

*X Giornata della Fondazione*

FONDAZIONI:  
EREDI DI COMUNITÀ,  
FIGLIE DEL PARLAMENTO

*A vent'anni dalla Legge Amato,  
una storia tra finanza e sussidiarietà*

con il Patrocinio della Camera dei Deputati

Atti Convegno - 10 Giugno 2010

## **SOMMARIO**

PREFAZIONE

7

PRESENTAZIONE DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA

9

**INTERVENTI**

Testo dell'intervento inviato da

CARLO AZEGLIO CIAMPI

*Presidente Emerito della Repubblica*

11

GIANFRANCO FINI

*Presidente della Camera dei Deputati*

15

GIUSEPPE GUZZETTI

*Presidente dell'Acri*

21

GIULIANO AMATO

*Presidente dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana*

33

LESTER SALAMON

*Direttore del Center for Civil Society Studies*

*Johns Hopkins University*

39

ALBERTO QUADRIO CURZIO

*Presidente del Centro di Ricerche in Analisi Economica (Cranec)*

*Vice-Presidente della Accademia Nazionale dei Lincei*

49

VITTORIO GRILLI

*Direttore Generale del Tesoro*

*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

65

MAURIZIO LUPI

*Promotore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*

71

## PREFAZIONE

A vent'anni dalla legge da cui le Fondazioni di origine bancaria hanno tratto origine - la n. 218 del 30 luglio 1990 - l'Acri, l'associazione che le rappresenta collettivamente, con questo convegno celebra l'annuale Giornata della Fondazione, giunta alla decima edizione. In particolare intende evidenziare come le Fondazioni, se da un lato traggono origine e radicamento dalle proprie comunità di riferimento, dall'altro sono anche "figlie del Parlamento". Sono, infatti, il frutto di un percorso legislativo virtuoso che ne ha via via precisata e valorizzata l'identità, connotandole come corpi intermedi della società, collocati a pieno titolo "tra i soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali".

## PRESENTAZIONE DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA

Le Fondazioni di origine bancaria sono realtà non profit, private e autonome, nate all'inizio degli anni novanta quali eredi dell'attività filantropica che fin dai secoli scorsi svolgevano le casse di risparmio e le banche del monte, insieme all'esercizio del credito. Differenti per dimensione e operatività territoriale, sono 88 e intervengono a favore della gente e del territorio concorrendo a soddisfarne le esigenze e i bisogni in vari campi di attività, dove operano sia con iniziative proprie sia sostenendo con le loro erogazioni programmi di soggetti terzi non profit.

I settori dove tradizionalmente il loro intervento è maggiore sono l'arte e la cultura, la ricerca, la formazione, il volontariato, lo sviluppo del territorio, l'assistenza sociale e sanitaria, la salvaguardia dell'ambiente e dei beni d'interesse storico e paesaggistico.

In questo modo le Fondazioni di origine bancaria devolvono alla collettività gran parte degli utili derivanti dal buon investimento dei loro patrimoni: complessivamente intorno ai 50 miliardi di euro, impiegati in attività diversificate, prudenti e fruttifere.

In base agli ultimi bilanci di sistema, all'attività erogativa le Fondazioni destinano complessivamente circa un miliardo e mezzo di euro all'anno, privilegiando la provincia e la regione di appartenenza. Degli interventi beneficiano soprattutto soggetti privati, come associazioni, cooperative sociali, organizzazioni del volontariato; mentre fra i soggetti pubblici i maggiori destinatari sono gli enti locali.

La presenza delle Fondazioni soprattutto nel nord e nel centro del Paese viene in parte bilanciata al sud da progetti promossi dall'Acri, l'organismo che le rappresenta collettivamente: ne sono un esempio la creazione di distretti culturali nel Mezzogiorno e la Fondazione per il Sud, costituita da oltre ottanta Fondazioni insieme al mondo del terzo settore e del volontariato.

Le Fondazioni di origine bancaria sono un interlocutore attento: una risorsa per il pluralismo, una ricchezza che va a vantaggio di tutti.



Testo dell'intervento inviato da  
**CARLO AZEGLIO CIAMPI**  
*Presidente Emerito della Repubblica*

Amici carissimi, desidero innanzitutto ringraziare per l'invito cortesemente rivoltomi dal presidente Guzzetti, invito che ho accolto con grande piacere, nonostante che la mia presenza tra voi sia, come si usa dire, virtuale. Il mio rammarico è tanto maggiore perché ho certezza di avere perso, con il piacere di salutare persone amiche, con le quali ho avuto in passato consuetudine di rapporti, l'occasione di ascoltare il punto di vista autorevole di "esperti" tra i più qualificati a trattare i temi felicemente sintetizzati dal titolo del convegno.

L'anagrafe, dunque, è un custode dispotico, capace di sovvertire la scala delle mie preferenze.

Per la coercizione che essa esercita sono parzialmente risarcito: si dilata infatti il tempo delle letture - sempre più frequentemente riletture - ma anche di quello riservato al riordino di carte, di scritti, di documenti; si amplia, in conseguenza, lo spazio della riflessione, del ripensare alle tante vicende, ai tanti avvenimenti che mi sono lasciato alle spalle.

Il sottotitolo del vostro convegno descrive le oscillazioni del pendolo nella vita ventennale delle Fondazioni.

Questa mia testimonianza volutamente prescinde dagli aspetti e dalle problematiche che investono l'oggi delle Fondazioni; si astiene quindi dall'entrare nella discussione attuale. Essa segue il filo della memoria, per risalire alle "sorgenti"; al concepimento - al quale intensamente partecipai - della legge Amato-Carli, che segnò un passaggio fondamentale, di chiarimento istituzionale.

Quella legge consentì di separare nelle Casse di risparmio le due anime che avevano fino ad allora convissuto in un connubio improprio, quella pubblicistica e quella imprenditoriale.

Quel "connubio improprio" costituiva un rovello insinuatosi da tempo nei pensieri del banchiere centrale, che avvertiva l'opportunità che si procedesse a modificare la normativa sulle Casse di risparmio, enti ormai totalmente altri rispetto a quel "modello di esercizio del credito di ispirazione filantropica" che nell'Ottocento aveva dato loro origine. Un tema, d'altra parte, che prendeva le mosse da molto lontano, se già nel 1924, Maffeo Pantaleoni, nel corso di un convegno organizzato dalla Cariplo, era stato "invitato a dire, se e come le Casse di Risparmio possano funzionare da istituti bancari". Fu, tuttavia, l'esplosione di clamorosi eventi giudiziari all'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso a rendere pienamente manifesta, con le sue drammatiche implicazioni, l'urgenza di porre termine a quel "connubio". Nello stesso torno

di tempo, inoltre, nella riflessione della Banca centrale si andava rafforzando la convinzione che la banca è impresa, a prescindere dalla natura giuridica dell'intermediario. Ci si andava convincendo che la "pubblicità" non ineriva al soggetto, in modo che qualunque cosa faccia, qualunque cosa tocchi, diventi tutto pubblico: "... nel caso delle Casse di risparmio la pubblicità c'è dove c'è: essa non s'addice alla loro attività di impresa che per sua natura è neutra ed assoggettata al diritto privato". Queste erano le considerazioni che sottoponevo nel marzo del 1982 a un pubblico di banchieri della Federazione delle Casse di risparmio dell'Emilia Romagna.

Ho voluto riproporre la genesi della legge di cui stiamo celebrando il ventennale per sottolineare come le riflessioni di ordine giuridico ed economico sulla banca pubblica impegnavano da tempo la Banca d'Italia. L'accelerazione, almeno per quanto concerneva la normativa sulle Casse di risparmio, fu impressa, come ho sopra ricordato, da eventi traumatici, quali quelli che portarono alla decapitazione dei vertici delle maggiori Casse e all'arresto di molti presidenti.

L'immagine di Giordano dell'Amore in manette è fissata drammaticamente nella mia memoria. Fu quell'evento a mettere in moto la macchina del cambiamento.

Da allora, la portata della trasformazioni avvenute nel campo della finanza e della banca è tale da rendere improponibile qualsiasi confronto diretto: sono mondi radicalmente diversi. Ma la "storia" che oggi avete ripercorso offrirà nuovi strumenti di comprensione per delineare meglio la direzione di marcia.

Gli illustri relatori che si avvicenderanno nella giornata senza dubbio esploreranno in lungo e in largo il campo delle Fondazioni, campo che in vent'anni ha visto ampliarsi l'originario perimetro. Nel frattempo, in questi vent'anni, la realtà sociale, terreno in cui le Fondazioni manifestano appieno la propria vocazione, è divenuta di gran lunga più complessa; ha assunto mille sfaccettature, al limite della frammentazione. Una complessità che richiede un enorme sforzo di comprensione, nella scelta stessa degli strumenti concettuali, nelle categorie a cui facciamo ricorso per capire. Per capire come sono cambiati e come, sempre più rapidamente, continueranno a cambiare bisogni, aspirazioni, scelte nelle nostre società.

Lo stesso carattere epocale della crisi economica - i cui prodromi risalgono nel tempo, di molto anteriori alla bolla dei *subprime* - è innanzitutto crisi culturale; crisi morale e di valori.

Non vi sembri peregrino questo richiamo alla natura e alla portata delle trasformazioni che stiamo vivendo. Il coinvolgimento a cui ci sottopone la dimensione quotidiana dei nostri affanni sovente non agevola la comprensione dei fenomeni più rilevanti, non affina la capacità di cogliere i sommovimenti più profondi. E, tuttavia, non può sfuggire l'indispensabilità di volgere lo sguardo in direzione di un orizzonte più ampio; collocandoci in un punto di osservazione che permetta di percepire con chiarezza il tornante della storia che stiamo percorrendo.

L'organizzazione delle nostre società, stretta tra vecchi e nuovi bisogni e severi vincoli di economicità impone radicali trasformazioni. Le Fondazioni, come corpo sociale intermedio, assumono un ruolo rilevante nell'applicazione su più ampia scala del principio di sussidiarietà.

La crisi economica ha messo irrimediabilmente in luce l'insostenibilità dello Stato sociale, così come lo abbiamo sperimentato finora. Ma non è solo l'insostenibilità finanziaria a decretarne il totale ripensamento. Vorrei in proposito, e con questo concludo, riproporvi un passaggio della *Centesimus annus* di Giovanni Paolo II: "Intervenendo direttamente e deresponsabilizzando la società, lo Stato assistenziale provoca la perdita di energie umane e l'aumento esagerato degli apparati pubblici, dominati da logiche burocratiche più che dalla preoccupazione di servire gli utenti con enorme crescita della spesa".

A tutti un grazie per l'attenzione e un cordiale saluto.

**GIANFRANCO FINI**  
*Presidente della Camera dei Deputati*

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 e 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 quel-

l'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 e 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 e 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 è tutta propria del "*subsidium auferre*".

L'etimologia, ma ancor più 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 più 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 e 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 a 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 rafforzamento patrimoniale; le stanno accompagnando ora nella debole ripresa che si prospetta". 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 e 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.



**GIUSEPPE GUZZETTI**  
*Presidente dell'Acri*

Buon giorno a tutti e grazie di essere qui così numerosi. Grazie ai Relatori, che hanno accolto il nostro invito e grazie, in maniera particolare, al presidente Gianfranco Fini, che non solo ha consentito, ma ha aderito pienamente alla realizzazione di questo evento con il patrocinio della Camera dei Deputati e la sua personale partecipazione: un evento che celebra la X Giornata della Fondazione e i 20 anni della loro nascita, qui in Parlamento, nella casa di tutti gli Italiani.

Le Fondazioni di origine bancaria - che oggi cerchiamo di raccontare nella loro identità, fatta di storia, di profilo giuridico, di cose già realizzate, ma soprattutto di progetti, di prospettive, di contributi da dare al futuro del Paese – sono, infatti, di tutti gli Italiani: di quelli che appartengono alle loro rispettive comunità di riferimento, ma anche di tutti gli altri, perché nel loro insieme, in ciò che fanno, nella cultura della sussidiarietà che emblematicamente rappresentano, le Fondazioni di origine bancaria possono essere una marcia in più per l'Italia e quindi una risorsa che va a vantaggio di tutti.

Questa mia affermazione non suoni, però, come un auto elogio. E' solo la presa d'atto delle potenzialità, finora forse solo in parte espresse, di infrastrutture del pluralismo e della sussidiarietà quali sono le nostre Fondazioni, nate quasi per caso vent'anni fa da quella riforma del credito meglio conosciuta come legge Amato, che fu lungimirante e innovativa, come potrà riferirci il presidente Amato, che ringrazio per essere qui con noi, e come potrà bene illustrarci il professor Lester Salamon: un'esperienza da molti ritenuta esemplare anche all'estero nel panorama dei processi di privatizzazione che nel mondo hanno generato e continuano a generare soggetti e iniziative filantropiche.

\*\*\*

Negli anni Novanta, sotto la spinta esercitata dalla I e dalla II Direttiva europea in materia creditizia, riguardanti la libertà di stabilimento e la despecializzazione bancaria, le Banche del monte e le Casse di risparmio furono oggetto di una profonda e radicale trasformazione, ad opera della legge di delega n. 218 del 30 luglio 1990, la legge Amato appunto, e i relativi decreti applicativi.

I Monti e le Casse erano enti creditizi con una forte connotazione solidaristica, sorti per lo più agli inizi dell'Ottocento (ma alcuni come il Monte Paschi di Siena addirittura quattro secoli prima) sulla spinta di meccanismi di auto organizzazione e di auto tutela

delle comunità, in una fase critica di passaggio dalla civiltà agricola a quella industriale. La riforma Amato portò alla separazione dell'attività creditizia da quella filantropica.

L'attività creditizia fu scorporata e attribuita alle Casse di risparmio spa e alle Banche del monte spa, ormai società profit, commerciali private, disciplinate dal Codice Civile e dalle norme in materia bancaria (testo unico della finanza) analogamente alle altre banche operanti nel settore del credito. Mentre le attività finalizzate allo sviluppo sociale, culturale, civile ed economico rimasero proprie delle neonate Fondazioni: istituzioni private, non profit, nate formalmente per decreto pubblico, quantunque già esistessero, anzi costituissero l'essenza autentica delle originarie Casse. Non a caso, dunque, nel titolo di questo convegno le abbiamo definite "Figlie del Parlamento" e, non di meno, "Eredi di Comunità", in quanto dalle comunità locali avevano tratto spirito e sostanza patrimoniale le Casse originarie.

\*\*\*

All'inizio le Fondazioni furono pensate quasi esclusivamente come depositarie dei patrimoni delle Casse, per preservare un controllo parapubblico su una parte rilevante del sistema creditizio nel momento in cui veniva privatizzato. Ad esse fu, dunque, data la proprietà delle azioni in cui era stato ripartito il patrimonio delle Casse. Questo fatto indusse a concentrare a lungo l'attenzione dei politici, degli economisti, dei giuristi e dei media sui destini delle neonate banche e sulle funzioni finanziarie dei loro rinnovati proprietari: le Fondazioni, o enti conferenti, come venivano chiamati dalla legge. E questa, purtroppo, è l'attenzione prevalente ancora oggi, anche a causa di polemiche spesso fuorvianti.

Non intendo, in alcun modo, sottovalutare i fatti degli ultimi mesi che hanno portato alla ribalta ipotesi - non certo percorribili costituzionalmente - di ingerenza di partiti politici o di organismi amministrativi nelle scelte creditizie delle banche tramite membri degli organi delle Fondazioni designati dagli enti locali. Ricordo solo che le banche sono soggetti privati profit, che appartengono alla sfera del mercato, e che le Fondazioni non interferiscono, né possono interferire, nella loro gestione. Le Fondazioni sono investitori istituzionali: presidio dell'autonomia delle banche, purché siano esse stesse capaci di salvaguardare la propria. Riuscire a salvaguardare l'autonomia delle nostre Fondazioni va, infatti, a tutto

vantaggio del valore economico dei nostri investimenti, dell'indipendenza del management delle banche, dell'interesse del Paese. Le Fondazioni hanno fin qui assicurato l'autonomia delle banche e dei loro manager e lo faranno anche in futuro.

Devo dire anche che è stata saggia la scelta fatta con la legge Ciampi di indicare che nell'organo di indirizzo - che è l'organo più importante nell'organizzazione delle nostre Fondazioni - deve esserci un equilibrio tra coloro che vengono indicati dagli Enti pubblici e coloro che sono espressione della cosiddetta società civile. Questo equilibrato bilanciamento negli organi delle Fondazioni ha dato buoni risultati se a vent'anni di distanza dall'avvio della nostra esperienza non vi sono controindicazioni rispetto a questa scelta.

Colgo l'occasione per ricordare anche che la metà delle nostre Fondazioni ha origine e natura associativa - cioè le rispettive Casse nacquerò come società anonime con conferimenti patrimoniali di singoli privati cittadini - e che tuttora l'Assemblea dei soci di queste Fondazioni è composta da soggetti privati. Le altre Fondazioni di origine bancaria sono, invece, dette di natura istituzionale perché le rispettive Casse erano nate anche con il contributo di enti e di organizzazioni della società civile.

L'obbligo per le Fondazioni di mantenere il controllo della maggioranza del capitale sociale delle Casse di risparmio spa, dette anche banche conferitarie, cessò nel 1994 con l'entrata in vigore della legge n. 474 che eliminava tale obbligo, mentre la direttiva "Dini" dello stesso anno introduceva incentivi fiscali per le eventuali dismissioni. Successivamente, con la cosiddetta legge Ciampi, la 461 del 1998, e il relativo decreto applicativo n. 153 del 1999, alle Fondazioni fu imposto un obbligo opposto: quello di rinunciare al controllo delle relative banche. Un obbligo tuttora vigente per le Fondazioni grandi e medie, e tuttora osservato.

Ritengo che la presenza delle Fondazioni nel capitale azionario delle banche italiane sia un elemento positivamente rilevante per il Paese, come dimostrano le scelte impegnative fatte dalle Fondazioni per disboscare la "foresta pietrificata" e - nella presente crisi finanziaria - per rafforzare la solidità patrimoniale delle banche. La presenza delle Fondazioni nel capitale delle banche sta nella storia, nella cronaca e, ritengo, anche nel futuro. Noi non ci auto celebriamo, ma in più occasioni autorità non sospettabili di acquiescenza verso le Fondazioni hanno espresso pubblicamente riconoscimenti per il nostro operato come azionisti delle banche:

mi riferisco al Ministero dell'Economia e delle Finanze, alla Banca d'Italia, all'Autorità Antitrust.

Finora le Fondazioni sono state - e ritengo intendano continuare ad essere - un importante elemento di stabilità per il sistema, capaci di dare certezza e tranquillità al management delle rispettive banche di cui, come ho detto, rispettano, ed hanno sempre rispettato, nel loro ruolo di investitori istituzionali, la più completa autonomia gestionale, con l'auspicio che possano svolgere con equilibrio la loro attività d'impresa, che non è in contraddizione ma, anzi, si fonda su un'adeguata capacità di dare sostegno all'economia reale, fatta di imprese, grandi e piccole, e di famiglie.

Negli anni dalla riforma Amato ad oggi pressioni concorrenziali e processi di integrazione a livello internazionale hanno contribuito a determinare un'ampia revisione delle connotazioni strutturali e organizzative del sistema bancario, spingendo le banche a conseguire assetti tali da sfruttare economie di scala e ad accrescere le competenze specialistiche. In questo quadro molte Fondazioni hanno favorito, con le loro scelte di diversificazione dell'investimento del patrimonio, la creazione di grandi gruppi bancari idonei a sostenere il confronto con i competitori esteri. Altre Fondazioni, di dimensioni minori, invece - grazie a una decisione del Parlamento di rimuovere l'obbligo di dismissione del controllo per le Fondazioni con patrimonio netto non superiore a 200 milioni di euro, oppure operanti in regioni a statuto speciale - hanno mantenuto la maggioranza delle rispettive Casse spa. Ciò ha consentito a queste di continuare ad operare positivamente in una particolare relazione di prossimità con l'economia produttiva dei loro territori, fatta di piccole e medie aziende, così come, d'altronde, fanno anche le Casse più grandi, dove le Fondazioni hanno quote consistenti, ma non la maggioranza assoluta.

Peraltro, di questa attenzione e conoscenza dei territori conservano cultura - e in alcuni casi cercano di rafforzarla - anche quei grandi gruppi bancari italiani nati dall'unione di più Casse. Ed è proprio grazie a questa conoscenza che le banche italiane possono assistere finanziariamente le imprese anche nelle presenti eccezionali circostanze, pur senza allentare quella prudenza nell'erogazione del credito che è nell'interesse dell'intera nostra economia: in primis dei cittadini che, con fiducia, affidano alle banche i loro risparmi.

\*\*\*

La costante attenzione sul ruolo delle Fondazioni come custodi di

partecipazioni azionarie nelle banche ha lasciato spesso in secondo piano la riflessione attorno al loro ruolo e alla funzione sociale di “strutture filantropiche”. Ma questa è la nostra missione esclusiva, la presenza nelle banche è solo un investimento. Oggi le Fondazioni di origine bancaria sono 88, di varie dimensioni e con diversa operatività territoriale, ma fortemente dialoganti fra loro grazie all’Acri, l’associazione che le rappresenta collettivamente e che s’impegna per favorire lo scambio di best practice e lo sviluppo di progetti comuni. Fra gli altri ricordo, sul fronte delle erogazioni: il sostegno alle famiglie degli italo-americani colpite dall’attentato dell’11 settembre 2001; il sostegno dato all’Abruzzo colpito dal terremoto, con oltre 12 milioni di euro; ma soprattutto la creazione della Fondazione per il Sud, insieme al mondo del volontariato e del terzo settore. Questa è un’esperienza nata per garantire una continuità di erogazioni per l’infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno: credo che sia oggi una delle nostre iniziative più qualificanti. È ancora poco conosciuta, ma il presidente Borgomeo si sta attivando per far conoscere questa nostra Fondazione, perchè io credo che garantire mediamente 20 milioni di euro all’anno di erogazioni per il sociale al Sud è una delle cose che andrebbe ricordata. Sul fronte dell’impiego del patrimonio ricordo: l’ingresso nel capitale della Cassa Depositi e Prestiti, soprattutto con obiettivi di sviluppo infrastrutturale del Paese, oppure il sostegno al piano di housing sociale varato dal Governo, tramite la promozione di fondi di investimento a livello territoriale.

Amministrare patrimoni che sono della collettività e svolgere una funzione di carattere sociale giustificano che le nostre Fondazioni abbiamo una vigilanza di legittimità sulla loro attività. Noi stessi in occasione della legge Ciampi questo lo abbiamo ribadito con grande chiarezza: noi abbiamo sempre contrastato – e le contrastiamo in ogni momento – il controllo di merito sull’attività delle Fondazioni. Noi rivendichiamo l’autonomia delle Fondazioni nella gestione dei loro patrimoni e nell’attività erogativa nel rispetto della legge e degli statuti come recita la Ciampi. Un’autorità di vigilanza sull’attività delle Fondazioni noi riteniamo che sia del tutto legittima: i patrimoni non sono di proprietà degli amministratori, l’attività erogativa è di carattere pubblico. Che ci sia qualcuno che vigili sui nostri comportamenti e sul fatto che noi rispettiamo le leggi e i nostri statuti ritengo sia una cosa di cui non c’è da discutere. Noi invece abbiamo discusso sul primo progetto dell’allora Governo Prodi, quando si pensava di introdurre un’autorità di vi-

gilanza di merito sull'attività delle Fondazioni: questo noi abbiamo contrastato. Nella Ciampi è previsto che fino a che non ci sarà la riforma del Titolo II Libro I del Codice Civile la nostra autorità di vigilanza sia il MEF; e anche dopo l'eventuale introduzione, con la riforma, di un'autorità di vigilanza, qualora le Fondazioni mantenessero il controllo diretto o indiretto, individuale o mediante patti di sindacato, delle banche, l'autorità di vigilanza per queste sarà il MEF. E questo è del tutto pacifico.

Debbo dire – l'ho detto già al Congresso di Siena qualche mese fa - che dopo le sentenze n. 300 e 301/2003 della Corte Costituzionale, il rapporto tra l'Autorità di Vigilanza e il sistema delle Fondazioni è stato improntato alla massima collaborazione nel rispetto delle reciproche funzioni e delle reciproche autonomie. Sono grato al professor Vittorio Grilli di avere voluto partecipare a questo evento. La nostra "autonomia" non è autoreferenzialità, come sovente si sente ripetere da chi al riguardo ci critica. Credo che nessun ente sia sottoposto a controlli di legittimità come le Fondazioni: da quello più autorevole del MEF a quelli interni, fatti da sindaci e revisori contabili; ma soprattutto penso al controllo sostanziale dei cittadini, degli enti democratici eletti, delle associazioni del terzo settore, che sui nostri siti Internet, sui nostri portali possono conoscere, fin nei dettagli, l'attività delle Fondazioni, dei loro organi, le scelte di investimento, le scelte di erogazione, i metodi attraverso i quali eroghiamo le nostre risorse. Ritengo che questo – solo che venga esercitato – sia il vero controllo sulle Fondazioni. Segnalo, per inciso, che la recente indagine condotta su ciascuna Fondazione dal MEF sulla gestione dei nostri patrimoni, in questo momento di crisi, non ha rilevato da parte di alcuna Fondazione comportamenti non congrui ai criteri di gestione dei patrimoni fissati dall'art. 5 della legge Ciampi.

Nello spirito della legge Ciampi – vedo qui l'on. Roberto Pinza che fu uno dei protagonisti di quella legge, e che colgo l'occasione di ringraziare – le Fondazioni di origine bancaria si propongono dunque come uno strumento di realizzazione "dell'utilità sociale", che è qualcosa che va oltre il sostegno a un vago e diffuso interesse pubblico, come ha ribadito anche la sentenza 300 emessa dalla Corte Costituzionale nel 2003. Questa sentenza le ha poste, infatti, fra i "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali", ad indicare che le nostre Fondazioni, come corpi sociali intermedi, contribuiscono a rafforzare il sistema democratico e il pluralismo. Esse danno concreta attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale

– ce ne parlerà l'on. Maurizio Lupi, promotore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà, oltre che vicepresidente della Camera, che ringrazio - sostenendo quella rete, per fortuna imponente in Italia, fatta di associazioni, fondazioni, onlus, cooperative e imprese sociali - nell'insieme note come Terzo settore o privato sociale - che opera a favore dei cittadini e delle comunità: un terzo pilastro che, insieme a Stato e Mercato, è ormai imprescindibile per la tenuta e lo sviluppo della nostra società.

Le Fondazioni di origine bancaria intervengono prevalentemente nei settori della cultura, della ricerca, della formazione, della tutela dell'ambiente, del sostegno alle categorie sociali deboli, fra cui certo non secondaria è l'attenzione agli anziani, ai malati terminali, ai disabili, ma anche ai giovani e agli immigrati. E la loro logica d'azione in questi campi è particolarmente coerente con l'esigenza di creare un sistema italiano del welfare - potremmo dire in senso ampio - che realizzi una stretta integrazione tra l'azione dell'amministrazione pubblica e delle organizzazioni private senza scopo di lucro (il non profit) in una direzione sussidiaria.

Ciò è importante non solo e non tanto per ragioni di bilancio, ma per realizzare, soprattutto in un contesto di criticità economiche e sociali così accentuate come le attuali, condizioni utili a generare la massima autonomia economica e sociale dei cittadini e dei territori, pur tuttavia senza confondere un'impossibile supplenza dell'insostituibile ruolo del pubblico e il valore aggiunto che può dare una cultura della sussidiarietà, fatta dalla compresenza di più attori, di più competenze, di più funzioni con le relative risorse.

Le organizzazioni del terzo settore e le Fondazioni che le finanziano in questo momento rappresentano l'unico presidio ad un ulteriore rischio di grande disgregazione sociale nel nostro Paese. E questo va detto con grande chiarezza. E con altrettanta chiarezza va ricordato che noi non abbiamo né le risorse sufficienti né la volontà di sostituirci all'intervento pubblico. Di fare sussidiarietà sì! La sussidiarietà è importante, perché può aiutare a ridurre i rischi maggiori di disgregazione sociale. Peraltro siamo consapevoli che in Italia c'è un ostacolo culturale che rende difficile l'accettazione del fatto che le nostre Fondazioni siano soggetti di natura privata la cui attività è finalizzata al perseguimento di scopi di utilità sociale. Il ruolo dei corpi intermedi della società, quali sono le Fondazioni, nel nostro Paese è, infatti, tuttora marginalizzato anche in termini di rappresentazione costituzionale, quantunque l'articolo 118 della Costituzione faccia esplicito riferimento alla sussidiarietà.

In realtà, la cultura centralista e del controllo pubblico sul privato sociale rende difficile accettare che esistano corpi intermedi privati che svolgono funzioni pubbliche, come invece è cultura consolidata nei paesi occidentali di più antica democrazia, dove i corpi intermedi non sono solo soggetti che svolgono funzioni sociali importanti, ma sono soprattutto un fattore di rafforzamento della democrazia “pluralista”. Perché la democrazia o è “pluralista” o non è.

Proprio questa loro specifica natura fa, però, delle Fondazioni uno strumento prezioso per concorrere al rilancio del Paese. Grazie alla loro autonomia e flessibilità, alla conoscenza del territorio, oltre naturalmente alle risorse che possono mettere in campo - cospicue ma tuttavia limitate, e da rinnovare continuamente attraverso il prudente e redditizio investimento dei loro patrimoni – esse possono svolgere un ruolo di attivatore di nuove modalità di intervento in campi importanti per la crescita del Paese. Per esempio la cultura, l’arte, i beni d’interesse storico e paesaggistico valorizzati anche quale volano per l’economia; oppure la ricerca scientifica (un settore nel quale mettiamo a disposizione circa 250 milioni di euro ogni anno), da rilanciare da un lato arginando la fuga dei “cervelli”, dall’altro promuovendo il trasferimento dei risultati della ricerca tecnologica dalle università alle imprese; o ancora il welfare, da rinnovare ponendo il focus nella valorizzazione delle risorse umane, anche in un’ottica di riduzione dei costi sociali futuri connessi alla disoccupazione e alla salute. Sarà per noi di grande interesse ascoltare il professor Alberto Quadrio Curzio, attento osservatore delle Fondazioni e dei corpi sociali intermedi. Lo ringrazio per la sua presenza.

Grazie a una normativa introdotta dal ministro Giulio Tremonti nel 2001, le Fondazioni hanno la possibilità di utilizzare il proprio patrimonio per investimenti coerenti con quelle stesse finalità sociali e civili - come il welfare, la ricerca, la cultura, l’ambiente, lo sviluppo economico, l’edilizia sociale - a cui destinano le erogazioni filantropiche, così da poter mettere a disposizione di questi settori risorse ben più ampie, quantunque in questo caso non donate, bensì investite.

Perciò, negli investimenti oggi i nostri obiettivi sono senz’altro di remunerazione e di mantenimento dell’equilibrio economico, ma sempre più spesso anche di promozione dello sviluppo a livello locale e nazionale; e l’orizzonte temporale può essere di medio-lungo termine. Un investimento, per esempio, nelle infrastrutture

- essenziali per il rilancio dell'economia - è dunque compatibile con la missione e con le attività delle Fondazioni di origine bancaria, oltre che con la normativa che le riguarda. Perciò le nostre Fondazioni intervengono sia per la promozione dell'economia locale (spesso a fianco degli Enti locali, nelle public utility) sia a livello nazionale e in modo coordinato, come è avvenuto con l'acquisto del 30% del capitale della Cassa Depositi e Prestiti Spa da parte di 66 Fondazioni, o nella partecipazione al Fondo F2i per le infrastrutture.

Sempre più numerosi, inoltre, sono gli esempi di investimenti delle Fondazioni in fondi a forte valenza di sviluppo sociale e civile, oltre che economico, e di altre iniziative stabili per il perseguimento dei fini istituzionali, come la creazione di apposite società strumentali - che tra l'altro spesso danno lavoro a risorse umane d'eccellenza sui territori - o l'ingresso in società terze che operino nei settori di interesse istituzionale delle Fondazioni. Parlo dei fondi per le infrastrutture; di quelli per irrobustire la dotazione di capitale di rischio dei partenariati pubblico-privati; o di quelli di private equity a sostegno delle piccole e medie imprese; o di quelli per l'housing sociale, cui già ho accennato; o di TTVenture, il fondo per il trasferimento dei risultati della ricerca tecnologica dalle università alle imprese.

Questi investimenti danno il senso di un nuovo percorso nella gestione del patrimonio che è anche funzionale alla cosiddetta missione istituzionale delle Fondazioni di origine bancaria. Insomma, sia che operino come investitori istituzionali in un contesto di mercato, sia che operino come soggetti filantropici, le Fondazioni cercano di mettere in atto cambiamenti positivi e durevoli capaci da un lato di promuovere lo sviluppo, dall'altro di favorire l'integrazione e la coesione sociale senza la quale non crediamo il nostro Paese possa avviare una nuova fase di crescita, solida e autentica. Vent'anni per un'istituzione sono poca cosa; e questi nostri primi vent'anni sono volati. Siamo partiti da una pagina bianca, siamo stati inventati da una legge - ecco perchè ci troviamo oggi in questa sede, il Parlamento - e abbiamo iniziato a scrivere questa prima pagina di una storia che io mi auguro, per i Colleghi e per chi verrà dopo di noi, che sia una storia molto lunga. Voglio dire a conclusione - con molta serenità e con la consapevolezza che questa frase non vuol essere assolutamente autocelebrativa - che per la solennità della sede in cui ci troviamo, per l'autorevolezza dei nostri relatori e per voi che siete in questa sala, che il bilancio di questi

venti anni è stato per noi – e mi auguro anche per il Paese – un bilancio positivo.  
Vi ringrazio.



**GIULIANO AMATO**  
*Presidente dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana*

Testo non rivisto dall'Autore

Saranno chiose a quello che ha detto Guzzetti, non preoccupatevi! E' giusto che la parte principale toccasse a chi ha guidato in questi vent'anni la vicenda delle Fondazioni. Mi fa piacere, però, che si ricordi una legge che porta il mio nome. Sarei tuttavia disonesto con me stesso e con la storia se ne desumessi che le Fondazioni sono interamente creature di quel nome che sta accanto alla legge. Una volta le ho chiamate "Frankenstein", perché avevano qualcosa di indiscutibilmente artificiale: avevamo creato istituzioni non-profit di cui il Paese mancava ricavandole da un contesto che era costituito in realtà dalle banche e dal suo personale. E' stata, comunque, un'operazione che ritengo di grande rilievo riformatore e alla lunga positiva, perché Frankenstein alla fine ha avuto anche l'anima di cui aveva bisogno e quindi ha cominciato a funzionare.

Quel Frankenstein non era fatto esclusivamente di pezzi artificiali: non dimentichiamo che c'era un'esperienza precedente, che poi era quella delle Casse di risparmio, che aveva già generato gli ingredienti dei quali poi ci avvallemmo; e fu principalmente la Banca d'Italia a fornire un contributo importante. Mi spiace che Carlo Azeglio Ciampi, allora al vertice della Banca d'Italia, oggi non sia con noi, perché come minimo lui è co-padre di questa vicenda, dall'inizio alla fine. Già allora in Banca d'Italia era maturata l'ipotesi di dar vita alle Fondazioni sulla base appunto delle Fondazioni associative, che già conoscevamo.

In realtà gli scopi iniziali erano due, e uno era questo. L'altro era quello – lo dico con tutta franchezza, perché poi è stato un *leitmotiv* che successivamente ha accompagnato il mio primo Governo – di sottrarre le banche alla politica. Io non volli sottopormi, da Ministro del Tesoro, all'umiliazione di presiedere un Cicer che nelle condizioni ambientali del tempo riceveva da persone che passeggiavano nel corridoio di Via XX Settembre dei bigliettini sui quali erano scritti a mano i nomi di coloro che dovevano diventare ex *abrupto* banchieri. Ed ero particolarmente irritato dal fatto di trovarmi, al tempo, a frequentare persone che avevo conosciuto nelle loro vesti professionali molteplici rivolgermi un bel giorno - che era il giorno dopo di un Cicer – dicendomi: "Noi banchieri...". Io sapevo che in genere si diventa banchieri attraverso un percorso... Decisi, così, di non convocare mai il Cicer e di cambiare la legge; e la prima finalità era quella di creare la necessaria intercapedine, un diaframma tra la politica e le nomine bancarie, nella convinzione che quella bancaria sia una professione che deve essere eser-

citata con competenza e indipendenza. Se non funziona io non devo avere il potere di sostituire la persona, ma il potere di cambiare le regole. E colui che cambia le regole non è colui che possiede l'ente al quale le regole si applicano. Questo è un principio generale che si applica a tutti i settori: il regolatore non deve essere gestore.

Ora, come farlo? Qui ecco che i geni reali che entrano nel corpo di Frankenstein hanno il loro peso, perché noi avremmo potuto scegliere la strada di attribuire le azioni al Tesoro, trasformare le banche in società per azioni e attribuire le loro azioni al Tesoro, cosa che avremmo fatto due anni dopo con gli enti di gestione delle partecipazioni statali. Ma qui si poneva un problema serio, che era un problema storico e di legittimità: per diverse banche c'erano interessi originari che sarebbero stati espropriati attraverso un'attribuzione delle azioni al Tesoro, cosa che certo non sarebbe accaduta due anni dopo con l'Iri, con l'Eni, con Bnl, con l'Ina, eccetera.

Anche da questa origine vera nella società, nella storia della società italiana venne fuori l'idea della Fondazione. Inizialmente con incertezza, perché valeva per alcune e non per tutte. Allora la legge che porta il mio nome usò quella formula tipicamente giuridica, proprio priva di passione, che è "gli enti conferenti". E' brutto! A me se dicessero "ente conferente" quasi mi offenderei! Non c'è nulla di caldo, nulla di umano in una definizione del genere: era soltanto una definizione prudente, perché prendeva atto di una diversità di situazioni socio-storiche diverse sotto le singole realtà bancarie e unificava queste diverse realtà nel termine "ente conferente"; ma subito dopo quelli che si sentirono tali diventarono Fondazioni. Mi colpì il fatto che la Fondazione Cariplo, quella che presiedi tu, quella lombarda... che in realtà aveva una lunga storia, rinnovò in qualche modo il proprio atto costitutivo, nel '93, sulla base della legge; e quindi testimoniò il fatto che l'ente conferente era Fondazione. Fu, però, la legge Ciampi - con il decreto legislativo numero 153 del '99, che alla fine firmai io perché arrivò al Consiglio dei Ministri la settimana dopo la nomina di Ciampi a Capo dello Stato, ed io avevo preso il suo posto al Tesoro - che più propriamente nella parte definitiva dice, senza equivoci: "Fondazione = ente conferente", per ente conferente si intendono le Fondazioni. Questo dice esplicitamente la legge.

Peraltro, già la legge iniziale, la 285, indicava le missioni in qualche modo che l'ente conferente avrebbe dovuto assolvere e av-

viava questa storia; quindi le azioni della banca non erano nelle mani della politica, ma nelle mani dell'ente conferente e l'ente conferente avviava se stesso ad esercitare quella missione di interesse collettivo di cui avevamo un gran bisogno e di cui abbiamo bisogno. Ne avevamo bisogno non perché lo Stato non aveva più i soldi per fare il welfare, questo lo considero riduttivo! L'impegno del risparmio privato, dell'organizzazione privata, dell'associazionismo privato per finalità di interesse collettivo è un impegno che si giustifica da solo. E' solo una visione statalista della nostra organizzazione che porta a vedere l'ingresso del privato laddove viene meno lo Stato. Ma in principio non era lo Stato, in principio eravamo noi, e lo Stato è solo la più importante delle nostre organizzazioni!

Come ha detto giustamente Guzzetti, non fu facile affermare questo. Lo Stato, o meglio, chi lo incarna tende a vedere con un certo esclusivismo la realtà che lo circonda. E la vicenda delle Fondazioni ha avuto, come diceva all'inizio il presidente Fini, un percorso non agevole, nonostante i chiarimenti della nuova legge, la quale collocava in modo inequivoco le Fondazioni sul terreno privato. Ci volle la Corte Costituzionale nel 2003 per trarre le conseguenze e far trarre le conseguenze di questa indole privata delle Fondazioni e quindi necessariamente dei limiti diversi che l'intervento pubblico, l'indirizzo pubblico ha quando si trova di fronte il privato e non la struttura pubblica.

Su questo hanno costruito e io ho elogiato per questo le Fondazioni, e credo che ciò sia giusto, e non è celebrativo. Trasformare un personale che aveva caratteristiche, professionalità, aspettative di un certo tipo in personale dedicato a compiti che esigono professionalità e aspettative diverse non è un'operazione facile; e questa, nell'insieme del sistema Fondazioni, è stata condotta ed è stata condotta con intelligenza.

Voglio insistere su un punto: è sciocca la storia dell'autoreferenzialità delle Fondazioni; guai a pensare che uno è autoreferenziale perché non dipende dallo Stato o dalla politica! Ma cosa pensiamo della politica? Quello che si pensava in Unione Sovietica, che chi non ne dipende è autoreferenziale? Questo sarebbe assai grave se lo si ritenesse... Al contrario le Fondazioni hanno evitato di ricostruire al proprio interno il mondo applicativo della loro missione e si sono dedicate a raccogliere progetti e iniziative, a promuovere attività associative esterne e hanno quindi dato vita a una nuova dinamica della iniziativa privata e collettiva sul terreno delle finalità

sociali e delle altre finalità proprie delle Fondazioni senza appesantirsi al proprio interno.

E' una storia che in questi termini è a lieto fine; ma siccome le storie non finiscono, la storia continua e si trova sempre alle prese con i problemi che riguardano le azioni, le interazioni con il contesto... Ci fu la pressione sulle Fondazioni perché esse in realtà sostituissero i fondi pubblici che mancavano; questo è venuto fuori e io vidi con una certa preoccupazione l'ipotesi che, mancando soldi all'Anas, la finalità sociale delle Fondazioni fosse cementificata nella costruzione di strade, magari utilissime! Ritengo da questo punto di vista che sia stata una decisione giusta e lungimirante quella che ha portato al consistente azionariato delle Fondazioni nella Cassa Depositi e Prestiti, lasciando poi a questa la decisione sugli investimenti. Questa presenza in Cdp consente alle Fondazioni di dire: io ho già dato a questi fini. Individualmente ciascuna Fondazione sia ora lasciata a gestire le sue finalità proprie, perché rispetto a questo genere di finalità di investimento pubblico operano già attraverso il contributo ad un ente qualificatissimo per fare questo, un ente che lo fa con l'apporto delle Fondazioni, meglio di quanto ciascuna potrebbe fare da sola.

C'è poi la faccenda delle nomine nelle banche... La politica locale ha uno spazio nelle Fondazioni, giustamente, al solo e limitato scopo di contribuire ad orientare gli impieghi attinenti alla missione delle risorse proprie della Fondazione, non per orientare le nomine della dirigenza bancaria. Non è quello il percorso da seguire. In questi termini la Fondazione deve essere vista, vissuta e letta come un diaframma, guai se la Fondazione diventasse il veicolo che allunga il percorso di quei bigliettini che giravano nel corridoio di Via XX Settembre! Questo io lo considererei un ritorno all'indietro assolutamente preoccupante, che finirebbe per creare guai anche a coloro che l'avessero voluto. Questo non deve accadere e quindi ci vuole molta chiarezza. E' stato scritto da più persone, l'ha scritto molto bene il presidente Dini in un articolo tempo fa sul Corriere della Sera ed è un punto che va tenuto assolutamente fermo in relazione al principio che dicevo: se chi è chiamato a regolare possiede il regolato finisce necessariamente per adottare una regolazione distorta.

Permettetemi di concludere chiedendovi una cosa, che è perfettamente collimante con la vostra missione istituzionale: non vi chiedo di concorrere al finanziamento della Fano-Siena-Grosseto; altri debbono provvedere a darci il raddoppio di questa essenzia-

lissima strada, come sa bene il presidente Mancini. Vi parlo dei 150 anni dell'Unità d'Italia: sono un evento che, permettetemi di dirlo da giurista, non riguarda lo Stato, ma riguarda la Repubblica! Non riguarda il finanziamento che può venire dal bilancio dello Stato, ma riguarda tutti noi. La mia ambizione, visto che ho avuto l'onore di succedere anche qui al presidente Ciampi nel Comitato dei 150 Anni, è poter presentare al Governo, al Parlamento e al Paese un programma di cui fanno parte paritariamente iniziative adottate dal Governo e le iniziative più meritevoli che vengono da tanti soggetti del Paese. Qui, se voi date una mano, se non lasciate sole le istituzioni piemontesi a finanziare ciò che viene fatto, meritoriamente, a Torino e concorrete a fare in modo che ciò che viene fatto su base nazionale possa essere adeguatamente sostenuto, questa sarà un'opera della quale credo nessuno vi rimproverebbe negli anni futuri.  
Vi ringrazio.

**LESTER SALAMON**  
*Direttore del Center for Civil Society Studies*  
*Johns Hopkins University*

## Introduzione

Onorevole Gianfranco Fini, presidente della Camera dei Deputati, avv. Giuseppe Guzzetti, presidente dell'Acri, prof. Giuliano Amato, professor Alberto Quadrio Curzio, prof. Vittorio Grilli, onorevole Maurizio Lupi, promotore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà, gentili ospiti, signore e signori, buongiorno.

È per me un grande onore essere qui oggi di fronte a voi, in occasione del ventesimo anniversario della legge Amato, che ha dato vita alle Fondazioni di origine bancaria in Italia.

Per noi studiosi di filantropia e del settore non profit, o terzo settore, la legge Amato, e le Fondazioni che ne sono emerse, sono avvenimenti di portata storica. Infatti, grazie a questa legge, l'Italia, le cui risorse filantropiche private pro capite erano fra le più basse in Europa, si è trasformata in pochissimo tempo in quello che è forse il principale Paese europeo in termini di risorse filantropiche pro capite controllate da fondazioni d'erogazione private. Infatti, anche se può sembrare blasfemo, la nascita delle Fondazioni di origine bancaria in Italia appare dall'esterno come una specie di "immacolata concezione", simile all'altra immacolata concezione a cui il Paese è da tempo associato, una sorta di miracolosa creazione che ha prodotto una potente forza del bene sotto forma di risorse benefiche che, grazie alla legge Amato prima e alla legge Ciampi poi, la saggia guida dei consigli delle Fondazioni bancarie – e i buoni risultati delle banche partecipate da queste Fondazioni – ha fatto crescere a un livello tale, su base pro capite, da poter rivaleggiare con il patrimonio dell'intero settore delle fondazioni del mio Paese, che ha una lunga tradizione di incentivi anche fiscali per incoraggiare la crescita delle fondazioni benefiche ed è da tempo considerato un leader in queste attività.

Senza dubbio altri oratori documenteranno i notevoli contributi delle Fondazioni di origine bancaria alle arti e alla cultura, alla conservazione dei beni culturali, all'istruzione, all'edilizia popolare, allo sviluppo economico e alla crescita delle organizzazioni non profit, della filantropia e del volontariato qui in Italia.

Il mio scopo questa mattina è diverso, perché voglio richiamare la vostra attenzione sull'enorme contributo che le Fondazioni di origine bancaria stanno per dare, sulla scena internazionale, alla filantropia e al rafforzamento della società civile a livello globale. E questo contributo si manifesta non solo finanziariamente, con le erogazioni che nella maggior parte dei casi restano comunque in Italia, ma anche con la forza dell'esempio.

### Come è possibile?

Credo che la risposta sia da ricercare nel fatto che l'esperienza delle Fondazioni di origine bancaria abbia gettato uno squarcio di luce su una modalità alternativa di raccolta di risorse da dedicare alle attività caritatevoli che sta suscitando un crescente interesse in tutto il mondo, una modalità che io ho definito "Philanthropication thru Privatization" ("Finlantropizzazione mediante Privatizzazione").

È importante sottolineare che senza risorse private destinate alla beneficenza è quasi impossibile favorire la crescita di una società civile dinamica e indipendente. E senza una società civile dinamica e indipendente è estremamente difficile creare e mantenere istituzioni politiche democratiche o un efficiente sistema di mercato, perché queste organizzazioni costruiscono i legami di fiducia e di reciprocità su cui si fondano in ultima analisi la democrazia e il mercato e migliorano la qualità della vita in innumerevoli altri modi.

Purtroppo, in molte regioni in via di sviluppo o in fase di transizione c'è una profonda carenza di risorse da dedicare alla beneficenza, nonostante gli sforzi eroici profusi, con l'appoggio di diverse fondazioni dei paesi del nord del mondo, per incoraggiare la crescita della filantropia e delle risorse ad essa dedicate in tali aree geografiche.

D'altro canto, in molte di queste regioni in cui importanti progetti per la costituzione di fondazioni sono profondamente sottocapitalizzati, si realizzano enormi privatizzazioni, grazie alle quali si trasferiscono importanti beni statali o comunque di proprietà della comunità a privati, spesso provenienti dall'estero.

Nonostante l'impressione diffusa che sia in massima parte conclusa, la fase delle privatizzazioni continua a ritmi serrati. Si stima che fra il 2006 e il 2008, il periodo più recente per cui si hanno dati a disposizione, nel mondo siano stati privatizzati beni per un controvalore di 370 miliardi di dollari<sup>1</sup>. Nel 2008, nonostante la grave crisi finanziaria in atto, si sono realizzate privatizzazioni pari a ben 100 miliardi di dollari<sup>2</sup>. Alcune fra le privatizzazioni più importanti negli ultimi anni sono state le seguenti<sup>3</sup>:

- la vendita da parte del governo ungherese di una quota del 51% in Fhb, una banca specializzata nell'erogazione di mutui ipotecari;
- la vendita da parte del governo turco di una società pubblica di tabacchi, Tekel, alla British American Tobacco, una società inglese, per 1,1 miliardi di euro, nell'ambito di un più ampio pro-

gramma di privatizzazioni incoraggiato dal Fondo Monetario Internazionale;

- la vendita da parte del governo dell'Ucraina della principale società metallurgica del paese, Kryvorizhstal, al magnate indiano dell'acciaio Lakshmi Mittal per 4,8 miliardi di dollari;
- l'annuncio della provincia cinese di Shenyang dell'intenzione di vendere 24 grandi aziende pubbliche per un valore stimato di 9,58 miliardi di dollari;
- la cessione nel 2008 da parte della Lettonia di una quota del 51% nell'operatore di telefonia mobile Lmt a Telia Sonera, un operatore finnico-svedese, per 500 milioni di euro (782 milioni di dollari);
- la cessione da parte del governo del Kenya a novembre 2007 del 51% di Kenya Telecom a France Telecom per 269 milioni di euro (390 milioni di dollari), seguita a marzo 2008 dalla vendita di una quota del 25% nell'operatore di telefonia mobile Safaricom all'inglese Vodafone per 500 milioni di euro (775 milioni di dollari);
- l'ascesa della Cina quale maggiore artefice al mondo delle privatizzazioni, con operazioni che solo nel 2007 hanno superato tutte quelle dei 25 Paesi dell'Unione Europea allargata;
- l'enorme cessione da parte del Brasile di azioni nella società pubblica Companhia Vale do Rio Doce per un totale di 8,6 miliardi di euro (12,06 miliardi di dollari).

Peraltro sembra che questa attività non accenni a fermarsi. Infatti, sono già state annunciate diverse privatizzazioni da parte dei governi più vari, quali quello dell'Egitto, dell'India, della Spagna, dell'Ucraina, della Repubblica Ceca, della Svezia, della Germania, del Kenya, del Pakistan e della Polonia, a conferma che quello delle privatizzazioni è un fiume ancora in piena. Infatti, la crisi economica del 2008-2009 - che ha spinto governi di tutto il mondo a statalizzare imprese private considerate "troppo grandi per fallire"- ha convinto gli esperti che le privatizzazioni subiranno un'accelerazione una volta che i mercati si saranno stabilizzati e che i governi cominceranno a rivendere le imprese che hanno acquistato durante la crisi<sup>4</sup>.

Che cosa c'entra tutto questo con le Fondazioni di origine bancaria italiane? La risposta è che l'esperienza delle Fondazioni bancarie ci ha aperto gli occhi rivelandoci una nuova forma di alchimia in cui la privatizzazione può essere usata per trasformare aziende pubbliche, o parapubbliche, in aziende con scopo di lucro e per produrre oro da utilizzare per scopi caritatevoli.

E, grazie a questa nuova consapevolezza, è evidente che l'esperienza italiana non è un caso isolato. Anzi, esistono nel mondo numerosi esempi di questo fenomeno di "philanthropicization thru privatization"; in alcuni casi il modello si è imposto senza nessuna differenza rispetto quello delle Fondazioni di origine bancaria italiane mentre in altri le differenze sono minime, anche se nessuno ha mai pensato di metterle insieme di proposito. Pertanto queste esperienze sono conosciute solo a livello locale e sono considerate sui generis invece di essere viste come schemi riproducibili nell'ambito di una strategia di formazione delle fondazioni.

- Per esempio, in Nuova Zelanda, negli anni Ottanta, si è sviluppata una situazione virtualmente identica a quella italiana, con la trasformazione di una rete di casse di risparmio non profit in società per azioni e il conferimento delle azioni delle nuove banche a scopo di lucro a una rete di dodici "community trust", che attualmente costituiscono la struttura portante della filantropia neozelandese.
- Alcuni decenni orsono, il Governo della Germania ha privatizzato la Volkswagen, di proprietà dei nazisti, e ha collocato il 60% delle azioni della nuova società in una nuova Fondazione Volkswagen dedicata alla promozione della ricerca scientifica in Germania. Attualmente questa Fondazione ha un patrimonio di 2,3 miliardi di euro e una lunga tradizione di consistenti erogazioni.
- Nei primi anni Novanta il governo della Repubblica Ceca ha accantonato l'1% dei ricavi del suo imponente programma di privatizzazione in un Fondo di Investimento in Fondazioni, trasferendo successivamente tale somma a circa 73 fondazioni ceche.
- In tempi più recenti, l'acquisizione di diverse società non profit di assicurazione sulla salute e di ospedali da parte di aziende con scopo di lucro ha portato alla creazione di circa 130 cosiddette "fondazioni di conversione"; fra queste spicca la California Wellness Foundation, con un patrimonio di 725 milioni di dollari, emersa dalla privatizzazione della società non profit di assicurazione sulla salute Blue Cross/Blue Shield con sede in California<sup>5</sup>.
- In tempi ancora più recenti, la rete austriaca di Sparkasse, o casse di risparmio, è stata convertita in società per azioni in un'operazione che ricalca virtualmente il modello italiano, dando origine alla Fondazione Erste e a più di 30 altre fondazioni di origine bancaria in quel paese.

In poche parole, sembra che in diverse circostanze la privatizzazione di aziende pubbliche o parapubbliche abbia portato alla na-

scita di fondazioni caritatevoli che spesso sono dotate di cospicui patrimoni. Se si potesse fare in modo di incanalare nelle fondazioni anche una piccola parte dei ricavi delle operazioni di privatizzazione in corso nei paesi in via di sviluppo, nelle aree in transizione, per non parlare dei paesi più sviluppati, dove le risorse dedicate alla filantropia sono spesso scarse, la mappa mondiale della filantropia potrebbe subire una trasformazione radicale. Per esempio:

- Se si fosse utilizzato solo il 10% del ricavato della vendita delle acciaierie Kryvorizhstal in Ucraina a Mittal Steel per la creazione di una Community Foundation ucraina, il risultato sarebbe stato un'istituzione filantropica operativa nelle comunità locali con un patrimonio di 48 milioni di dollari.
- Analogamente, se si fosse utilizzato il 10% del ricavato della vendita dell'operatore di telefonia mobile Safaricom l'anno scorso per creare una Community Foundation in Kenya, il risultato sarebbe stato un'istituzione benefica con un patrimonio di circa 80 milioni di dollari, quaranta volte più grande della maggiore fondazione keniota.

Una tale strategia non solo rafforzerebbe la democrazia e la società civile nei paesi interessati ma potrebbe anche disinnescare il risentimento popolare sulla privatizzazione, un risentimento che ha prodotto dimostrazioni di piazza e forti resistenze da parte delle opposizioni e che ha quindi reso la privatizzazione una mina vagante politica, facendo accumulare ritardi in paesi come la Svezia, la Germania, la Francia, l'Italia e persino la Cina<sup>6</sup>.

### Il progetto PtP

Per promuovere una strategia ispirata dall'esempio della legge Amato, ho lanciato un'iniziativa di "Philanthropication thru Privatization" o PtP con il sostegno di diverse Fondazioni di origine bancaria italiane<sup>7</sup> nonché di fondazioni statunitensi e di altri paesi<sup>8</sup>. L'iniziativa si pone quattro obiettivi:

- primo, promuovere la PtP identificando, analizzando e pubblicizzando le molte esperienze del fenomeno che si sono registrate in passato;
- secondo, sviluppare materiale con le migliori pratiche di queste esperienze in modo da poterle utilizzare per informare la realizzazione della PtP o per correggere la rotta nei progetti di PtP già avviati;
- terzo, dare ampia diffusione al materiale prodotto per far

conoscere la PtP e incentivare i leader delle società civili locali a utilizzarla.

- quarto, lavorare con i partner locali per realizzare il concetto della PtP in un programma pilota condotto in 3-4 località.

Da questo lavoro sono già emerse due conclusioni:

- la prima è che il fenomeno PtP è anche più diffuso di quanto pensassimo; nel complesso, sono stati identificati 415 casi in un ampio assortimento di paesi;
- la seconda è che mentre tutti i casi di PtP presentano alcune caratteristiche comuni, cioè tutti:
  - a) cominciano con un bene pubblico o parapubblico
  - b) che subisce un processo di trasformazione
  - c) che porta alla creazione di un ente caritatevole, vale a dire un patrimonio o un flusso finanziario garantito per un periodo più o meno lungo controllato da un'istituzione gestita privatisticamente, da utilizzare per scopi benefici.

Questi progetti possono assumere tuttavia le forme più diverse. Infatti, abbiamo identificato cinque “tipologie” di “Philanthropication thru Privatization”, a seconda se il bene originario consiste in:

- 1) un'azienda pubblica, quali Volkswagen o il Fondo di Investimento in Fondazioni della Repubblica Ceca;
- 2) altri beni pubblici, quali un edificio, un teatro operistico, come La Scala di Milano, e diverse istituzioni culturali in Europa centrale;
- 3) un flusso finanziario rinveniente da una lotteria nazionale o da altre attività del genere controllate dal governo, come nel caso della Fondazione Re Baldovino in Belgio;
- 4) una conversione dei debiti per costituire un fondo dedicato alla protezione ambientale o ad altri scopi in buona parte dell'America Latina;
- 5) un'organizzazione parapubblica o paraprivata (quali un'organizzazione non profit o una cooperativa, come nel caso dell'Italia, della Nuova Zelanda e ora dell'Austria).

### Conclusione

Le recenti attività intraprese per costruire fondazioni territoriali o altre iniziative di filantropia rivolte al territorio nei paesi meno sviluppati del mondo sono estremamente interessanti per il potenziale di energia che queste ultime possono incanalare per risolvere

i problemi sociali. Tuttavia si potrebbero creare anche profonde frustrazioni se non sono messe risorse al servizio di questi progetti. E se da un lato le carenze di fondi devono essere sopperite dai cittadini e dalle imprese locali, dall'altro occorre sottolineare che fare affidamento solo su tali fonti può risultare in un tempo estremamente lungo prima che queste organizzazioni diventino solide e operino con efficacia.

La frustrazione diventa ancora più profonda se si pensa che, al contempo, in molti di questi paesi si stanno concludendo delle enormi operazioni di privatizzazione, che vedono il trasferimento di miliardi e miliardi di dollari di beni pubblici in mani private. La possibilità di intercettare anche una piccola quota di questi beni per costruire fondazioni benefiche private indipendenti metterebbe molto rapidamente la società civile di questi paesi su un percorso di sviluppo molto diverso e molto più promettente.

Le Fondazioni di origine bancaria italiane, con il loro esempio, ci hanno aperto gli occhi sulla fattibilità di questa impostazione. La documentazione e l'ampia diffusione delle numerose esperienze di PtP, l'attenta produzione di materiale che mostri l'applicazione di tale opzione e la realizzazione di un progetto pilota farebbero sì che l'Iniziativa che abbiamo intrapreso alla luce dell'esperienza italiana possa sia aumentare notevolmente le probabilità che l'opzione PtP – con il suo obiettivo di costruire organizzazioni benefiche indipendenti – trovi un pubblico ragionevolmente sensibile sia dare indicazioni che le stesse Fondazioni di origine bancaria troveranno utili.

A scanso di ogni equivoco è bene chiarire che non c'è niente di automatico in merito a questa opzione. Convincere i governi a cedere anche la minima parte del ricavato di una privatizzazione potrebbe essere molto difficile. D'altro canto il rullo compressore delle privatizzazioni ha incontrato tanti e tali ostacoli sul suo percorso in tutto il mondo che anche i governi più resistenti mostrano una certa sensibilità all'esigenza di nuovi approcci. Inoltre, la possibilità di abbinare future privatizzazioni alla creazione di enti caritatevoli con sostanziose dotazioni patrimoniali per alleviare i bisogni della cittadinanza locale potrebbe affievolire gran parte delle ostilità che suscitano tali operazioni.

In questo modo le Fondazioni di origine bancaria italiane possono contribuire con l'esempio non solo al miglioramento della qualità della vita in Italia ma anche alla promozione della carità su scala globale. E la "carità", come ci è stato ricordato dal Papa, Bene-

detto XVI, nella sua recente enciclica, *Caritas in Veritate*, non è nient'altro che "la principale forza propulsiva per il vero sviluppo di ogni persona e dell'umanità intera". Infatti, questa potrebbe essere benissimo la realizzazione più importante della legge Amato e delle Fondazioni di origine bancaria – servire, secondo le parole del Papa, da "strumento di grazia... per tessere reti di carità" in tutto il mondo.

Con miliardi di operazioni di privatizzazione in gioco, vale decisamente la pena cercare di applicare il modello di "alchimia caritatevole" insito nelle Fondazioni di origine bancaria italiane.

<sup>1</sup>Bernardo Bortolotti e William L. Megginson, "Privatization Trends and Major Deals in 2008," *The PB Report 2008*, (Milano: Fondazione Eni Enrico Mattei, n.d.), p. 6

<sup>2</sup>Bortolotti e Megginson, "Privatization Trends in 2008," p. 6

<sup>3</sup>Fonti: Reuters (24 maggio 2007), Reuters, (31 ottobre 2006); *New York Times* (24 ottobre 2005); *China Daily* (19 luglio 2005); Bortolotti e Megginson, "Privatization Trends," *The PB Report*, 2006, 2007, 2008

<sup>4</sup>"Executive Summary," *The PB Report 2008*, p. 3

<sup>5</sup>[http://www.calwellness.org/assets/docs/annual\\_report/TCWF\\_FS\\_2008.pdf](http://www.calwellness.org/assets/docs/annual_report/TCWF_FS_2008.pdf), visitato il 6 febbraio 2010

<sup>6</sup>Keith Bradsher, "Bowing to Protests, China Halts Sale of Steel Mill," ("La Cina si inchina di fronte alla protesta e ferma la vendita di un'acciaieria") *New York Times*, 17 agosto 2009

<sup>7</sup>Fondazione Cariplo, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Bolzano, Fondazione Banca del Monte di Bologna, Fondazione Cassa di Risparmio di Fossano, Fondazione Banca del Monte di Lucca, Fondazione Cassa di Risparmio Salernitana.

<sup>8</sup> Fra gli sponsor che hanno aderito al progetto fino a questo momento ci sono la Fondazione Charles Stewart Mott e la Fondazione Re Baldovino (in attesa di conferma).



**ALBERTO QUADRIO CURZIO**

*Presidente del Centro di Ricerche in Analisi Economica (Cranec)*

*Vice-Presidente della Accademia Nazionale dei Lincei*

Le Fondazioni e la sussidiarietà:  
il ruolo del sociale per uno sviluppo creativo e solidale

Summary

Le Fondazioni di origine bancaria (che per brevità denomineremo Fondazioni Acri, in quanto associate in questo Organismo) rappresentano una delle più interessanti innovazioni sociali nel nostro Paese in applicazione della sussidiarietà per uno sviluppo solidale. Esse hanno le potenzialità per ampliare gli spazi della democrazia partecipativa, che con la democrazia economica e la democrazia rappresentativa compongono i tre pilastri su cui si fonda un sistema liberal-democratico.

Le Fondazioni si collocano tra i soggetti sociali che - stante la trilogia Istituzioni, società, economia - preferiamo non denominare terzo settore per non configurare una graduatoria.

Molte sono le innovazioni generate dalle Fondazioni Acri negli ultimi 20 anni in modo diretto e indiretto. Dal primo punto di vista esse hanno erogato notevoli contributi; dal secondo punto di vista esse hanno innescato un notevole processo di formazione dei richiedenti il loro supporto, che sono stati costretti ad apprendere le metodologie di formulazione di progetti, esecuzione e rendicontazione degli stessi. Due iniziative più specifiche poste in essere, una soprattutto dalla Fondazione Cariplo e l'altra dalle Fondazioni Acri, trovano poi attenzione nel presente saggio: le Fondazioni Comunitarie; la Fondazione per il Sud.

Le Fondazioni operano anche sui confini dell'economia, non come sostituti delle aziende, ma per contribuire al buon funzionamento di alcuni tra questi soggetti facendo sì che essi perseguano degli scopi di lungo periodo che, pur essendo loro tipici, avvantaggino anche il sociale. In questo senso va intesa la partecipazione delle Fondazioni Acri all'azionariato di molte banche italiane tra cui le tre più grandi. A nostro avviso per valorizzare, senza che debordi, il ruolo delle Fondazioni Acri nelle banche partecipate sarebbe importante l'estensione del sistema duale e un suo affinamento normativo italiano anche per favorire il radicamento territoriale di banche che, stante le loro grandi dimensioni, devono anche essere proiettate (razionalmente) internazionalmente.

Sul confine delle istituzioni economico-sociali di grande rilevanza è la partecipazione delle Fondazioni Acri alla Cassa depositi e prestiti. Esse sono state co-promotrici recentemente, nell'ambito della Cdp, di almeno 2 iniziative importanti: i fondi di *social housing* (edilizia privata sociale) e il Fondo Pmi.

Le Fondazioni Acri potranno ulteriormente svolgere un ruolo importante per l'affermazione del liberalismo sociale in Italia, per la promozione e la produzione dei beni socio-civili. Da qualche tempo si parla in Italia di economia sociale di mercato da riscoprire. Forse non ci si rende conto che questo paradigma può essere declinato in vari modi, uno dei quali - che noi chiamiamo liberalismo sociale - ha avuto un notevole contributo in Italia dalle Fondazioni Acri. Il liberalismo sociale richiede soggetti sociali forti, dotati di convinzioni ideali mai disgiunte dalla professionalità perché solo così si ha una solidarietà creativa, dinamica e durevole.

### 1. Premessa

Sono molto lieto di partecipare a questa celebrazione perché sono convinto, e non da oggi, che le Fondazioni di origine bancaria (adesso Associate nell'Acri e perciò individuabili anche come Fondazioni dell'Acri o Fondazioni Acri) rappresentano una delle più interessanti innovazioni sociali nel nostro Paese in applicazione della sussidiarietà per uno sviluppo solidale. Sussidiarietà, solidarietà e sviluppo compongono un paradigma al quale ho dedicato nel tempo molte delle mie riflessioni<sup>1</sup> di economista politico, convinto che il nostro Paese abbia bisogno di liberalismo sociale e non di liberismo libertario o di statalismo burocratico.

Giuseppe Guzzetti ha espresso a suo tempo con lucidità il paradigma delle Fondazioni Acri come segue: “Le Fondazioni di origine bancaria hanno avuto origine dalla separazione delle attività di beneficenza da quelle di credito, fino all’inizio degli anni novanta svolte contemporaneamente da un unico soggetto: le casse di risparmio, nate dal cuore stesso delle comunità locali per favorirne lo sviluppo, in senso lato, ma anche e soprattutto economico. Le Fondazioni ne hanno ereditato non solo le attività filantropiche, ma anche l’attenzione alla crescita del benessere nel territorio di riferimento. Le Fondazioni perseguono, infatti, esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti...”<sup>2</sup>.

Le Fondazioni Acri nascono dunque da una antecedente ispirazione filantropica la quale per lungo tempo ha convissuto con l’esercizio del credito. Di questo nella sua odierna relazione parla anche Carlo Azeglio Ciampi ricordandoci che la problematicità della convivenza ha origini lontane, tanto che Maffeo Pantaleoni già nel 1924, in un convegno organizzato dalla Cariplo, era stato “invitato a dire, se e come le Casse di risparmio possano funzionare da istituti bancari”.

## 2. Le Fondazioni per la società, in Italia

Le Fondazioni Acri hanno dato in Italia un importante contributo per l'azione da esse direttamente svolta e per aver affermato in modo forte, diretto o indiretto, il ruolo dei soggetti sociali e quindi della società nel nostro Paese, cioè in una democrazia di tipo europeo.

Da 20 anni esse operano, crescono in qualità e sono oggetto di analisi da ogni parte, ma anche oggetto di auto-valutazione soprattutto attraverso l'Acri.

Difficile aggiungere qualche ulteriore riflessione o valutazione dopo che tante illustri personalità hanno affrontato questo tema nel convegno odierno ma anche nei vari convegni Acri. Tra queste merita una particolare menzione Franco Bassanini, oggi presente tra il pubblico, autore (ma anche attore, quale Ministro per la Funzione Pubblica) di contributi innovativi<sup>3</sup>.

La nostra odierna riflessione sarà perciò interstiziale e si caratterizzerà come quella di un economista politico convinto che l'oggetto della sua scienza vada collocato nella trilogia composta da istituzioni, società, economia, dove quest'ultima ricomprende anche il mercato che tuttavia non la esaurisce.

Questa consapevolezza caratterizza una parte importante del pensiero economico-sociale del nostro paese a partire dall'Unità d'Italia ma anche prima della stessa<sup>4</sup>.

Purtroppo nell'oscillazione del pendolo delle opinioni e delle politiche, l'Italia Repubblicana è passata dall'economia mista di mercato, come configurata dalla Costituzione ed applicata nel primo ventennio del dopoguerra che fu di grandi successi, ad uno statalismo burocratico-partitico che è andato crescendo lungo 25 anni. La correzione è stata necessaria e complessivamente ben fatta, anche per il meritorio ingresso nell'euro, lungo i 20 anni successivi, pur con varie oscillazioni spesso incalzate dal liberismo mercatista propugnato da una corrente di pensiero tuttora molto influente, malgrado i molti errori valutativi messi in evidenza dalla crisi recente.

In questa oscillazione tra fatti e ideologie, sono cresciute le Fondazioni Acri che rappresentano una importante affermazione del principio di sussidiarietà, cioè un grande ideale nel quale si riconoscono oggi in molti indipendentemente dell'afferenza politico-partitica, come dimostra la bella iniziativa dell'Intergruppo parlamentare sulla sussidiarietà. Queste Fondazioni sono nate per merito di Giuliano Amato e di Carlo Azeglio Ciampi<sup>5</sup>, autori anche oggi di due splendidi interventi, che hanno anche strutturato i ter-

mini della partecipazione delle Fondazioni stesse all'azionariato delle banche. Le Fondazioni sono dapprima sopravvissute a varie vicissitudini e poi cresciute per merito principale delle sentenze della Consulta e della capacità innovativa dell'Acri, presieduta da Giuseppe Guzzetti al quale va anche il merito di averle proiettate unitariamente su scala nazionale con la partecipazione alla Cassa Depositi e Prestiti. Esse sono perciò originate dall'arretramento dello stato e del pubblico dal settore bancario diventando davvero con la loro operatività quelle persone giuridiche private dotate di piena autonomia statutaria e gestionale, che si collocano a pieno titolo tra i "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali"<sup>6</sup>. Per evitare di argomentare senza un riferimento specifico a "dati economici" è bene concludere qui con un sintetico richiamo ricordando che a dati 2009<sup>7</sup>, le 88 Fondazioni di origine bancaria sono dotate di un patrimonio contabile complessivo di circa 49 miliardi di Euro con erogazioni sull'anno pari a 1,36 miliardi di euro su quasi 30 mila interventi. Esse sono collocate, come sede legale, su un ampio reticolo territoriale distribuito su 61 province.

### 3. La sussidiarietà: la società, le istituzioni e l'economia

Le Fondazioni Acri si configurano quali soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali, molto importanti per ampliare gli spazi della democrazia partecipativa, che con la democrazia economica e la democrazia rappresentativa compongono i tre pilastri su cui si fonda un sistema liberal-democratico, specie se lo stesso vuole ispirarsi al principio di sussidiarietà. Qualcuno penserà che questa nostra affermazione è davvero sproporzionata in quanto 88 fondazioni in una società di 60 milioni di abitanti paiono piccole entità. Non è così se si riflette sul principio di sussidiarietà orizzontale spesso post-posto a quello verticale relativo alle istituzioni (Unione Europea, Stato, Regioni, Municipalità). E' noto come la nostra Costituzione, dopo la riforma del Titolo V attuata nel 2001, tratta di sussidiarietà agli articoli 114, 118 e 120.

La sussidiarietà orizzontale, che riguarda la distribuzione delle funzioni tra Istituzioni, Società e economia, non è del tutto chiara nell'articolo 118 comma 4 della nostra costituzione che così enuncia: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Allora è meglio ripartire dalla tripartizione Istituzioni, società ed economia ignorata dai liberisti libertari per i quali esistono solo

due poli: lo stato e il mercato. Il primo ha il potere di fissare le regole e svolgere alcune funzioni collettive fondamentali (comando della legge) e di controllare le loro applicazioni, mentre il secondo ha il compito di produrre ricchezza come sinonimo di benessere. Ma la sussidiarietà orizzontale valorizza anche la società come dimostra un forte (e spesso ignorato) retroterra di scienza politica, sociale ed economica che ha le sue radici quanto meno dall'opera di Altusius del 1603. Il principio si consolida e cresce con la dottrina sociale cattolica il cui personalismo può interessare tutti coloro che sono sensibili al bene comune; viene formalizzato giuridicamente nella dottrina degli ordoliberali dalla metà degli anni '30, ed in particolare con Ropke; giunge fino ai giorni nostri anche con il contributo di Jaques Delors (1991)<sup>8</sup> al quale va il merito principale di aver inserito il principio di sussidiarietà nei Trattati Europei.

La sussidiarietà orizzontale richiede una corretta individuazione dei "soggetti" e la ripartizione tra di loro di compiti e funzioni, che con una terminologia da economisti riguardano la "produzione di beni". Avendo ben presente che i beni che creano il benessere non sono solo quelli tipici dei processi economici caratterizzati da quantità-qualità e prezzi, ma anche quelli che pur avendo un costo (anche quello del tempo) non possono e non devono essere prezzati. In base a questa definizione la stessa configurazione di soggetti sociali come soggetti non profit, potrebbe essere completata da quella di soggetti che creano valori non misurabili in base ai prezzi. Non basta infatti che un soggetto sociale non persegua o consegua il profitto in quanto è necessario che esso crei valore sociale.

Le istituzioni, che sono tipiche espressioni della democrazia rappresentativa, producono beni pubblici (tra cui primeggiano la moneta, la giustizia e la difesa, secondo la tripartizione classica) nell'esercizio del comando e del controllo e devono assicurare un servizio universale erogato ai cittadini, che pagano (o dovrebbero pagare) le imposte, con efficienza ed efficacia e con la caratteristica qualificante della sicurezza.

L'economia genera beni economici che si caratterizzano per la scambiabilità in base ai prezzi e per il perseguimento del profitto. Talvolta accade che il prezzo determini il valore di un bene mentre dovrebbe essere il contrario. In economia concorrenza e convenienza sono una costante. Ma se ci si limita al mercato (che è una irrinunciabile configurazione economica dove si incontrano domanda e offerta) e si trascura la rilevanza della produzione (che trova nell'impresa la sua espressione centrale) e della distribu-

zione del reddito (che trova nelle parti sociali degli attori contrattuali) si comprime l'economia nel suo momento dello scambio. Da questa deformazione nasce l'eccesso di enfasi, che in Italia ha trovato alcune estremizzazioni mediatiche, sul "cittadino consumatore" e la sottovalutazione di altre forme di "cittadinanza economica" e cioè quella del cittadino imprenditore, di quello lavoratore, di quello risparmiatore. Così come nasce la deformazione della democrazia spesso definita come democrazia di mercato.

La società genera infine beni sociali (tra cui arte e beni culturali, ricerca, educazione e istruzione, volontariato, assistenza sociale, salute, qualità ambientale, sport) che non vengono prezzati alle condizioni di mercato, che richiedono soprattutto convinzione e coesione, che si caratterizzano dalla prossimità tra erogatori e beneficiari. Essi hanno valore e costi ma non si misurano e non si vendono a prezzi.

Siamo consapevoli che i confini tra Istituzioni, società ed economia non sono sempre facili da tracciare, che oltre alle complementarietà ci possono essere importanti collaborazioni tra i soggetti citati, che i confini e le relazioni dipendono anche dal contesto storico-istituzionale di un Paese. Così nella Francia dirigista molti beni sociali sono prodotti dalle istituzioni mentre nell'Inghilterra liberista vi provvede l'economia di mercato. Diverso è il caso della Germania e dell'Italia più caratterizzate dal ruolo dei soggetti sociali. Eppure tutti e quattro sono Paesi liberal-democratici che fanno parte della Unione Europea.

#### 4. Le Fondazioni Acri come soggetti del sociale

Le fondazioni si collocano tra i soggetti sociali e assumono in Italia grande rilevanza. Fino a qualche anno fa, pur essendovi numerose fondazioni, la loro significatività, anche economico patrimoniale, era scarsa. Ma dagli inizi degli anni 90 per merito delle Fondazioni Acri è iniziato un cambiamento che esse hanno determinato rivitalizzando tutto il comparto delle fondazioni italiane e dando un notevole contributo alla democrazia partecipativa italiana. E' stato un percorso difficile. Ma dopo 20 anni si può con certezza dire che la Fondazioni Acri hanno rappresentato una importante innovazione non solo per la loro capacità di reddito su cui effettuare erogazioni, ma anche per capacità di promuovere nuove iniziative che vengono poi gestite dalla autonoma operatività di soggetti diversi dalle Fondazioni stesse.

Le 88 Fondazioni Acri sono solo l'1,86% di tutte le fondazioni italiane pari a circa 4.700 (Istat, 2005) e sono solo lo 0,42% delle

Onlus iscritte alla Agenzia (20.848). Sono infine solo lo 0,04% di tutte le associazioni (202.000).

Si tratta dunque di una incidenza numerica piccola o minima ma la loro dimensione patrimoniale-reddituale e soprattutto la loro capacità di iniziativa ne fa un motore del sociale italiano sia dal punto di vista settoriale che da quello territoriale. I contributi da loro erogati vanno per il 63,2% a enti privati (fondazioni, altri soggetti privati, altre associazioni, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali) e per il 36,8% a enti pubblici (Enti locali, Enti pubblici non territoriali, amministrazioni centrali) in tal modo combinando privato e pubblico, assimilato solo sulla base delle loro chiare finalità sociali misurate sui programmi e non sulle classificazioni.

Considerando i beni sociali prodotti direttamente dalle Fondazioni Acri, sulla base dei bilanci al 31 dicembre 2008, si rileva prevalgano quattro tipologie: 1. arte, attività e beni culturali: 30,6% delle erogazioni con particolare riferimento al recupero del patrimonio monumentale e archeologico del territorio di riferimento; 2. ricerca e sviluppo: 15% delle erogazioni nel campo sperimentale delle scienze naturali, tecnologico e quella in campo bio-medico assorbono; 3. educazione, istruzione e formazione: 12,9% delle erogazioni, quasi equamente tra istruzione primaria-secondaria e quella superiore (comprendente l'istruzione universitaria); cresce molto l'istruzione professionale e per adulti; 4. volontariato, filantropia e beneficenza: 10,2% delle erogazioni. Seguono poi: sviluppo locale (9,6%), assistenza sociale (9%), salute pubblica (7,3%), protezione e qualità ambiente (2,5%), altri settori che non raggiungono singolarmente il 2%, per un complessivo 2,9%.

In base all'indice di specializzazione settoriale<sup>9</sup> applicato ad ogni singola Fondazione Acri, se un settore riceve un importo maggiore o uguale al 50% (o due settori il 60%) la specializzazione è alta; se un settore riceve un importo almeno uguale al 30% (o due settori il 40%) la specializzazione è media; è bassa nei casi restanti. Il risultato è che 46 fondazioni hanno una specializzazione alta e 42 media, nessuna bassa.

Questo risultato riflette anche la normativa di settore che impone alle Fondazioni Acri di erogare almeno il 50% a non più di 5 settori rilevanti.

E' ovvio notare che tutti questi beni sociali sono anche prodotti in ben maggiore misura dalle istituzioni e si configurano quindi primariamente come beni pubblici. Vi è dunque una produzione congiunta di beni pubblici e di beni sociali che risulta essere molto

utile in quanto potrebbe mettere a confronto l'efficienza, l'efficacia e il costo nella produzione di beni che non hanno prezzo. Nel confronto andrebbero anche introdotti degli indicatori di prossimità tra erogatori e beneficiari, di coesione e di solidarietà sociale. Nell'odierno convegno Carlo Azeglio Ciampi ha affermato che "L'organizzazione delle nostre società, stretta tra vecchi e nuovi bisogni e severi vincoli di economicità impone radicali trasformazioni. Le Fondazioni, come corpo sociale intermedio, assumono un ruolo rilevante nell'applicazione su più ampia scala del principio di sussidiarietà. La crisi economica ha messo irrimediabilmente in luce l'insostenibilità dello Stato sociale, così come lo abbiamo sperimentato finora. Ma non è solo l'insostenibilità finanziaria a decretarne il totale ripensamento. Vorrei in proposito [...] riproporvi un passaggio della *Centesimus Annus* di Giovanni Paolo II: «Intervenendo direttamente e deresponsabilizzando la società, lo Stato assistenziale provoca la perdita di energia umane e l'aumento esagerato degli apparati pubblici, dominati da logiche burocratiche più che dalla preoccupazione di servire gli utenti con enorme crescita della spesa»".

Qui vi è un argomento per approfondimenti sia concettuali che operativi.

Finanziamenti annuali totali da 1 a 2 miliardi di euro, erogati dalle Fondazioni Acri, sono piccola cosa quantitativamente rispetto a una spesa pubblica in analoghi settori che in via approssimata è di circa di 130 miliardi di euro. Le erogazioni delle Fondazioni Acri sono dunque di poco superiori all'1% della spesa pubblica in analoghi settori. Ma un confronto numerico ha poco senso.

Dal confronto può e deve discendere invece sia un miglioramento nella erogazione di beni pubblici che in Italia sono valutati troppo in base a norme di procedura, con sprechi, sia un certo trasferimento a soggetti sociali della produzione di alcuni di questi beni con le correlative risorse, che potrebbe aumentare la creazione di valore sociale. Il varo del 5 per mille voluto da Giulio Tremonti ha anche questo, pur limitato quantitativamente, scopo. Ma qualitativamente si tratta di una grande innovazione.

Riteniamo infine che con i progressi nel federalismo, in molte regioni, quelle più avanzate, questo trasferimento dal pubblico al sociale si accentuerà anche se non è pensabile una completa sostituzione. La attuazione della sussidiarietà verticale dovrà generare infatti anche più sussidiarietà orizzontale per evitare un neo-centralismo regionale e magari una invadenza delle istituzioni

regionali sulle Fondazioni. Questo sarebbe un danno netto al liberalismo sociale italiano.

### 5. Iniziative specifiche delle Fondazioni Acri: Fondazioni di comunità e Fondazione per il Sud

Abbiamo già detto che molte sono le innovazioni generate dalle Fondazioni Acri e tra queste abbiamo ricordato che esse hanno innescato anche un notevole processo di formazione dei richiedenti il loro supporto, che sono stati costretti ad apprendere le metodologie di formulazione di progetti, esecuzione e rendicontazione degli stessi. Questa è una innovazione silenziosa ma di grande rilievo.

Due iniziative poste in essere, una soprattutto dalla Fondazione Cariplo e l'altra dalle Fondazioni Acri, meritano poi specifica attenzione. Le Fondazioni di Comunità: sono attuate dalla Fondazione Cariplo per favorire lo sviluppo sul territorio di fondazioni autonome per promuovere la filantropia, la cultura della gratuità e della prossimità, lo sviluppo della società civile. Esse sono operanti sulla base di un meccanismo di cofinanziamento che parte dalla Fondazione Cariplo<sup>10</sup>.

L'iniziativa è partita nel 1998 e ad oggi sono sorte in Italia ben 26 Fondazioni di Comunità, di cui 15 costituite direttamente da Fondazione Cariplo, nei capoluoghi di provincia della Lombardia, a Novara e a Verbania. Si tratta di un modello preso a riferimento anche in ambito internazionale.

Le Fondazioni di Comunità si fanno promotrici di progetti innovativi, stimolando il cofinanziamento anche da parte di altre istituzioni pubbliche e private. Esse svolgono attività di pubblica utilità, promuovendo, in particolare, la costituzione di patrimoni le cui redditività saranno permanentemente destinate in beneficenza per il finanziamento di attività di assistenza sociale e socio-sanitaria, promozione e sviluppo del territorio, formazione professionale, sport dilettantistico, tutela, promozione e valorizzazione di attività culturali, di beni e di iniziative di interesse artistico e storico, tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, ricerca scientifica e di altre attività volte a migliorare la qualità della vita. La Fondazione per il Sud è un'altra grande innovazione varata dalle Fondazioni Acri. E' noto a tutti come il mezzogiorno sia uno straordinario giacimento di risorse umane ed economiche del nostro Paese, così come è noto che lo stesso non si sviluppa perché le istituzioni e l'economia hanno per ora avuto tanti insuccessi pur a fronte di gigantesche immissioni di risorse finanziarie. Per pro-

muovere l'infrastrutturazione sociale del mezzogiorno, nel novembre 2006 è nata la Fondazione per il Sud dall'alleanza tra le Fondazioni Acri e il mondo del terzo settore e del volontariato<sup>11</sup>. La Fondazione nasce quale frutto principale di un protocollo d'intesa firmato nel 2005 dal Forum del Terzo Settore e dall'Acri, in rappresentanza delle fondazioni di origine bancaria, e con l'adesione molti soggetti sociali (di volontariato e del terzo settore).

La Fondazione si propone di promuovere e potenziare le strutture immateriali per lo sviluppo sociale, civile ed economico del Meridione, in particolare Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia – regioni che rientrano nell'obiettivo prioritario 1 del Regolamento CE n. 1260 del 21 giugno 1999 – attuando forme di collaborazione e di sinergia con le diverse espressioni delle realtà locali, in un contesto di sussidiarietà e di responsabilità sociale. La Fondazione per il Sud non interviene direttamente sui bisogni immediati, ma stimola le energie del territorio a produrre risposte alle esigenze locali, promuovendo la crescita delle reti di solidarietà, sostenendo idee e progetti esemplari capaci di favorire lo sviluppo locale. Da questa esperienza sono anche nate 3 fondazioni di comunità: Fondazione della Comunità Salernitana Onlus; Fondazione di Comunità del Centro Storico di Napoli; Fondazione di Comunità di Messina – Distretto Sociale Evoluto<sup>12</sup>.

#### 6. Le Fondazioni Acri sul confine dell'economia: le partecipazioni bancarie

Le Fondazioni operano anche sui confini dell'economia, non come sostituti delle aziende, ma anche per contribuire al buon funzionamento di alcuni tra questi soggetti facendo sì che essi perseguano degli scopi di lungo periodo che, pur essendo loro tipici, avvantaggino anche il sociale. In questo senso va intesa la partecipazione delle Fondazioni Acri all'azionariato di molte banche italiane tra cui le tre più grandi. Il Monte dei Paschi di Siena è partecipata da una fondazione al 45,68%, Intesa Sanpaolo è partecipata da 5 fondazioni al 25,6%; Unicredit è partecipata da due fondazioni al 7,30%. Si tratta dunque di un ruolo rilevante ma, salvo che nel caso del Monte dei Paschi, non tale da configurare una dipendenza strutturale, stando alle quote di partecipazione.

Più in generale tra le Fondazioni Acri: 55 hanno una quota di partecipazione inferiore al 50% (e di queste 23 tra il 20% e il 50%; 15 tra il 5% ed il 20%; 17 inferiore al 5%); 18 non hanno più partecipazioni dirette; 15 detengono oltre il 50% per la specifica normativa sulle piccole Fondazioni (art. 25, c.3bis, d.lgs n. 153/99).

Contro queste partecipazioni si sono espressi in molti prima della grande crisi finanziaria internazionale che, iniziata nel 2008, non è ancora finita. Durante e dopo quella crisi le critiche si sono assai affievolite.

La “certificazione” conclusiva a favore delle partecipazioni delle Fondazioni Acri viene dalla Banca d’Italia per tramite del governatore Draghi, che già nella Giornata mondiale del risparmio del 2006 ha affermato che le Fondazioni avevano dato un contributo determinante alla riorganizzazione del nostro sistema bancario. Nella giornata del 2009 egli ha detto:

“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. Molte hanno accettato sacrifici nell’immediato, contribuendo alla solidità del sistema, alla capacità delle banche di fare credito all’economia, alla valorizzazione di lungo termine del proprio stesso investimento”. Ed ancora: “Il sistema bancario italiano, dopo le grandi fusioni di due anni fa, ha bisogno di stabilità per affrontare le sfide gestionali e strategiche che l’uscita dalla crisi richiede. Ha bisogno che le Fondazioni continuino ad accompagnarne il rafforzamento patrimoniale e perseverino in quel ruolo, di azionista presente ma non intrusivo nella gestione, che è stato negli ultimi anni alla base del loro successo”<sup>13</sup>. Analoghi concetti egli ha espresso nelle recenti considerazioni finali del 31 maggio nelle quali ha anche sottolineato l’importanza della indipendenza del management delle banche partecipate dalle Fondazioni, trovando il pieno consenso di due personalità come Giuseppe Guzzetti e Giovanni Bazoli<sup>14</sup>.

Guzzetti ha affermato che “Il Governatore ci invita a tener ferma la nostra autonomia e a salvaguardare il nostro ruolo di investitori istituzionali, a tutto vantaggio del valore economico dei nostri investimenti, dell’indipendenza del management delle banche, dell’interesse del paese”. Guzzetti ha anche ribadito che le Fondazioni sono un “diaframma” tra la politica e le banche anche perché è la stessa legge Ciampi, i cui dettami sono stati avvalorati dalla sentenza della Consulta, a fornire le garanzie contro le invasioni di campo. Gli organi delle Fondazioni, infatti, sono composti per la metà da esponenti della società civile e per la metà sono espressione degli enti locali, non necessariamente pubblici. Dopodiché, come gli amministratori nei consigli di amministrazione, anche questi ultimi non dovrebbero essere portatori degli interessi degli enti che li hanno designati, bensì dovrebbero operare nell’interesse della Fondazione. Queste, almeno, sono le regole.

Giovanni Bazoli ha affermato: “Ho apprezzato il riferimento fatto dal Governatore all’ autonomia e all’ indipendenza del management delle banche, che sono da difendere, anche con riferimento al ruolo delle Fondazioni”<sup>7</sup>. A nostro avviso per valorizzare, senza che debordi, il ruolo delle Fondazioni Acri nelle banche partecipate sarebbe importante l’ estensione del sistema duale e un suo affinamento normativo italiano anche per favorire il radicamento territoriale di banche che, stante le loro grandi dimensioni devono anche essere proiettate (razionalmente) internazionalmente.

### 7. Le Fondazioni Acri sul confine delle istituzioni economiche: la partecipazione alla Cassa Depositi e Prestiti

Sul confine delle istituzioni economico-sociali di grande rilevanza è la partecipazione delle Fondazioni Acri alla Cassa Depositi e Prestiti (Cdp) che noi abbiamo qualificato come istituzionale, anche se in modo improprio, per ricordare che essa è partecipata al 70% dal Ministero dell’ economia. L’ operazione che si è conclusa nel dicembre del 2003 rappresenta una innovazione per ampliare il liberalismo sociale attraverso l’ ibridazione tra soggetti sociali e soggetti economico-istituzionali orientati al lungo periodo. La trasformazione della Cdp in spa detenuta dal Ministero del Tesoro e la successiva cessione del 30% della partecipazione alle Fondazioni bancarie è un disegno di coerenza, del quale va reso merito soprattutto alla iniziativa di Giulio Tremonti e alla successiva risposta di Giuseppe Guzzetti. Entrambi sono convinti sostenitori degli investimenti non speculativi di lungo periodo rivolti all’ interesse generale, al territorio, alle infrastrutture fisse e sociali. E’ noto che 65 Fondazioni Acri hanno acquisito il 30% della Cdp in azioni privilegiate con diritto di voto nelle assemblee ordinarie e straordinarie, con una garanzia di dividendo e con specifiche clausole di conversione. Si tratta di una formula che garantisce alle Fondazioni Acri di non compromettere i propri fini sociali e nel contempo di tutelare al meglio il proprio patrimonio.

Nitide per linguaggio e sostanza le dichiarazioni rilasciate nel 2003 da Giuseppe Guzzetti: “Le Fondazioni hanno risposto numerose all’ offerta di entrare nel capitale della Cassa Depositi e Prestiti perché sono consapevoli delle potenzialità e del ruolo che questo rinnovato organismo può svolgere per la crescita e lo sviluppo del nostro Paese; e danno atto al ministro Tremonti e ai vertici del Mef e della Cdp di aver agito con disponibilità per rendere possibile la realizzazione di quest’ operazione”<sup>15</sup>.

“L’impegno che le Fondazioni si sono assunte in Cdp – ha spiegato Guzzetti - non è una scommessa né un puro atto di generosità; perché le Fondazioni hanno degli obblighi, prima ancora che normativi e statutari, verso le comunità di cui sono espressione. In particolare hanno l’obbligo di conservare inalterato il valore del loro patrimonio, che appartiene alla collettività, e di far sì che dai suoi impieghi derivino utili adeguati a permettere loro di svolgere la propria attività erogativa”<sup>16</sup>.

“L’ingresso nella Cassa Depositi e Prestiti è il coronamento di un percorso: è un’occasione per estendere a livello nazionale un’attenzione alle comunità che certo non trascurerà quelle aree, in particolare il Mezzogiorno, dove le Fondazioni di origine bancaria non ci sono o sono scarsamente presenti”<sup>17</sup>.

“L’investimento delle Fondazioni nella Cassa Depositi e Prestiti è un atto di fiducia [...]. perché siamo convinti che, pur presente da decenni a sostegno della crescita economica italiana, la Cdp di oggi potrà fare di più grazie alla sua nuova formula organizzativa, che darà modo di coniugare una maggior efficacia del suo ruolo di propulsore di sviluppo del Paese con la capacità di creare valore anche per i suoi azionisti in quanto impresa”<sup>18</sup>.

Dal punto di vista della governance della Cdp interessante è il modo con cui hanno valorizzato la partecipazione delle Fondazioni Acri. Esse designano 3 dei 9 membri del Consiglio di Amministrazione della Cassa Spa ed inoltre partecipano agli indirizzi della Cdp tramite due comitati: quello di supporto degli azionisti privilegiati e quello di indirizzo. Infine ormai da qualche anno indicano il Presidente della Cdp. E’ un modello di governance innovativo che potrebbe essere esteso anche ad altri casi.

#### 8. Due iniziative di grande portata sociale e per lo sviluppo

Le Fondazioni Acri sono state co-promotrici recentemente, nell’ambito della Cdp, di almeno due iniziative importanti: i fondi di social housing (edilizia privata sociale)<sup>19</sup> e il Fondo Pmi<sup>20</sup>. Entrambi i progetti sono sperimentati a livello locale dalle Fondazioni e poi “portati” a livello centrale in Cdp.

Per il social housing, dal marzo 2010 ha preso avvio, concluso l’iter autorizzativo, l’operatività di Cdp Investimenti Sgr, costituita nel febbraio 2009 da Cdp (70%) insieme ad Abi e Acri (15% ciascuna) per dare impulso anche in Italia al social housing. Il Fondo, che ha una durata di 30 anni, ha la finalità istituzionale di incrementare l’offerta sul territorio di Alloggi Sociali a supporto e integrazione delle politiche di settore dello Stato e delle Regioni.

Per il Fondo italiano d'investimento per le Pmi, dal marzo 2010, con la costituzione della Sgr con i 3,5 milioni versati da sette soci (Cdp; Mef, Abi, Confindustria, Unicredit, Intesa San Paolo e Mps) con quote paritetiche di capitale (0,5 milioni), ha preso avvio questa iniziativa che si pone l'obiettivo di favorire il rafforzamento patrimoniale e l'aggregazione delle Pmi, di modo da poter competere e adeguarsi dimensionalmente. Il bacino potenziale di Pmi fruitore ammonta a 15.000 imprese di cui 10.000 manifatturiere con un fatturato compreso tra 10 e 100 milioni di euro.

Con questa iniziativa le Fondazioni Acri svolgono una funzione analoga a quella delle Fondazioni di sviluppo delle quali ci siamo interessati in altra sede<sup>21</sup>.

### 9. Conclusioni

Le Fondazioni Acri potranno ulteriormente svolgere un ruolo importante per l'affermazione del liberalismo sociale in Italia, per la promozione e la produzione dei beni socio-civili. Da qualche tempo si parla in Italia di economia sociale di mercato da riscoprire. Sarebbe bene ricordare che questo paradigma può essere declinato in vari modi, uno dei quali - che noi chiamiamo liberalismo sociale - è già in atto ed in progressione in Italia anche per opera delle Fondazioni Acri, sia direttamente, sia indirettamente. Qui rileva la loro partecipazione alla Cdp che ha avuto, come detto, una forte innovazione istituzionale nel dicembre 2003, con la costituzione nell'attuale forma giuridica di Società per azioni, in applicazione del D.L. 30 settembre 2003 n. 269.

Il liberalismo sociale richiede soggetti sociali forti, dotati di convinzioni ideali mai disgiunte dalla professionalità perché solo così si ha una solidarietà creativa, dinamica e durevole. Certo soggetti sociali di questo tipo continuano a disturbare sia i burocrati che i mercatisti. Ed è da questi che derivano due opposte critiche e minacce. I primi pensano che i soggetti sociali debbano essere oppressivamente vigilati e quindi "statizzati". Per taluni solo lo stato garantisce il rispetto di un'etica civile mentre altri forse pensano a nuovi spazi d'influenza politico-partitica. I secondi pensano che questi soggetti siano autoreferenziali nella composizione degli organi e nell'operato e quindi vadano "mercatizzati". Nessuna di queste due correnti sarà utile alla nostra Repubblica alla quale due grandi italiani europeisti, il presidente Ciampi prima e il presidente Napolitano, poi, ci hanno sempre richiamato. Nell'incontro del maggio 2009 con le Fondazioni Acri, il Presidente Napolitano,

ha detto: “Credo che sia innegabile l’importanza del ruolo che voi svolgete nella vita economica, sociale, istituzionale e culturale del paese. [...] Siete una realtà estremamente dinamica, avete una capacità di iniziativa e una capacità di continuo aggiornamento e arricchimento della vostra attività che va ben al di là di una originaria visione filantropica, che pure ha ispirato i vostri primi passi [...]. Noi, nel nostro linguaggio anche costituzionale, possiamo ben parlare di una funzione di solidarietà e di una funzione di coesione sociale che sono valori essenziali del nostro modo di concepire la vita nazionale e le comuni responsabilità istituzionali”<sup>22</sup>.

<sup>9</sup>Si vedano tra i molti, *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l’Europa e l’Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 2002; *Sussidiarietà e sviluppo economico* (con M. Fortis), n. 1, Quaderno della Fondazione per la Sussidiarietà, Milano, 2003; Una costituente per l’interesse nazionale in economia, in “Aspenia”, n. 34, 2006, pp. 92-99; Riflessioni sul liberalismo comunitario per lo sviluppo italiano, in A. Quadrio Curzio e M. Fortis (a cura di), *Valorizzare un’economia forte. L’Italia e il ruolo della sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 361-387; *Sussidiarietà e competitività di un sistema. Paese*, in G. Vittadini (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Fondazione per la Sussidiarietà*, Guerini e Associati, Milano, 2007, pp. 163-182.

<sup>10</sup>Comunicato stampa Acri del 23 dicembre 2003, scaricabile all’indirizzo [www.acri.it](http://www.acri.it).

<sup>11</sup>Si vedano a titolo esemplificativo: la relazione tenuta da F. Bassanini al 21° Congresso dell’Acri, Siena, 10 giugno 2009 dal titolo “Le Fondazioni di origine bancaria nella crisi e oltre la crisi” e quella tenuta al 18° Congresso dell’ACRI, Bolzano, 22-24 giugno 2006 dal titolo “Le Fondazioni di origine bancaria, il sistema bancario e la Repubblica della sussidiarietà”; la Postfazione al volume di Astrid, *Dove lo Stato non arriva. Pubblica Amministrazione e Terzo settore*, a cura di C. Cittadino, Passigli, Firenze, 2008.

<sup>12</sup>Si vedano i seguenti lavori dell’Autore, *Economisti ed economia. Per un’Italia europea: paradigmi tra il XVIII e il XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 2007; *Alle origini del pensiero economico in Italia. Economia e istituzioni. Il Paradigma lombardo tra i secoli XVIII e XIX* (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1996.

<sup>13</sup>F. Bassanini cita anche Giuseppe Pinza come uno dei padri della riforma nella Postfazione al volume di Astrid, *Dove lo Stato non arriva. Pubblica Amministrazione e Terzo settore*, cit.

<sup>14</sup>Questa è la terminologia della sentenza n. 300 del 24 settembre 2003 della Corte Costituzionale, che a sua volta cita la sentenza n. 50 del 1998.

<sup>15</sup>I dati relativi alle Fondazioni sono tratti da Acri, *XIV Rapporto sulle Fondazioni Bancarie, 2010* che analizza i dati di bilancio al 31 dicembre 2008; i dati di bilancio relativi al 2009 sono tratti da un comunicato stampa scaricabile dal sito [www.acri.it](http://www.acri.it).

<sup>16</sup>J. Delors (1991), *Le principe de subsidiarité: contribution ou débat*, in *Subsidiarité: défi du changement*, AA.VV., Atti del Colloquio Institut d’Administration Européenne, Maastricht, 21-22 marzo 1991.

<sup>17</sup>Così come elaborato in Acri, *XIV Rapporto sulle Fondazioni Bancarie, 2010*.

<sup>18</sup>Le informazioni sulle Fondazioni di Comunità sono tratte dal sito [www.fondazionecripio.it](http://www.fondazionecripio.it).

<sup>19</sup>Cfr. S. Bolchi, *Capitale sociale e sussidiarietà*. La Fondazione per il Sud, Working Papers Cranec, Facoltà di scienze politiche, Università Cattolica, 0901, 2009.

<sup>20</sup>In base ai dati di bilancio 2009, il patrimonio costitutivo della Fondazione per il Sud ammonta a € 314 milioni di euro tutti provenienti in modo diretto o indiretto dalle Fondazioni Acri. A dati di bilancio 2009 sono stati erogati 15 milioni di euro con 460 mila euro a progetto. L’integrità del patrimonio. Sono stati assegnati contributi per Euro 15.919.700. L’importo medio stanziato per il finanziamento di ogni progetto è stato di oltre 460 mila euro.

<sup>21</sup>Cfr. M. Draghi, *Intervento alla 85ª Giornata mondiale del risparmio*, in “Il Risparmio”, Anno LVII, n. 4, ottobre-dicembre, 2009, p. 48.

<sup>22</sup>Le dichiarazioni di Giuseppe Guzzetti e di Giovanni Bazoli che seguono sono state rilasciate al termine dell’incontro tenutosi a Roma il 31 maggio 2010 per le annuali Considerazioni finali del Governatore della Banca d’Italia. Tali dichiarazioni sono state riportate da tutti i principali organi di stampa: noi ci riferiremo in particolare a A. Olivieri, *La politica stia fuori dalle banche*, “Il Sole 24 Ore”, 1° giugno 2010.

<sup>23</sup>Comunicato stampa Acri del 23 dicembre 2003, scaricabile all’indirizzo [www.acri.it](http://www.acri.it).

<sup>24</sup> <sup>25</sup> <sup>26</sup> Ibidem

<sup>27</sup>Comunicato stampa Cassa Depositi e Prestiti, n. 1/2010

<sup>28</sup>Dossier di stampa del Ministero dell’economia e delle Finanze, <http://www.tesoro.it/ufficio-stampa/dossier-stampa/fiipmi.asp>

<sup>29</sup>Cfr. A. Quadrio Curzio, *Le fondazioni di sviluppo nel sistema nazionale ed europeo*, in Fondazione Fiera Milano “Costruire la città degli scambi”, Domus, Milano, 2005, pp. 30-31.

<sup>30</sup>Intervento del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, in occasione dell’incontro con il Presidente dell’Acri, Giuseppe Guzzetti, Palazzo del Quirinale, 25 maggio 2009, scaricabile dal sito [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

**VITTORIO GRILLI**  
*Direttore Generale del Tesoro*  
*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

L'autorevole contesto in cui è ospitato questo Convegno mi induce a prendere le mosse da una preliminare riflessione sulla "lungimiranza" del disegno legislativo di cui oggi cerchiamo di tirare un primo bilancio, *vingt ans après*.

Mi piace infatti sottolineare innanzitutto che la scelta compiuta nel 1990 – e confermata dagli interventi normativi successivi che hanno in alcuni aspetti corretto la rotta, ma proprio al fine di tenere fede allo spirito del disegno iniziale – può essere indicata come un esempio della capacità del nostro legislatore di trovare soluzioni giuridiche originali e ingegnose, e del coraggio mostrato nel perseguire obiettivi particolarmente innovativi e ambiziosi di trasformazione e miglioramento non solo del settore finanziario, quanto della società nella sua accezione più ampia.

Il dato potrebbe essere trascurato da chi guardi alla storia dalla prospettiva attuale, ma non si deve dimenticare che allora erano in molti a esprimere dubbi circa il fatto che le Fondazioni bancarie, queste "strane creature" nate da un tratto di penna del legislatore e guardate con un certo sospetto, avrebbero saputo autonomamente – con scelte adottate in autogoverno – trasformarsi nel corso degli anni per andare oltre la loro condizione genetica di "enti conferenti", come erano definiti nella legge Amato, e divenire protagonisti e propulsori fondamentali del settore "non profit".

Non era affatto scontato, ma il legislatore ha scelto di rispettare la storia del sistema bancario italiano, valorizzarne le peculiarità, fare del suo radicamento territoriale uno dei suoi punti di forza cercando al contempo una soluzione che non mortificasse le esigenze di crescita dimensionale che la sfida del mercato unico europeo iniziava allora a porre.

Ha voluto, in una parola, credere nel valore della sussidiarietà, di cui il pluralismo delle istituzioni e il decentramento sono principi informatori; e ha saputo così cogliere l'occasione della riforma del sistema bancario per andare oltre il settore finanziario, dando un impulso decisivo a quel "terzo settore" che nel panorama italiano è stato a lungo trascurato, nonostante il rilievo che già la Costituzione annette alle organizzazioni sociali intermedie come strumenti fondamentali di realizzazione della persona.

E le Fondazioni sono state all'altezza dell'ambizione del progetto e della fiducia in loro riposta, conducendo prima il processo di privatizzazione sostanziale e di consolidamento del sistema bancario italiano e assumendo quindi progressivamente le vesti, grazie ai relativi proventi, di istituzioni fondamentali per la promozione so-

ziale e lo sviluppo economico del nostro Paese. Non solo per le Comunità di riferimento in cui operano direttamente, ma per la collettività più in generale, come dimostrano la costituzione della Fondazione per il Sud, la partecipazione ai progetti della Cassa Depositi e Prestiti e alle iniziative per lo sviluppo dell'edilizia abitativa per le classi meno agiate, il Fondo F2i, per fare alcuni esempi. Il bilancio di questa esperienza così peculiarmente italiana è dunque, lo dico da subito, positivo. Le Fondazioni stanno dimostrando di saper interpretare la trasformazione loro richiesta, che è poi in parte un ritorno alle origini dato che la proiezione verso il sociale è presente sin dalla creazione delle Casse di Risparmio.

Come è noto, tutto ebbe inizio alla fine degli anni ottanta, quando divenne chiara la necessità indilazionabile di un adeguamento del sistema creditizio italiano alle mutazioni in atto nel mercato unico europeo. Fu in tale contesto che maturò l'idea di adottare uno schema originale, che consentisse un'uscita graduale degli enti creditizi dall'ambito pubblico attraverso la separazione delle funzioni dell'impresa bancaria da quelle dell'ente benefico erogatore di fondi, creando due entità distinte, ordinate al conseguimento di obiettivi diversi e pertanto rette da assetti di governance e di controllo differenti.

Si tratta indubbiamente di un intervento che ancora oggi colpisce per la sua geniale semplicità. Una serie di vincoli storici politici e istituzionali sono stati brillantemente risolti con un approccio innovativo ed essenziale, la cui ingegnosità è stata più volte riconosciuta anche a livello internazionale, per esempio dal Fondo Monetario Internazionale, nelle sue periodiche indagini sull'assetto istituzionale dei principali Paesi.

La ristrutturazione e lo sviluppo del settore bancario italiano devono molto a quella riforma. Grazie ai processi di aggregazione che le Fondazioni hanno saputo avviare, si sono costituiti gruppi bancari di dimensioni adeguate a competere nel mercato europeo e globale. Non è certo un caso che dietro ai gruppi bancari italiani a vocazione internazionale vi siano le Fondazioni bancarie. Esse hanno svolto in questo ventennio il ruolo di investitori di lungo termine e hanno rappresentato un determinante fattore di stabilità del sistema creditizio italiano. Del resto il supporto fornito in questi anni dalle Fondazioni all'azione del management in un'ottica di lungo periodo, nel rispetto della piena autonomia degli organi di gestione, si sta rivelando un perno cruciale in questa fase di turbolenza dei mercati finanziari internazionali.

La loro presenza nell'azionariato delle banche conferitarie ha infatti contribuito al loro consolidamento e al rafforzamento dei *ratios* patrimoniali. Il mantenimento del legame delle banche con il territorio e con il tessuto economico e produttivo del Paese si rivela un punto ineludibile di forza del nostro sistema bancario: fare banca significa anche conoscere il cliente e il contesto in cui opera, saper riconoscere il merito e le situazioni di difficoltà che hanno solo carattere temporaneo. Da questo punto di vista, se il settore del credito in Italia ha complessivamente retto bene alla crisi finanziaria globale, e non è stato travolto dalle turbolenze di cui sono stati vittime grandi istituti stranieri, lo si deve anche alle Fondazioni bancarie, radicate nel territorio e attente ai risultati di lungo periodo più che alle brillanti *performance* di un trimestre.

Nel panorama generale delle Fondazioni bancarie peraltro il rapporto di queste ultime con le banche "conferitarie" presenta connotati non uniformi. Sappiamo in particolare che il compito delle Fondazioni che ancora hanno partecipazioni anche di controllo o comunque rilevanti è tutt'altro che concluso. Peraltro, in un momento di particolare difficoltà per l'intero sistema del credito, queste Fondazioni sono poste di fronte a scelte importanti e onerose sul piano finanziario: è noto che la revisione del sistema di regole di Basilea 2 richiederà a livello globale un rafforzamento della consistenza patrimoniale delle banche. Sarà un processo graduale, un'istanza rispetto a cui l'Italia si trova in una posizione di partenza migliore rispetto ad altri grandi Paesi. E' bene tuttavia che le Fondazioni non rinviino la riflessione su questo punto e sappiano così trovarsi pronte alle decisioni importanti che saranno chiamate ad assumere. Si tratta di decisioni strategiche per l'intero Paese, che coinvolgono molteplici piani: la solidità delle banche, la presenza di soci di riferimento stabili, la contendibilità del controllo da parte di altri soggetti, l'esigenza di una redditività adeguata, per il finanziamento delle attività istituzionali delle Fondazioni.

Le Fondazioni bancarie sono state anche i soggetti che più di altri hanno rappresentato una nuova espressione di "democrazia economica", che ha reso partecipi le comunità locali di inedite responsabilità sul versante economico e finanziario a fronte del consolidamento del sistema creditizio nazionale.

Le Fondazioni bancarie, nello stesso tempo, hanno progressivamente e opportunamente ampliato in questi anni la loro "proiezione sociale", interpretando il ruolo loro riconosciuto anche dalla

Corte Costituzionale di soggetti autonomi, promotori delle libertà sociali che concorrono in funzione sussidiaria al soddisfacimento dei bisogni e allo sviluppo delle comunità locali e della collettività in generale.

Su questo versante, siamo davanti ad un'occasione per valorizzare il contributo che il settore non profit fornisce in Italia, allineandolo ai più elevati standard qualitativi e quantitativi che si riscontrano in altri Paesi dell'Europa e negli Stati Uniti. Non c'è bisogno di richiamare le cifre a tutti note: il patrimonio di cui le Fondazioni dispongono nell'interesse della collettività è di assoluto rispetto anche nel confronto internazionale. Occorre proseguire nel percorso avviato di impiego di questo capitale finanziario per la creazione e l'accrescimento del "capitale sociale".

Tutto ciò, mi preme sottolinearlo, in un disegno di interesse collettivo che muove dalle comunità locali ma che non può e non deve essere limitato ad esse, dovendo assumere un respiro e ricadute che vadano al di là del territorio di insediamento delle Fondazioni.

Notevoli progressi sono stati compiuti sin qui. Ed è particolarmente apprezzabile lo sforzo profuso dalle Fondazioni per attenuare il divario tra il Nord e il Sud Italia, come testimonia l'iniziativa della Fondazione per il Sud.

Non è possibile, né invero auspicabile, che le Fondazioni operino in sostituzione o in supplenza dell'intervento pubblico. Occorre piuttosto che esse agiscano in un'ottica di complementarità, sfruttando la loro prossimità al cittadino, anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati. Azioni finalizzate a questi obiettivi si prestano in modo particolare a essere condotte a livello locale e comportano interventi di natura relazionale che sono più efficacemente gestibili da soggetti di natura sussidiaria piuttosto che dalla pubblica amministrazione.

Un simile ruolo richiede inoltre alle Fondazioni la massima trasparenza d'azione, fattore cruciale per rinsaldare il rapporto fiduciario con la comunità.

È doveroso un accenno al tema della governance. Il riconoscimento sempre più pieno e generalizzato dei meriti dell'esperienza delle Fondazioni bancarie è talvolta stato accompagnato da critiche a una supposta autoreferenzialità. Nella nostra attività di vigilanza al Tesoro siamo spesso destinatari di esposti in materia. Spesso, a questi esposti corrispondono vivaci contrapposizioni di interessi a livello locale, specialmente nelle realtà di provincia.

Questi contrasti hanno ad oggetto l'attività e le scelte delle Fondazioni bancarie. Ecco, in questo dibattito intenso, io leggo un dato positivo, perché certamente sono un sintomo di pluralismo, e di consapevolezza da parte della collettività e degli interessi che le Fondazioni non appartengono a sé stesse, ma a tutti. Quanto più è accesa la discussione sulle scelte delle Fondazioni bancarie, tanto meno è vero che le Fondazioni sono autoreferenziali.

Questo non significa tuttavia che il problema si risolva da solo. Registro indubbi progressi, sul fronte della responsabilità delle Fondazioni bancarie, e ne do pubblicamente atto. Al tempo stesso, ogni percorso di crescita impone di porsi nuovi traguardi. Le stesse Fondazioni bancarie sono le prime a esserne consapevoli. Cito dalla mozione congressuale finale, approvata alla conclusione del XXI Congresso Nazionale delle Fondazioni bancarie: l'obiettivo è quello 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". La responsabilità delle Fondazioni bancarie è cresciuta nel tempo, e deve continuare a crescere; sono fiducioso che questo accadrà.

Infine, mi sia consentito un breve accenno all'interazione tra le Fondazioni e la Vigilanza da parte del Tesoro. Nel corso di questi anni si è instaurato un proficuo confronto dialettico tra le parti, e vi sono state naturalmente diverse occasioni di confronto. Sono convinto che la vivacità di interlocuzione abbia contribuito sia a far crescere il personale del Tesoro sia ad accrescere la consapevolezza della delicatezza del ruolo degli organi di vertice e di tutto il personale delle Fondazioni, chiamati al difficile compito di un'oculata gestione di un ingente patrimonio e del suo efficace impiego a sostegno della collettività.

La vigilanza del Tesoro non ha un carattere invasivo, e fonda molta della sua forza sul riconoscimento del ruolo positivo che l'Autorità pubblica può avere per le Fondazioni. Questa nostra funzione viene svolta nell'ambito di un rapporto costante, ricco e collaborativo con l'Acri, e il suo Presidente Guzzetti, che colgo l'occasione di ringraziare.

**MAURIZIO LUPI**

*Promotore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*

Desidero ringraziare il presidente Guzzetti per l'invito che mi ha rivolto e sono particolarmente lieto del fatto che la Giornata delle Fondazioni, in questo anniversario importante, si svolga proprio in un luogo così istituzionale. Peraltro, il titolo che avete individuato per questo momento esprime con forza proprio questo rapporto: eredi di comunità, figlie del Parlamento.

La storia italiana di questi venti anni ha visto la presenza delle Fondazioni come un protagonista e oggi vorrei evidenziarne gli elementi a mio parere più significativi.

Anzitutto lo straordinario e capillare rapporto con il territorio. Nella tradizione del nostro Paese, le aggregazioni nate da una aspirazione ideale, hanno sempre dato origine a realtà che senza aspettare lo Stato hanno saputo interpretare le necessità profonde del popolo.

Da questa considerazione nasce un altro aspetto importante delle Fondazioni, che è l'indipendenza dalla politica, che non considero affatto autoreferenzialità. Questo equilibrio virtuoso tra autonomia e capillarità (eredi di comunità) è ancora oggi la più forte garanzia di trasparenza, ma soprattutto la certezza che il sostegno che annualmente le Fondazioni danno al territorio sia frutto non di clientelismo, ma di attenzione allo sviluppo e alla crescita dei soggetti beneficiari.

Sono anche persuaso del fatto che il rapporto con la banca abbia dimostrato negli anni di poter essere virtuoso in quanto fondato su una idealità profonda.

Per capirsi, le erogazioni delle Fondazioni non fanno diventare né santi né cittadini virtuosi né inventano scienziati, ma laddove ci sono santi, operatori di pace e di giustizia, uomini religiosi e amanti dell'uomo, invenzioni e creazioni geniali, possono sostenere l'azione ed ampliare gli esiti virtuosi.

In una parola, sono soggetto molto efficace di sussidiarietà. La sussidiarietà infatti, tema a me particolarmente caro, non riguarda le concessioni o le esternalizzazioni che l'ente pubblico realizza in favore del privato, ma anzitutto il riconoscimento del valore pubblico di talune iniziative private. E non è un caso se nel 2003, nel mezzo di un'aspra discussione pubblica sul ruolo delle Fondazioni, la Corte Costituzionale emette una sentenza (numero 300) con la quale riconosce il ruolo pubblico delle Fondazioni e nel contempo la loro natura privata.

La sentenza rende efficace e consegna una autentica interpretazione di ciò che la Costituzione modificata prevede all'art. 118:

“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Perdonate la parentesi apparentemente personale, ma proprio in quell'anno, nel 2003, nasce l'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà (che oggi è ancora attivo con oltre 300 parlamentari aderenti), come desiderio di alcuni parlamentari di entrambi gli schieramenti di fare della sussidiarietà un principio di azione politica e di criterio nella approvazione delle leggi.

Proprio nella veste di Promotore dell'Intergruppo, anche nel ruolo di Vice Presidente della Camera che oggi ricopro, tengo particolarmente ad evidenziare quelle che a mio parere sono le sfide che la sussidiarietà ci impone di affrontare oggi.

a) *Stabilizzazione del 5x1000*. Questa platea non ha certo bisogno che io ne illustri i contenuti tecnici, mi soffermo solamente su un elemento: il valore paradigmatico dello strumento. Si tratta infatti di un “unicum” nel quale viene consegnata al cittadino la possibilità di valutare, giudicare e scegliere il soggetto non profit al quale destinare una quota delle proprie tasse. Questa dinamica spinge inevitabilmente i soggetti ad essere maggiormente trasparenti, responsabili nell'utilizzo delle risorse e stabili nella proposta. Proprio ciò che una legge davvero sussidiaria dovrebbe garantire. Oggi è necessario che l'istituto venga reso stabile e ogni ente non profit possa considerarlo come uno strumento stabile e non in balia delle finanziarie. L'Intergruppo ha depositato due proposte di legge gemelle e ora il provvedimento è in commissione finanze al senato in sede legislativa. Ci auguriamo possa vedere presto l'approvazione.

b) *Riforma del Codice Civile*. Da diversi anni ho maturato la convinzione che si debba intervenire in un aggiornamento ed alleggerimento del Codice Civile (Libro primo, Titolo secondo: associazioni e fondazioni). Per troppi anni ci siamo infatti trovati ad emanare leggi per definire soggetti nuovi (si pensi alle onlus) partendo da categorie fiscali. Ritengo invece sia assolutamente necessario riportare presso la giusta sede normativa la definizione del soggetto, il Codice Civile, e lasciare alle leggi ordinarie e speciali il compito di normare sullo svolgimento delle attività legato ad eventuali condizioni fiscali particolari. Per fare questo è decisivo che l'approccio sia davvero sussidiario: chiedi una chiara definizione del soggetto nel codice e lasci particolare autonomia

nella organizzazione della struttura e nello svolgimento delle attività (come peraltro avviene per le società). È necessario, in altri termini, che il Codice Civile riconosca il valore pubblico di iniziative private.

c) *Ruolo delle Fondazioni bancarie.* Ho già accennato al valore pubblico delle Fondazioni bancarie. Vorrei ora, per concludere, approfondire un aspetto che ritengo decisivo. Le Fondazioni, con la loro azione, hanno consentito ad una quota rilevante di non profit e di società civile di svolgere la loro attività. In un certo senso hanno potuto svolgere anche un ruolo educativo, che penso debba essere sempre più accentuato. Vorrei chiarire questo elemento: è molto importante che con la loro presenza le Fondazioni bancarie siano incentivo per la stabilità e per la continuità di presenza del non profit, specialmente in un momento così particolare della nostra economia, nel quale spesso le organizzazioni non profit risultano gli unici ambiti nei quali il lavoro e le attività possono essere sviluppate senza soluzione di continuità. Oltre alla bontà del progetto diviene quindi particolarmente interessante premiare la stabilità del soggetto.

Il presente volume è stato realizzato  
dall'Area Comunicazione dell'Acri  
sulla base della trascrizione degli interventi

Supplemento al numero 4 - 2010 de "IL RISPARMIO"

Anno LVIII - n. 4 Ottobre-Dicembre - Pubblicazione trimestrale

Poste Italiane Spa Sped. in abb. post. 70% DCB Roma - comm. 20 lett. c - Art. 2 legge 662 del 23/12/96

Filiale di Roma - Romanina

Stampa: Franzè - Roma