

L'EVOLUZIONE NORMATIVA DEL SISTEMA

DALLA CASSE DI RISPARMIO

Le Casse di Risparmio, sorte agli inizi dell'Ottocento, erano istituti nei quali convivevano due anime: quella rivolta all'esercizio del credito e quella dedicata ad interventi di utilità sociale nei confronti delle comunità di riferimento. Negli anni Novanta le Casse di Risparmio sono state oggetto di una profonda e radicale trasformazione, che ha fortemente modificato il loro assetto sia dal punto di vista giuridico-istituzionale, sia da quello strutturale-operativo.

Sotto la spinta esercitata dalla I e dalla II Direttiva europea in materia creditizia riguardanti la libertà di stabilimento e la despecializzazione bancaria, il processo di trasformazione e ammodernamento del sistema bancario italiano ha subito una rapida accelerazione che ha condotto all'approvazione della legge di delega n. 218 del 30 luglio 1990 (c.d. legge "Amato") e relativi decreti applicativi. Le Casse di Risparmio, quindi, hanno dato attuazione ai principi recati dalla legge "Amato" e hanno provveduto a conferire l'azienda bancaria ad una nuova apposita entità giuridica (Cassa di Risparmio Spa) per assumere la qualificazione di Ente conferente (poi denominato Fondazione) al quale sono state assegnate finalità di interesse pubblico e di utilità sociale, che erano previste negli statuti delle Casse di Risparmio.

Le Casse di Risparmio Spa sono società commerciali private, disciplinate dal Codice civile e dalle norme in materia bancaria, analogamente alle altre banche. Ad aver mantenuto il loro nome oggi sono una cinquantina. Le altre, dando origine ad alcuni dei maggiori gruppi bancari italiani, hanno perso la denominazione originaria.

ALLE FONDAZIONI

Le Fondazioni sono i soggetti che hanno effettuato le operazioni di conferimento dell'azienda bancaria, ai sensi della legge "Amato" del 1990. Inizialmente esse erano disciplinate dalle poche norme del d.lgs. n. 356/90, attuativo dei principi fissati nella legge di delega (l. n. 218/90).

Fino al 1994 le Fondazioni avevano l'obbligo di mantenere il controllo della maggioranza del capitale sociale delle Casse di Risparmio, dette anche banche conferitarie. Con l'entrata in vigore della legge n. 474/94 tale obbligo è stato eliminato e sono stati introdotti incentivi fiscali per la dismissione delle partecipazioni detenute dalle Fondazioni (direttiva "Dini" dello stesso anno). Ciò ha favorito l'avvio di un processo di diversificazione degli assetti societari delle banche partecipate, che ha consentito di coniugare il raggiungimento di una dimensione adeguata delle società partecipate alle esigenze del mercato con il mantenimento del radicamento territoriale delle banche stesse.

Nel 1998, con l'approvazione della legge di delega n. 461/98 (c.d. legge "Ciampi" dal nome del suo proponente, allora Ministro del Tesoro e oggi Presidente della Repubblica) e con il successivo decreto applicativo n. 153/99, il legislatore ha provveduto, da un lato, a creare i presupposti per un completamento del processo di ristrutturazione bancaria avviato con la legge "Amato" e, dall'altro, a realizzare una revisione della disciplina civilistica e fiscale delle Fondazioni. Per effetto della riforma attuata dalla legge "Ciampi", la cui prima fase si è conclusa con l'approvazione degli statuti da parte dell'Autorità di vigilanza (Ministero del Tesoro, ora Ministero dell'Economia e delle Finanze), "le Fondazioni sono persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale" (art. 2 d.lgs 153/99).

Con la legge "Ciampi", inoltre, l'iniziale obbligo di detenere la maggioranza del capitale sociale delle banche conferitarie è stato sostituito da un obbligo opposto: la perdita da parte delle Fondazioni del controllo delle società stesse. Per incentivare la perdita del controllo è stato previsto dalla legge un regime di neutralità fiscale per le plusvalenze realizzate nella dismissione. Tale disciplina fiscale, la cui durata temporale era dapprima limitata ai 4 anni successivi all'entrata in vigore del decreto applicativo (15 giugno 2003) è scaduta il 31 dicembre 2005.

Attualmente su 88 Fondazioni 15 non hanno più partecipazioni nella conferitaria; 57 ne detengono una quota minoritaria; le altre 16 - che nel loro complesso, rappresentano il 4,8% del totale dei patrimoni delle Fondazioni, mentre le banche da esse partecipate costituiscono meno del 2% dell'attivo dell'intero sistema bancario - hanno più del 50%, peraltro nel pieno rispetto della normativa vigente, in quanto l'originario obbligo di perdere il controllo delle società conferitarie è stato eliminato - tramite il DL n. 143/2003, convertito nella legge n. 212/2003 - per le Fondazioni con patrimonio netto contabile non superiore a 200 milioni di euro oppure operanti prevalentemente in regioni a statuto speciale.

La legge n. 212/2003, inoltre, ha introdotto la possibilità per le Fondazioni di investire una quota (non superiore al 10%) del loro patrimonio in immobili non strumentali, senza perdere la qualificazione fiscale di ente non commerciale.

Alle disposizioni recate dal d.lgs. n. 153/99 hanno fatto seguito, ad opera del Ministero del Tesoro, quale Autorità di vigilanza *pro-tempore* sulle Fondazioni, un atto di indirizzo a carattere generale in materia di adeguamento degli statuti (Provvedimento 5 agosto 1999) ed uno recante le indicazioni per la redazione, da parte delle Fondazioni, del bilancio chiuso al 31 dicembre 2000 (Provvedimento 19 aprile 2001).

A fine 2001, il Governo, con la legge finanziaria per il 2002, legge n. 448/01, ha apportato profonde modificazioni alla riforma "Ciampi" (art. 11), intaccandone l'essenza rappresentata, da un lato, dalla natura privatistica delle Fondazioni, dall'altro, dalla loro autonomia gestionale.

Le Fondazioni hanno in più occasioni espresso contrarietà in merito all'intervento del legislatore, godendo dell'appoggio di buona parte del mondo della cultura, del volontariato, delle organizzazioni internazionali e dello stesso mondo politico. Il mondo del volontariato ha redatto un manifesto chiedendo di confermare per le Fondazioni il ruolo sussidiario e non sostitutivo di quello pubblico e di continuare a valorizzare l'apporto della società civile all'operato di queste organizzazioni.

L'art. 11 della legge n. 441/2001 (finanziaria 2002) ha subito un radicale ridimensionamento da parte della Magistratura cui si erano rivolte le Fondazioni. A seguito del ricorso delle Fondazioni, il Tar del Lazio ha ravvisato la sussistenza di profili di illegittimità costituzionale nel citato art. 11 e, con l'ordinanza n. 803/2003, ha disposto la remissione degli atti alla Corte Costituzionale per verificarne la coerenza con il dettato costituzionale.

IL RUOLO DELLE FONDAZIONI SECONDO LA CORTE COSTITUZIONALE

La Corte Costituzionale si è pronunciata con le sentenze 300 e 301 del 29 settembre 2003, con le quali ha fatto finalmente, chiarezza sul ruolo e sull'identità delle Fondazioni di origine bancaria, che sono state così definitivamente consacrate come "persone giuridiche private dotate di piena autonomia statutaria e gestionale" collocate a pieno titolo "tra i soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali".

In sintesi, la Corte Costituzionale:

- ha affermato che l'evoluzione legislativa intervenuta dal 1990 ha spezzato quel "vincolo genetico e funzionale", "vincolo che in origine legava l'ente pubblico conferente e la società bancaria, e ha trasformato la natura giuridica del primo in quella di persona giuridica privata senza fine di lucro (art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 153) della cui natura il controllo della società bancaria, o anche solo la partecipazione al suo capitale, non è più elemento caratterizzante";
- ha sancito definitivamente la natura privata delle Fondazioni di origine bancaria, ribadendo che sono collocate nell'ordinamento civile e che, quindi, la competenza legislativa sulle stesse compete allo Stato (art. 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione);
- ha dichiarato incostituzionale la prevalenza negli organi di indirizzo delle Fondazioni dei rappresentanti di Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane (cioè gli enti diversi dallo Stato di cui all'art. 114 della Costituzione);
- ha stabilito al contrario che la prevalenza deve essere assegnata a una qualificata rappresentanza di enti, pubblici e privati, espressivi della realtà locale;
- ha valutato incostituzionale l'utilizzo di atti amministrativi da parte dell'Autorità di Vigilanza che comprimano indebitamente l'autonomia delle Fondazioni: cioè gli atti di

indirizzo di carattere generale o i regolamenti intesi a modificare l'elenco dei settori di utilità sociale;

- ha definito il concetto di controllo congiunto da parte di più Fondazioni presenti contemporaneamente nell'azionariato di una banca, evidenziando che esso sussiste solo se fra di esse c'è un patto di sindacato accertabile;
- ha ridimensionato gli spazi delle incompatibilità delle cariche per i membri degli organi delle Fondazioni, stabilendo che vale solo per la presenza in società che siano in rapporto di partecipazione o di controllo con la banca conferitaria.

I pronunciamenti della Corte Costituzionale, intesi a configurare in maniera risolutiva l'identità delle Fondazioni di origine bancaria appartenenti ai "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali", privati e autonomi, sono stati ripresi dal regolamento attuativo (D.M. 18 maggio 2004, n. 150) della legge n. 448, concludendo, così, il lungo periodo di incertezza che ha condizionato l'operatività delle Fondazioni e permettendo loro di dispiegare appieno il loro ruolo a favore delle comunità locali di riferimento e dell'intera collettività nazionale.

Dopo tale lungo travaglio normativo, si può oggi affermare, con assoluta certezza, che le Fondazioni, come statuito dalla legge "Ciampi", sono enti non lucrativi, dotati di piena autonomia statutaria e gestionale, che perseguono scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico.

Tuttavia, si deve registrare, a fine 2005, ancora un tentativo di violare i principi sanciti dalla Corte Costituzionale. Infatti, con la legge n. 262/05 sulla "Tutela del Risparmio", il legislatore ha espropriato le Fondazioni dall'esercizio del loro legittimo diritto di voto, relativamente a una quota delle partecipazioni detenute nelle società bancarie conferitarie.

In pratica è stata introdotta la limitazione al 30% del diritto di voto delle Fondazioni nelle assemblee ordinarie e straordinarie delle società bancarie conferitarie e delle società diverse da quelle strumentali, con l'esclusione delle Fondazioni con patrimonio non superiore ai 200 milioni di euro o aventi sede nelle regioni a statuto speciale.

Per quanto concerne il profilo fiscale, poi, contrariamente a quanto avviene a livello europeo, in cui gli enti non profit hanno regimi tributari agevolati, le Fondazioni hanno subito un peggioramento della loro disciplina, avendo il DL n. 168/2004 abrogato la norma del d.lgs n. 153/99 che riconosceva loro esplicitamente la riduzione a metà dell'aliquota IRES.

In conclusione, l'evoluzione registratasi dal 1990, data di nascita delle Fondazioni, ad oggi, le vede definitivamente ricondotte nell'alveo del diritto privato, in attesa che, con la riforma della disciplina delle persone giuridiche private, esse siano naturalmente ricomprese nel corpo unico proprio degli enti non lucrativi di cui al Titolo II del Libro I del Codice civile.