

Montecitorio, Sala della Regina - Convegno su "Fondazioni: eredi di comunità, figlie del Parlamento. A vent'anni dalla Legge Amato, una storia tra finanza e sussidiarietà"

Intervento del Presidente della Camera

On.le Gianfranco Fini

La Camera dei deputati è lieta di ospitare il Convegno promosso dall'Associazione delle Fondazioni e delle Casse di Risparmio (ACRI), che, quest'anno, celebra la decima edizione della "Giornata della Fondazione".

Un particolare ringraziamento va al Presidente Emerito della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, al Presidente Giuliano Amato, al Presidente Giuseppe Guzzetti e a tutti gli illustri relatori.

Credo che si possa affermare che le fondazioni sono un fenomeno antico e moderno allo stesso tempo. Sono antiche perché la loro origine come istituzioni si perde nella notte dei tempi. Sono, al contempo, moderne perché la loro "rinascita" è un fenomeno recente che si è diffuso con successo non solo nel nostro Paese, ma in tutta l'Europa.

Prima delle riforme degli anni '90, la situazione delle fondazioni italiane mostrava chiaramente lo stato di abbandono in cui le stesse si trovavano; la loro modesta influenza sulle dinamiche sociali del Paese dipendeva principalmente da una legislazione non incline a riconoscere il ruolo di queste organizzazioni.

Il codice civile italiano, d'impronta napoleonica ed approvato prima della Costituzione repubblicana, risentiva, infatti, dell'avversione ai corpi intermedi tipica dell'epoca e figlia dell'illuminismo francese.

In egual misura, una cultura orientata a considerare il "bene comune" come il luogo su cui le amministrazioni pubbliche esercitano la loro azione esclusiva, alimentava il sospetto nei confronti di ogni organismo privato che agisse con finalità di interesse collettivo; ancor più ciò accadeva se l'organismo era caratterizzato, come le fondazioni, da dinamiche di funzionamento interno non necessariamente partecipative.

E' stato solo con l'avvio di importanti processi di liberalizzazione e di privatizzazione che si è verificata, nell'ultimo decennio del secolo scorso, un'esplosione di modelli (fondazioni private, di impresa, comunitarie e di partecipazione), che ha favorito l'affermazione di un vero e proprio "fenomeno" destinato ad incidere positivamente sulla storia economica del Paese.

E' in questo scenario che va collocato il delicato e non agevole percorso politico e legislativo di trasformazione del sistema creditizio nazionale che trae origine dalla legge n. 218 del 1990 (c.d. "legge Amato"), il cui obiettivo strategico era quello di privatizzare e di ricapitalizzare le banche pubbliche.

Sullo sfondo, rimaneva irrisolta la questione di come promuovere lo sviluppo del "settore non profit", dal momento che, a quell'epoca, era ancora molto forte la diffidenza della politica nei

confronti delle istituzioni che non perseguivano scopi di lucro e che nascevano spontaneamente dalla cosiddetta “società civile”.

A questo riguardo, è sufficiente ricordare che è stato soltanto nella seconda metà degli anni '90 che si è introdotto un regime fiscale agevolato per gli enti non commerciali e per le ONLUS.

Con la trasformazione in società per azioni si favorì comunque la separazione dell'attività creditizia da quella filantropica, scorporando, sotto il profilo della personalità giuridica, le banche dagli “enti conferenti” che ne detenevano il controllo.

Mentre alla “banca società per azioni” veniva affidato l'esercizio dell'attività creditizia, con l'obiettivo di realizzare la massimizzazione del reddito, l'ente conferente, soggetto di diritto pubblico, perseguiva esclusivamente scopi di utilità sociale e di sviluppo economico nei settori dell'arte, della cultura, della ricerca, dell'istruzione, della formazione, dell'ambiente.

La disciplina delle fondazioni bancarie è stata in seguito riformata con i provvedimenti attuativi della legge delega n. 461 del 1998 (la cosiddetta “legge Ciampi”), con particolare riferimento ai profili civilistici e tributari.

Con questa ulteriore riforma, le fondazioni furono trasformate in enti di diritto privato sottratti, al pari delle imprese, alle regole della democrazia rappresentativa e ad esse si è imposta la cessione delle partecipazioni di controllo delle banche.

Successivi provvedimenti, peraltro oggetto di controverse pronunce giurisprudenziali, hanno apportato nuove modifiche ed integrazioni alla disciplina delle fondazioni, con la conseguenza che la maggiore certezza del regime giuridico applicabile ha consolidato il loro ruolo nella realtà economica e sociale del Paese, superando una condizione di precarietà che non giovava alla operatività delle fondazioni stesse.

Non è casuale che il nuovo testo unico bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993), che ha profondamente modificato la legislazione degli anni '30, risale allo stesso periodo in cui si ponevano le basi per la nuova legislazione in materia di fondazioni.

Allo stesso tempo, con la creazione delle fondazioni di origine bancaria si è cercato di recuperare e di valorizzare una lunga tradizione contrassegnata dalla vocazione sociale delle casse di risparmio.

Ma il dato più interessante che contraddistingue questi originali istituti, che incorporano nei loro organi sociali le rappresentanze degli enti locali, è costituito proprio dallo stretto legame con il territorio e con le comunità locali di riferimento.

A questo proposito, si pone la delicata questione della netta prevalenza delle fondazioni situate nel Centro-Nord rispetto a quelle localizzate nel Mezzogiorno d'Italia, che si caratterizzano per essere numericamente inferiori, oltre che per le loro ridotte dimensioni.

Ne consegue che le aree più svantaggiate del nostro territorio sono oggettivamente private di un potente fattore di sostegno allo sviluppo, qual è il flusso di erogazioni effettuate dalle fondazioni più ricche dal punto di vista patrimoniale.

Nonostante questa innegabile constatazione, si può, comunque, affermare che le fondazioni costituiscono, sotto il profilo organizzativo ed operativo, un chiaro e concreto esempio di come si

possa dispiegare la logica della sussidiarietà, che ha permesso la valorizzazione dell'autonomia articolatasi sul modello dell'autoorganizzazione e della libera determinazione dei propri fini.

E' questa, in altri termini, la nuova prospettiva aperta dal principio di sussidiarietà nella versione che e' tutta propria del "*subsidium auferre*".

L'etimologia, ma ancor piu' il concetto originario, risultano peraltro impegnativi per le fondazioni, dal momento che la devianza da un sano e rigoroso utilizzo delle risorse disponibili mostrerebbe un clamoroso difetto etico, prima ancora che di ordine giuridico-costituzionale.

In tal senso, di fronte al progressivo ridimensionamento della presenza dello Stato nella gestione e nell'erogazione diretta di alcuni servizi pubblici, appaiono sempre piu' necessarie soluzioni fondate sulla *partnership* tra pubblico e privato e, in questo contesto, il "settore *non profit*" è chiamato a svolgere una serie di funzioni esercitate in passato direttamente dallo Stato.

La valorizzazione del ruolo delle fondazioni e, più in generale, dei "soggetti non profit" assume così il carattere di urgenza dinanzi al progressivo invecchiamento della popolazione ed ai cambiamenti intervenuti all'interno dei nuclei familiari, il che impone l'adozione di adeguate politiche di aggiornamento dei modelli di *Welfare*.

Attualmente le fondazioni costituiscono la fonte più imponente per il finanziamento di iniziative di utilità sociale. Dispongono di un patrimonio che ammonta complessivamente ad oltre 50 miliardi di euro, peraltro in costante crescita. È evidente l'interesse generale per la funzione che esse possono svolgere, soprattutto nell'attuale fase di ristrettezza economico-finanziaria.

Né può trascurarsi il ruolo che le fondazioni esercitano come soci, sia pure non più di maggioranza, delle banche. Al riguardo, ricordo che l'importanza delle fondazioni è stata riconosciuta dallo stesso Governatore della Banca d'Italia, il quale, nell'ottobre del 2009, in occasione della giornata del risparmio, affermò che le fondazioni (cito testualmente) "*sono state un'ancora per le banche italiane: le hanno accompagnate, anche nella fase più tempestosa della crisi finanziaria, nel*

Ora si tratta ora di continuare ad incoraggiare il libero e pieno sviluppo delle iniziative delle fondazioni bancarie, il cui supporto finanziario, che integra e, talvolta, sostituisce gli investimenti previsti dagli enti locali, risponde alle tendenze federaliste che il nostro Paese deve affrontare e saper gestire efficacemente nel rigoroso rispetto dei principi di unità ed indivisibilità della Repubblica.

Con il decreto-legge n. 78 del 2010 (articolo 52), il Ministero dell'economia e delle finanze è chiamato a vigilare sull'intero settore.

A mio avviso, il Parlamento, che è il massimo luogo della rappresentanza nazionale, dovrebbe essere messo nella condizione di conoscere, attraverso, ad esempio, l'invio di una relazione annuale da parte del Ministero dell'economia, le ricadute e gli effetti che gli interventi delle fondazioni producono nelle diverse realtà locali.

L'auspicio, infatti, è che solo operando in sinergia le istituzioni possano insieme, e nel rispetto dei reciproci ruoli, dare una risposta capace di superare l'attuale fase particolarmente impegnativa per il nostro sistema economico-sociale.

Grazie.