con partecipazione nella conferitaria > del 50%	88	62	56	47	44	23	22	20	15	16	16	15
Fondazioni con partecipazione nella conferitaria ≤ al 50%	0	26	30	36	36	57	57	59	63	58	57	56
Fondazioni che non detengono partecipazioni nella Conferitaria	0	1	3	6	9	9	10	10	11	14	15	17
	88	89	89	89	89	89	89	89	89	88	88	88

Il processo di ristrutturazione del sistema bancario è stato accompagnato anche nei bilanci delle Fondazioni da un progressivo processo di diversificazione del patrimonio, testimoniato dal fatto che la quota dell'attivo investita in partecipazioni bancarie è scesa dall'iniziale 97% all'attuale 24% circa.

Nel rinviare ai dati dell'11° Rapporto annuale ACRI per un maggior dettaglio sui legami partecipativi fra Fondazioni e banche conferitarie, merita di essere sottolineato come i due importanti gruppi bancari di rilevanza internazionale formati in questi ultimi mesi (Intesa-San Paolo e Unicredit-Capitalia¹²) altro non sono che il risultato di un più ampio processo

¹¹ Alle 17 Fondazioni che hanno partecipazioni in misura inferiore al 5%, si aggiunge anche la Fondazione CR Modena che ha una partecipazione inferiore al 5% in Unicredit. Conseguentemente, tenendo anche conto della assenza di partecipazioni dirette nella originaria banca in capo alla Fondazione M. Bologna e Ravenna, l'articolazione delle 55 Fondazioni che hanno una partecipazione inferiore o pari al 50% è la seguente:

- 18 Fondazioni hanno una partecipazione inferiore al 5%,
- 13 Fondazioni hanno una partecipazione fra il 5% ed il 20%,
- 24 Fondazioni hanno una partecipazione fra il 20% ed il 50%.

¹² Il Gruppo Intesa-San Paolo, infatti, è oggi il risultato dell'aggregazione del gruppo BancaIntesa e del gruppo San Paolo IMI. In particolare, il gruppo BancaIntesa, nacque nel 1998 a seguito della fusione fra la Cariplo e il Banco AmbrosianoVeneto, che nel 2001 acquisì la Banca Commerciale Italiana, dando vita ad IntesaBci, nel 2003 denominata BancaIntesa. Del gruppo fanno inoltre parte anche le banche conferite dalle Fondazioni dell'Italia centrale: CR Ascoli Piceno, CR Rieti, CR Terni, CR Spoleto; CR Foligno; CR Città di Castello e CR Viterbo.

A sua volta, il gruppo bancario San Paolo IMI nasce nel 1998 dalla fusione dell'Istituto Bancario San Paolo di Torino, partecipato dalla Compagnia di San Paolo, con l'IMI: Successivamente, nel periodo dal 2000 al 2003, nel gruppo confluiscono il Banco di Napoli e le società bancarie partecipate dalle Fondazioni CR Bologna,

che è partito da lontano e che è stato autonomamente avviato dalle Fondazioni e accompagnato dal legislatore con misure di sostegno fiscale.

In questo processo di crescita e riorganizzazione del settore, le Fondazioni non si sono ingerite nelle scelte gestionali, ma hanno supportato il management nella realizzazione di disegni strategici ad alta rilevanza industriale, miranti a rafforzare le performance operative degli istituti e a creare valore per gli azionisti.

Contemporaneamente alla ristrutturazione dei grandi player nazionali, le Fondazioni hanno contribuito a mantenere forti e indipendenti gli istituti bancari territoriali, che come osservato dal Governatore della Banca d'Italia, prof. Draghi, *“conservano un ruolo insostituibile nel finanziamento dei sistemi produttivi locali”*.

L'importanza della tenuta di una rete di banche di prossimità autonome e capaci di rispondere tempestivamente ai bisogni del territorio, è stata riconosciuta anche dal legislatore che ha previsto, per le Fondazioni di minore dimensione, la possibilità di mantenere il controllo della banca; questa eccezione non ha in alcun modo inficiato il quadro complessivo di ristrutturazione del settore.

La positività di tale decisione è stata affermata anche dall'on. Tremonti, che in occasione del XX Congresso Nazionale dell'ACRI, ha sostenuto che consentire alle piccole Fondazioni di mantenere il controllo delle rispettive banche *“sia stata una scelta giusta, dato il ruolo svolto sul territorio”*.

Il prof. Padoa-Schioppa, Ministro dell'economia e delle finanze, e il Governatore della Banca d'Italia, hanno in più occasioni riconosciuto il basilare contributo dato dalle Fondazioni all'evoluzione del sistema creditizio.

Il Ministro non ha solo affermato *“che la ristrutturazione e lo sviluppo del settore bancario italiano devono molto a quella riforma coraggiosa e ai processi di aggregazione che le*

CR Venezia, CR Padova, CR Gorizia, CR Udine. Dal 1° gennaio 2007 l'aggregazione dei due gruppi ha dato vita al gruppo bancario Intesa Sanpaolo, cui anche la Fondazione CR Forlì ha conferito la propria banca. Significativa è stata anche l'evoluzione del gruppo Unicredit, che trae origine nel 1994 dall'iniziale concentrazione nella holding Unicredito delle società bancarie conferitarie della Fondazione CR Verona e della Fondazione CR Treviso, cui nel 1997 si aggiungono le banche conferite dalla Fondazione CR Torino e dalla Fondazione CR Trieste. Nel 1998, con l'ingresso, da un lato, del Credito Italiano e, dall'altro, delle Banche via via conferite dalle Fondazioni (Fondazione CR Trento, Fondazione Banca del Monte di Bologna e Ravenna, Fondazione CR Modena, Fondazione CR Carpi e Fondazione CR Perugia), si è formato Unicredito Italiano, che nel 2003, dopo aver assorbito le singole banche, ha dato vita ad Unicredit, articolato su tre banche specializzate per segmenti di attività. Si arriva, quindi, alla cronaca di quest'ultimo periodo, con la costituzione nel 2005 di Unicredit Group con l'incorporazione del gruppo bancario tedesco HVB e, con la decisione, nel maggio scorso, di procedere alla integrazione in Unicredit del gruppo bancario Capitalia. Gruppo nato nel 2002 dall'integrazione del gruppo Bancaroma, costituitosi nel 1992, e del gruppo Bipop Carire, sorto nel 1999, e che comprende le banche conferitarie delle Fondazioni CR Roma, CR Reggio Emilia-Manodori e Banco di Sicilia.

Fondazioni hanno saputo avviare”, ma ha anche rilevato che i “risultati sono il frutto di una corretta interpretazione del ruolo di azionista da parte delle Fondazioni, che hanno resistito alla tentazione di gestire le banche in prima persona. Hanno saputo scegliere secondo professionalità un capo-azienda che, a sua volta, ha rispettato gli spazi del mandato conferito, aumentando l’efficienza aziendale e garantendo profitti crescenti da re-impiegare nel settore ‘senza fine di lucro’, secondo la missione assegnata dalla legge alle Fondazioni”.

“Oggi si può affermare” ha concluso il Ministro, “che la privatizzazione delle banche pubbliche, attuata per il tramite delle Fondazioni, è stato un successo e costituisce un esempio per il cammino che lo sviluppo di altri investitori istituzionali deve ancora compiere nel nostro Paese”.

Il sostegno delle Fondazioni alla crescita del sistema bancario è stato testimoniato anche dal Governatore. Il prof. Draghi, infatti, alla 82ª Giornata mondiale del risparmio, dell’ottobre scorso, ha evidenziato che *“alla riorganizzazione del sistema bancario hanno dato un contributo determinante le fondazioni. Cedute nella grande maggioranza dei casi le partecipazioni di controllo, le fondazioni restano azionisti significativi delle banche, anche se il processo di consolidamento ne ha in molti casi diluito le partecipazioni. I loro comportamenti sono oggi orientati alla valorizzazione del capitale investito, in armonia con il loro ruolo di investitori di lungo periodo; il loro interesse è concentrato nel perseguimento delle finalità istituzionali”.*

Inoltre, in occasione dell’audizione presso la stessa Commissione Finanze lo scorso 26 settembre, lo stesso Governatore, che concorse alla elaborazione teorica alla base della legge “Amato”, ha altresì osservato - facendo giustizia di tutta una serie di illazioni che ancora oggi mettono in discussione le origini delle Fondazioni - che esse *“non sono state costituite per inventarsi un proprietario per le banche; alcuni giuristi possono averlo pensato, ma non era questo il fine istituzionale. Le fondazioni sono state costituite per mettere al servizio della società capitali molto rilevanti”.*

Il Ministro Amato, padre putativo delle Fondazioni, ha sostenuto in più circostanze che è anche grazie alle Fondazioni se non abbiamo più l’iniziale “foresta pietrificata”, rappresentata dal sistema bancario degli anni ’70 ed ’80, e che il mostro Frankenstein che credeva di aver creato si è rivelato un attore significativo non solo nella riorganizzazione del settore credito, ma anche nella rivitalizzazione del Terzo settore, cui oggi destina 1,5 miliardi di euro annui.

Ultimamente, il Ministro Amato ha altresì riconosciuto la capacità delle Fondazioni di operare in modo autonomo dalla politica e di avere sviluppato una gestione indipendente grazie alle professionalità sviluppate al loro interno.

Nell’interpretare il ruolo di azionisti delle banche, le Fondazioni hanno dato rilevanza all’obiettivo di conseguire maggiori benefici economici in un orizzonte di medio periodo, secondo l’impostazione propria dell’investitore istituzionale. Di tali soggetti la Fondazione

ha le caratteristiche. Come gli investitori istituzionali, la Fondazione deve rendere conto dei propri investimenti e del proprio operato. Ciò viene fatto nei confronti della propria comunità, che ne valuta i risultati al pari di un risparmiatore.

L'investimento nelle società bancarie è risultato fruttuoso per le Fondazioni ed ha consentito non solo di realizzare una adeguata redditività, che per il 2006 è stata di circa il 10% a valori di libro, ma anche di incrementare il valore del patrimonio, grazie alla rivalutazione dell'investimento.

Le dismissioni realizzate hanno permesso di conseguire rilevanti plusvalenze – anche grazie ad un regime fiscale allora favorevole, mentre oggi, corre l'obbligo sottolineare, le Fondazioni sono penalizzate rispetto alla disciplina dei principali Paesi europei - che hanno favorito il consolidamento della loro dotazione patrimoniale e, quindi, hanno reso possibile l'aumento della loro capacità erogativa.