

## CAPITOLO I

### IL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO

L'anno in rassegna, così come il primo semestre del 2009, hanno confermato il buon livello di collaborazione, instauratosi ormai da qualche anno, con l'Autorità di vigilanza.

Particolarmente intenso è stato il rapporto con l'Autorità in occasione del picco della crisi finanziaria, per la predisposizione dei rendiconti 2008 e l'applicazione del DL 185/2009, che, come noto, ha introdotto alcune deroghe alla normativa civilistica in tema di rappresentazione degli attivi di bilancio, nonché per la partecipazione, sempre particolarmente apprezzata, ad alcuni incontri formativi con amministratori e direttori delle Fondazioni, organizzati dall'Associazione.

Il clima molto positivo dei rapporti fra l'Autorità di vigilanza, le Fondazioni e l'Acri, muove dal pieno riconoscimento dei rispettivi ruoli e prerogative, conformemente ai principi sanciti dalla Corte costituzionale.

Significativo, in un periodo di notevoli difficoltà dei mercati finanziari, è stato l'importante riconoscimento del ruolo delle Fondazioni espresso dal Governatore di Banca d'Italia, in occasione della Giornata del Risparmio, tenutasi il 29 ottobre 2009, durante la quale ha evidenziato che *“Le Fondazioni sono state un'ancora per le banche italiane. Le hanno accompagnate, anche nella fase più tempestosa della crisi finanziaria, nel rafforzamento patrimoniale; le stanno accompagnando ora nella debole ripresa che si prospetta.”*.

Sul piano normativo, nella precedente edizione del Rapporto avevamo evidenziato che la revisione del Titolo II del Libro I del codice civile doveva ancora entrare nella fase attuativa, nonostante la presentazione di due importanti progetti di legge in Parlamento, l'uno alla Camera dei Deputati, l'altro al Senato della Repubblica; vi è ora la possibilità che il tema possa finalmente trovare uno sviluppo concreto.

A seguito delle sollecitazioni pervenute da varie fonti e dei due disegni di legge sopra citati, si percepisce, infatti, la volontà del Parlamento e del Governo di avviare la riforma del codice civile, cui le Fondazioni e la nostra Associazione, anche per il tramite del Vicepresidente incaricato della questione, prof. F.M. Emmanuele Emanuele, potranno dare un contributo propositivo.

D'altra parte, la riforma non sembra più rinviabile, non solo e non tanto per le Fondazioni di origine bancaria, che, disciplinate dalla legislazione speciale, sono interessate alla definizione dell'Autorità preposta al controllo di legittimità sul loro operato e ad essere ricomprese nella disciplina "comune" delle persone giuridiche private, ma soprattutto perché l'attuale disciplina civilistica delle fondazioni ed associazioni è del tutto insufficiente e inadeguata allo sviluppo concreto che queste ultime hanno avuto, soprattutto negli ultimi anni.

Per quanto concerne le Fondazioni di origine bancaria, tale riforma sarebbe di particolare rilievo, perché consentirebbe loro di avere un quadro normativo che costituirebbe il naturale completamento del percorso iniziato con il riconoscimento della loro natura privata da parte della legge "Ciampi", legge 23 dicembre 1998, n. 46 e decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, come confermato dalle due fondamentali sentenze della Corte Costituzionale del settembre del 2003.

La riforma agevolerebbe una percezione più netta della realtà delle Fondazioni di origine bancaria, talvolta ancora non interiorizzata perfino da organismi statali, come è accaduto in occasione dell'indagine conoscitiva (IC/36) sugli assetti di *corporate governance* delle banche e delle imprese di assicurazione operanti in Italia, promossa dall'Autorità Antitrust ed estesa dalla medesima anche a talune Fondazioni di origine bancaria.

Grazie ad un chiarimento intervenuto fra i vertici dell'Acri e dell'Antitrust è stato possibile condividere la visione di come operino le Fondazioni e di quale sia la loro funzione rispetto alle banche; questo ha consentito all'Autorità Garante di superare, nel documento predisposto per

la relazione pubblica, le considerazioni precedente espresse sulle Fondazioni di origine bancaria.

Merita a questo punto affrontare un'altra questione, presente in tutti i Rapporti annuali e che nel precedente Rapporto avevamo rilevato essere giunta alla sua fase conclusiva: si tratta dell'ultra decennale contenzioso fiscale che vede contrapposte le Fondazioni all'Amministrazione finanziaria per l'applicazione, in vigenza della legge Amato, della riduzione al 50% dell'allora aliquota IRPEG prevista dall'art. 6 del d.P.R. n. 601 del 1973. Il contenzioso riguarda pertanto, è opportuno ribadirlo, esclusivamente il periodo ante riforma Ciampi e quindi non concerne l'attuale assetto delle Fondazioni.

Il 22 gennaio 2009 sono state depositate le 28 sentenze con le quali le Sezioni Unite della Cassazione hanno deciso relativamente alla questione, dopo che, come è noto, la medesima era stata esaminata dalla Corte di giustizia delle CE (sentenza del 10 gennaio 2006) ed era stata oggetto di una precedente decisione delle medesime SSUU (sentenza n. 27619/2006).

Le SSUU hanno esaminato la fattispecie unicamente sotto il profilo del diritto interno, disattendendo non solo i principi enunciati dalla Corte di giustizia, ma anche quelli della prima sentenza delle SSUU del dicembre 2006. Contrariamente a quanto avvenuto nella prima decisione del 2006, la seconda sentenza delle SSUU, nel riscrivere completamente il percorso processuale che ha visto coinvolte le Fondazioni, hanno deciso le cause nel merito, rigettando le ragioni delle Fondazioni

La ricostruzione normativa effettuata dalla Corte è parziale e non obiettiva è pertanto non convincente. Fra l'altro, nella individuazione delle finalità e dei contenuti del quadro normativo riconducibile alla legge Amato non vengono esaminati né i lavori preparatori, né le norme, anche regolamentari, connesse al processo di ristrutturazione bancaria<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Una lettura, ad esempio, dei contenuti del libro bianco della Banca d'Italia del 1988, del decreto Barucci del novembre 1993, in tema di incompatibilità, della legge n. 474 del 1994 e della direttiva Dini del 18 novembre 1994, concernenti la perdita del controllo

L'intera vicenda dimostra, ove ve ne fosse bisogno, che oltre alla non più differibile riforma civilistica delle persone giuridiche private è altrettanto urgente e necessario rivedere il trattamento fiscale delle Fondazioni per arrivare a definirne uno, che, finalmente, riconosca il ruolo sussidiario e la rilevanza sociale delle stesse, coerentemente con quanto avviene a livello internazionale.

Le tematiche ora svolte sono state oggetto di analisi e confronto anche durante i lavori del XXI Congresso Nazionale delle Fondazioni di origine bancaria e delle Casse di risparmio S.p.A., tenutosi a Siena nel mese di giugno del 2009.

Tale appuntamento triennale è un avvenimento particolarmente importante della vita associativa, perché costituisce non solo un momento di riflessione sul percorso fino ad ora compiuto dalle Fondazioni e dall'Associazione, ma anche perché serve ad individuare le linee guida che dovranno sovrintendere all'attività delle medesime nel prossimo triennio.

Negli ultimi dieci anni l'Acri, con la propria azione e grazie ai risultati ottenuti dalle Fondazioni – al riguardo, certamente un peso rilevante hanno avuto le sentenze della Corte Costituzionale del 2003 - è riuscita a legittimare pienamente le Fondazioni stesse, che sono oggi riconosciute, a livello istituzionale, sociale ed economico, soggetti imprescindibili per lo sviluppo economico delle comunità locali, per la tenuta del tessuto sociale, per la stabilità del sistema bancario, nonché per la capacità di proposta ed attuazione di importanti iniziative di respiro nazionale, quali la Fondazione per il Sud, gli interventi per l'housing sociale o le iniziative nel settore della ricerca scientifica.

Questi risultati sono sicuramente importanti, ma anche di maggior rilievo è l'obiettivo che le Fondazioni, nella mozione congressuale finale, si

---

delle conferitarie, delle istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia del 1992, che impose alle Fondazioni il protocollo di autonomia, avrebbe consegnato un diverso quadro normativo e fornito una differente chiave di lettura.

sono date per il futuro, obiettivo che può ben essere sintetizzato dalla proposta, che emerge dall'intervento del prof. Carlo Trigilia al Congresso: la missione delle Fondazioni per il futuro potrebbe essere quella di "contribuire a definire standard pubblici di comportamento condivisi attraverso pratiche continue di benchmarking, comparazione degli interventi e dei risultati. La maggiore disponibilità di queste informazioni per l'opinione pubblica può accrescere la responsabilità degli amministratori ancorandola alla possibilità di controllo e quindi di legittimazione della società locale".

L'impegno delle Fondazioni per ridefinire le identità dei territori nei quali operano permea, quindi, tutte le iniziative che l'Acri ha messo in cantiere per il prossimo triennio, a partire da quelle che intendono favorire l'adozione di forme di autoregolamentazione delle Fondazioni che ne evidenzino ulteriormente la trasparenza e la capacità di rendicontazione degli interventi e rendano sempre più omogenee, anche con riferimento ad altri investitori istituzionali, le modalità di rilevazione dei risultati della gestione del patrimonio.

L'Associazione si impegnerà, inoltre, a promuovere e stimolare l'attività delle Fondazioni verso innovativi interventi negli ambiti della ricerca, dell'housing sociale, dell'ambiente, del microcredito, della venture philanthropy e della crescita economica e sociale dei paesi in via di sviluppo, finalizzata al conseguimento dell'autosufficienza degli stessi.

Come è ormai consuetudine terminiamo il capitolo con un cenno all'attività delle Fondazioni e dell'Acri in ambito europeo, che ha avuto il momento culminante nell'Assemblea Generale Annuale e nella Conferenza dell'EFC, che si è tenuta a Roma dal 14 al 16 maggio scorso.

Nel precedente rapporto avevamo dato conto che l'Associazione stava collaborando, per il tramite di EFC, con due istituti di ricerca tedeschi, il Max Planck Institute e il Centre for Philanthropy di Heidelberg, all'elaborazione di una proposta di disciplina comunitaria delle Fondazioni e associazioni.

La ricerca è stata presentata a Roma e i risultati della medesima portano ad affermare che esiste la possibilità di mettere a fattore comune alcune qualità delle Fondazioni al fine di elaborare una nozione di Fondazione europea valida per tutti i paesi.

In particolare si è riscontrato che le seguenti cinque principali caratteristiche sono presenti in tutti e 27 i Paesi esaminati: personalità giuridica; perseguimento di finalità di interesse pubblico; vigilanza statale; registrazione dell'atto costitutivo; assenza formale di soci. Per quanto concerne questo ultimo aspetto la sua formulazione e concreta applicazione salvaguarderà il fatto che le nostre Fondazioni di origine associativa hanno dei soci, i cui diritti sono regolati dai rispettivi statuti; tali soci si riuniscono in assemblee e possono essere eletti nel consiglio e nell'organo di controllo. L'Acri, nel partecipare alla pubblica consultazione attivata dalla Commissione UE, ha infatti precisato che nel concetto di fondazione sono da ricomprendere pacificamente anche le Fondazioni di origine associativa.

In occasione della Assemblea Annuale di EFC, l'Acri, quale membro di Dafne, ha ospitato uno dei due incontri annuali dell'Associazione delle associazioni nazionali di Fondazioni (Donors and Foundations Networks in Europe), collegata a EFC.

Una delle tematiche affrontate durante i lavori è stata “la promozione della trasparenza e accountability delle Fondazioni”. Nel 2008 DAFNE e EFC hanno deciso di cooperare su questi temi e a gennaio 2009 hanno insediato una task force per produrre un piano di attività. La prima fase consiste nella mappatura del quadro normativo esistente, la cui sintesi è stata condivisa nella riunione in parola, la seconda fase prevede l'analisi della governance e dei sistemi di autoregolamentazione del settore delle Fondazioni in Europa.