

**VENTESIMO RAPPORTO  
SULLE FONDAZIONI  
DI ORIGINE BANCARIA**

- ANNO 2014 -

ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio SpA  
Via del Corso, 267 - 00186 Roma

Edizione 2015

## INDICE

PREFAZIONE .....	5
ELEMENTI DI SINTESI.....	9
CAP. 1 IL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO .....	15
CAP. 2 IL PATRIMONIO E LA GESTIONE ECONOMICA .....	19
Premessa .....	19
2.1 Il patrimonio.....	20
2.2 Gli impieghi del patrimonio .....	23
2.3 Gli assetti partecipativi nelle banche .....	24
2.4 Il bilancio e l'analisi dei risultati della gestione di investimento del patrimonio e dell'attività istituzionale .....	25
2.4.1 <i>Alcune note informative sul bilancio delle Fondazioni</i> .....	25
2.4.2 <i>L'investimento del patrimonio: la redditività</i> .....	27
2.4.3 <i>Le risorse destinate all'attività istituzionale</i> .....	33
Tabelle relative ai dati economico-patrimoniali.....	39
CAP. 3 LA STRUTTURA OPERATIVA .....	63
3.1 L'evoluzione organizzativa delle Fondazioni.....	63
3.2 Le risorse umane .....	66
Analisi riguardante il Sistema delle Fondazioni.....	66
Analisi riferita a gruppi di Fondazioni.....	77
CAP. 4 IL PERSEGUIMENTO DELLA MISSIONE .....	87
Introduzione .....	87
4.1 L'attività istituzionale .....	89
Analisi riguardante il complesso delle Fondazioni .....	91
4.1.1 <i>Quadro sintetico</i> .....	91

4.1.2 Settori di intervento.....	92
4.1.2.1 Arte, Attività e Beni culturali .....	97
4.1.2.2 Volontariato, Filantropia e Beneficenza .....	113
4.1.2.3 Assistenza sociale.....	128
4.1.2.4 Educazione, Istruzione e Formazione .....	138
4.1.2.5 Ricerca e Sviluppo.....	147
4.1.2.6 Salute pubblica.....	155
4.1.2.7 Sviluppo locale.....	164
4.1.3 Beneficiari delle iniziative.....	174
4.1.4 Tipo di intervento.....	175
4.1.5 Altre caratteristiche dei progetti .....	176
4.1.6 Partnership di sistema .....	179
4.1.7 Localizzazione delle iniziative .....	195
Analisi riferita a gruppi di Fondazioni .....	197
4.1.8 Quadro sintetico.....	197
4.1.9 Settori di intervento.....	199
4.1.10 Beneficiari delle iniziative.....	200
4.1.11 Tipo di intervento.....	201
4.1.12 Altre caratteristiche delle iniziative.....	202
4.2 Gli investimenti correlati alla missione.....	204
4.2.1 Un breve inquadramento teorico.....	204
4.2.2 La situazione attuale.....	208
<i>Tabelle relative all'Attività Istituzionale .....</i>	<i>223</i>
CAP. 5 FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E SOLIDARISMO INNOVATIVO .....	249
di Alberto Quadrio Curzio	
PROTOCOLLO DI INTESA.....	265
NOTA METODOLOGICA .....	279
APPENDICE NORMATIVA.....	285
NORMATIVA PRIMARIA .....	287
NORMATIVA SECONDARIA .....	315
ALTRA NORMATIVA.....	331

## PREFAZIONE

Nell'accingermi a stendere la prefazione di questo Rapporto annuale relativo al 2014<sup>1</sup>, ho voluto rileggere quanto avevo scritto lo scorso anno. Parlavo di un combinarsi di segnali contraddittori, di non facile lettura, che da una parte davano conto di un acuirsi dello stato di difficoltà in cui versava il nostro Paese e, dall'altra, di alcuni timidi segnali di inversione di tendenza rispetto a una crisi che sembrava non avere mai fine.

Ebbene, a un anno di distanza possiamo forse, timidamente dire che il peggio è passato. Che l'Italia, così come tanti altri paesi messi in ginocchio da questi lunghi anni di smarrimento, sta rialzandosi. Le gambe sono affaticate, atrofizzate da un lungo periodo di immobilità. Ma la volontà di riscatto c'è, è forte, e può essere finalmente in grado di sconfiggere quello stato di inedia che l'aveva fiaccata e demotivata. La strada della ripresa è lunga, piena di insidie e di ostacoli, per nulla scontata. Per consolidarla ci vorrà l'impegno di tutti, cittadini e istituzioni, perché si possa archiviare uno dei periodi più difficile che il nostro Paese abbia attraversato nel secondo dopoguerra, ma non senza aver prima fatto tesoro degli insegnamenti che gli eventi che si sono prodotti e che hanno creato le condizioni per la "tempesta perfetta", inequivocabilmente ci offrono.

Le Fondazioni di origine bancaria non hanno attraversato questi lunghi anni di crisi indenni. I patrimoni di alcune di esse hanno subito drastici ridimensionamenti, mentre l'attività erogativa si è gradualmente assottigliata. Ciò nonostante, le Fondazioni nel loro insieme hanno continuato a svolgere un ruolo di straordinaria rilevanza a sostegno delle comunità e dell'intero Paese, intervenendo a favore delle fasce più deboli della popolazione, dando fiducia ai giovani, promuovendo l'arte, la cultura, la ricerca. E finalmente, questo 2014 mostra il primo segnale di inversione di tendenza anche con riferimento alle erogazioni. Dal 2007, che segna l'avvio della crisi finanziaria mondiale, anno dopo anno, le erogazioni del sistema delle Fondazioni di origine bancaria si sono ridimensionate, lungo un piano inclinato che sembrava non avere soluzione di continuità. Per la prima volta, da allora, il valore delle erogazioni supera finalmente quelle dell'anno precedente. Di poco: circa il 3%. Ma è il segnale che attendevamo da tempo, e che dà fiducia e speranza. Non tanto per il dato numerico in sé, ma soprattutto perché dà conto dell'efficacia delle azioni che le Fondazioni hanno progressivamente intrapreso per porre rimedio alla situazione di difficoltà che non le aveva di certo lasciate immuni. E questo segnale è ancora più significativo se si tiene conto dello straordinario inasprimento della pressione fiscale a carico delle Fondazioni registrato nel corso dell'ultimo triennio, con il massimo raggiunto proprio nel 2014. Quando l'iter della legge di stabilità 2015 era ancora

<sup>1</sup> I dati rappresentati nel Rapporto si riferiscono all'anno 2014 ad eccezione del paragrafo 4.2 (Gli investimenti correlati alla missione) la cui rilevazione è stata effettuata sulla base dei bilanci 2013 delle Fondazioni.

in corso, avevamo rappresentato con decisione l'impatto che essa avrebbe generato con la misura prevista sui dividendi percepiti dagli enti non commerciali (portando dal 5% al 77,74% la base imponibile), dopo gli inasprimenti già intervenuti in passato che avevano innalzato, in due passaggi consecutivi, l'imposta sulle rendite finanziarie dal 12,5% al 26%. Avevamo stimato che, dai circa 100 milioni di euro di imposte dei bilanci complessivi delle Fondazioni del 2011, saremmo passati a circa 340 milioni nel 2014. Ebbene, fummo troppo ottimisti. Nel 2014 il carico fiscale è stato pari a 424 milioni di euro. Più che quadruplicato in tre anni!

Non c'è bisogno di essere esperti di finanza, né di Fondazioni, per intuire che ogni euro in più in tasse è un euro in meno in erogazioni a sostegno dei bisogni delle comunità, per far fronte ai tanti e gravi problemi che ne minano la coesione. Senza questo inasprimento fiscale, le erogazioni annuali delle Fondazioni sarebbero state infatti, nel triennio 2012-2014, superiori a quelle del 2011. Ma così non è purtroppo stato. Nessuno vuol sottrarsi all'obbligo civico e morale di contribuire alla spesa pubblica. Ma una riflessione sulla ragionevolezza di una imposizione fiscale così consistente proprio a carico di quegli enti i cui unici obiettivi di missione, così come recita la Legge "Ciampi", sono l'utilità sociale e la promozione dello sviluppo economico, sarebbe quantomeno opportuna. Soprattutto quando le risorse assorbite dal carico fiscale finiscono con il rappresentare, come avvenuto nel 2014, il primo settore di intervento.

Ma al di là dei risultati economici, il 2014 è stato un anno decisivo nel processo di autoregolamentazione delle Fondazioni che era iniziato nel novembre del 2010. Allora, si era intuita l'esigenza di dare un impulso affinché gli assetti, le attività e i comportamenti delle Fondazioni potessero essere ancora di più ispirati a principi di autonomia, indipendenza, trasparenza, efficacia e sana e prudente gestione. Ne scaturì un percorso, partecipato e corale, sviluppato in sede Acri, il cui approdo fu la Carta delle Fondazioni, approvata dall'Assemblea dell'Associazione nell'aprile 2012. La Carta rappresentava il primo documento organico di principi ispiratori che, nell'alveo del quadro normativo della Legge "Ciampi", cercava di stimolare e supportare processi di ottimizzazione dell'azione delle Fondazioni. A questi principi le Fondazioni, volontariamente, si sono gradualmente adeguate ridefinendo, ove necessario, gli assetti di *governance*, i criteri e le logiche dell'attività erogativa, e i processi di gestione del patrimonio, conseguendo miglioramenti significativi delle proprie *performance* organizzative e gestionali. Ma questo non era sufficiente. Nel 2014, pur consapevole dei significativi progressi conseguiti grazie all'adozione della Carta delle Fondazioni, l'Associazione ha finalmente ritenuto che i tempi fossero maturi per fare l'ultimo, determinante passo in avanti per completare il percorso avviato nel 2010. Cogliendo una disponibilità manifestata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, Pier Carlo Padoan, in occasione della 90ª Giornata Mondiale del Risparmio, Acri si è resa disponibile per elaborare, di concerto con l'Autorità di Vigilanza, un Protocollo che regolamentasse con ancora maggiore efficacia, l'applicazione di alcuni principi contenuti nella Legge. Il Protocollo ha visto la luce il 22 aprile 2015, sottoscritto dal Ministro dell'Eco-

nomia e delle Finanze e dal Presidente dell'Acri, in rappresentanza di 85 delle 86 Fondazioni aderenti all'Associazione.

Il Protocollo, di cui si darà conto nel presente volume, grazie all'autorevole commento del Prof. Alberto Quadrio Curzio, rappresenta un inedito risultato, sia nella forma che nella sostanza.

Nella forma, in quanto è probabilmente la prima volta che il rapporto tra autorità di vigilanza pubblica e soggetti privati da questa vigilati sia stato regolamentato con uno strumento tipico delle relazioni tra soggetti privati, cioè sostanzialmente un contratto.

Nella sostanza, in quanto riesce a contemperare con efficacia le esigenze di indipendenza e autonomia delle Fondazioni con la tutela degli interessi degli *stakeholder*, che su questi enti ripongono legittime aspettative in termini di sostegno e promozione degli interessi generali. Nel Protocollo, il Ministero dell'Economia e delle Finanze dà inoltre due importanti riconoscimenti. Il primo alle Fondazioni, per la positiva azione svolta nei settori di intervento, per il sostegno al terzo settore e per l'assunzione di responsabilità nei confronti dei territori di maggior svantaggio del Paese con iniziative quali la costituzione della Fondazione con il Sud. Il secondo all'Acri, per il *“ruolo di interlocutore nella definizione di prassi e criteri di vigilanza”*. E cita proprio la Carta delle Fondazioni quale valido esempio per *“la diffusione tra le Fondazioni di buone pratiche operative e l'elaborazione di codici e prassi comportamentali”*.

Il Protocollo rappresenta, al contempo, un traguardo e un ulteriore stimolo ad operare sempre meglio. E' il completamento di un percorso evolutivo che metterà definitivamente in sicurezza le Fondazioni, liberandone ulteriormente il potenziale ancora inesperto a beneficio esclusivo dell'intera collettività.

\* \* \*

Un sentito ringraziamento va agli autori del Rapporto e soprattutto alle Fondazioni associate che ne hanno permesso la realizzazione, collaborando, come sempre, proficuamente e con grande disponibilità per la raccolta dei dati.

Come di consueto, l'auspicio è che i risultati descritti in questo XX Rapporto costituiscano la base per un'ulteriore crescita della qualità e dell'impatto dell'attività delle nostre Fondazioni.

Giuseppe Guzzetti



## ELEMENTI DI SINTESI

### Il quadro istituzionale e normativo

Il 2014 è stato l'anno in cui le Fondazioni hanno subito un duplice inasprimento della pressione fiscale che ha inciso fortemente sulla loro capacità erogativa.

All'aumento della tassazione delle rendite finanziarie dal 20% al 26% registratosi dal 1° luglio 2014, è seguito - con la Legge di Stabilità per il 2015 - un incremento, a partire dal 1° gennaio 2014, della quota imponibile ai fini IRES dei dividendi percepiti che ha prodotto un innalzamento della loro tassazione di 20 punti percentuali, passata dall'1,375% al 21,3785%. Ne è derivato un livello di tassazione di gran lunga superiore a quella dei soggetti privati profit, le cui risorse non vengono riversate a favore della collettività, e un ulteriore allontanamento delle Fondazioni da quegli analoghi soggetti non profit che in tutta Europa godono, per la loro funzione, di una fiscalità di vantaggio.

Il sovrapporsi delle citate misure ha così generato un incremento del carico fiscale sull'insieme delle Fondazioni di quasi quattro volte in soli tre anni, raggiungendo un livello mai toccato in passato, attestandosi a ben 424 milioni, rispetto ai circa 100 milioni di euro del 2011.

Ma l'anno passato si è caratterizzato anche per l'inizio di un percorso, avviato in occasione della 90^ Giornata Mondiale del Risparmio dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, prof. Carlo Padoan, con la manifestazione dell'intenzione di condividere, nell'ambito della cornice legislativa della legge "Ciampi", un atto negoziale con le Fondazioni sui temi di maggiore rilevanza.

Percorso che ha portato il 22 aprile 2015 alla sottoscrizione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze di un Protocollo di Intesa, che rappresenta uno strumento regolamentare innovativo, frutto di collaborazione fra soggetti vigilati, le Fondazioni, e autorità vigilante, il Ministero. Va, tuttavia, evidenziato che le Fondazioni, prima dell'intesa cristallizzata nell'ambito del Protocollo, avevano già avviato una serie di iniziative, fra cui la Carta delle Fondazioni, volte a orientarle verso percorsi di miglioramento dei sistemi di *governance*, della gestione del patrimonio, della realizzazione delle attività istituzionali, della trasparenza e leggibilità della propria azione.

Con la definizione del Protocollo le Fondazioni si sono pertanto avviate verso una nuova fase del percorso evolutivo che le ha caratterizzate sin dalla loro costituzione e che ne rafforza ulteriormente la loro natura di corpi intermedi, protagoniste della società civile, nel solco del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118 della Costituzione.

Le Fondazioni sono ora impegnate nell'implementazione delle diverse previsioni, fra cui l'adeguamento formale dei testi statutari, che auspicano possa avere luogo molto prima dei tempi previsti, proseguendo nel rapporto di leale collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze di cui si è fatta parte attiva l'Associazione e su cui si fonda l'atto negoziale.

Fra le varie questioni di rilievo, va ricordato l'avvio della riforma del Terzo settore promossa dal Governo e che vede le Fondazioni particolarmente interessate non solo per il farne par-

te, ma altresì perché soggetti coinvolti operativamente con gli altri attori presenti e, quindi, partecipi delle decisioni di sviluppo. Per questo hanno, tramite l'Acri, non solo partecipato alla consultazione pubblica, ma hanno altresì preso parte alle audizioni svolte in proposito dal Parlamento, partecipando al dibattito affinché si pervenga ad un assetto della disciplina del Terzo settore coerente con il ruolo che i diversi soggetti che lo compongono hanno nella società italiana. In particolare, è stata sottolineata la necessità che, nella definizione delle norme relative ai Centri di servizio per il volontariato, venga evitato il prodursi di situazioni di conflitto di interesse e che vengano introdotti strumenti che ne possano stimolare maggiori livelli di efficienza e di efficacia nell'utilizzo delle risorse ad essi destinate, rafforzando il coordinamento e il monitoraggio a livello nazionale.

Purtroppo va segnalato, con rammarico, che a fronte dell'azione di revisione, sistematizzazione e innovazione legislativa, registrata sul fronte nazionale, non può dirsi altrettanto sul versante europeo, dove la nuova Commissione non ha ritenuto opportuno promuovere un percorso di unificazione delle discipline di ciascuno Stato in tema di fondazioni volto ad elaborare una normativa comune in tema di fondazioni, sostenendo il c.d. statuto europeo delle fondazioni.

## Il patrimonio e la gestione economica

Il patrimonio contabile delle Fondazioni, in base ai bilanci chiusi al 31 dicembre 2014, ammonta a 41.243 milioni di euro e costituisce l'85% circa del passivo di bilancio. Nell'ultimo esercizio il valore contabile del patrimonio ha registrato un incremento di circa l'1%, con una variazione netta di 388,6 milioni di euro.

Il totale dei proventi registrati nei bilanci delle Fondazioni chiusi a fine 2014 ammonta a 2.271,4 milioni di euro e fa segnare un aumento del 52,6% rispetto a quello dell'esercizio precedente (1.488,2 milioni di euro).

A fronte di una contrazione del peso degli interessi, i dividendi, inclusi quelli distribuiti dalle conferitarie, segnano un aumento, passando da 338,4 a 361,1 milioni; parallelamente crescono le gestioni patrimoniali, che chiudono con un risultato più che raddoppiato, passando da 110,6 milioni di euro a 254,5 milioni, la gestione degli strumenti finanziari, il cui margine positivo risulta essere pari a 800 milioni di euro, rispetto ai 44 milioni del 2013, mentre diminuiscono la componente straordinaria e i proventi non finanziari che passano da 366,2 milioni a 203,6 milioni di euro.

La redditività complessiva si attesta quindi al 5,5%, in sensibile miglioramento rispetto al 3,6% del 2013, che, viste le turbolenze dei mercati finanziari, era già apprezzabile rispetto al 2,7% registrato l'anno precedente.

L'Avanzo di esercizio relativo all'anno 2014 è pari a 1.662,7 milioni di euro (con una incidenza pressoché invariata sui proventi) e fa segnare un incremento di 563 milioni rispetto a 1.099,7 milioni del 2013 (il 73,9% dei proventi). La variazione dell'avanzo è sostanzialmen-

te in linea con quella dei proventi totali (rispettivamente +51,2% e +52,6%), e il sensibile contenimento degli oneri di funzionamento, pari a 53 milioni di euro grazie alla riduzione di tutte le componenti di costo, è stato annullato dal maggiore carico fiscale che ha gravato sul Conto economico per effetto delle due manovre che hanno accresciuto l'imposizione sui proventi finanziari delle Fondazioni. Fra le componenti più significative che hanno portato alla contrazione degli oneri di funzionamento vi sono la riduzione di oltre 28 milioni degli accantonamenti per rischi e oneri futuri, di 20 milioni per interessi passivi, e di 2,6 milioni per compensi agli organi.

Per quanto riguarda l'aspetto fiscale, i dati di bilancio 2014 segnano un'ulteriore decisa impennata dell'ammontare delle imposte e tasse, dopo gli incrementi già registrati annualmente a partire dal 2011. Se si guarda la corrispondente voce di bilancio, questa mostra, infatti, che le imposte e tasse hanno raggiunto la cifra di 301,2 milioni di euro rispetto a 41,7 milioni di euro dell'esercizio precedente (erano 29,2 nel 2012 e 22,5 nel 2011). Va osservato, tuttavia, che dai bilanci non si evince l'effettivo carico fiscale sostenuto dalle Fondazioni, poiché la normativa contabile impone di iscrivere in bilancio i proventi al netto delle imposte trattate a titolo sostitutivo. Pertanto, considerando anche tale tipologia di imposte, emerge che nel 2014 l'effettivo carico fiscale per le Fondazioni è stato di circa 423,7 milioni di euro. In particolare, si evidenziano gli oltre 297 milioni per imposte sostitutive e differite sui redditi degli investimenti finanziari, i 108 milioni a titolo di IRES, i 5 milioni corrisposti per IMU e i 3 milioni per IRAP. Attraverso le imposte corrisposte, dunque, l'Erario costituisce il primo settore di intervento delle Fondazioni, collocandosi per importo davanti a quello dell'Arte, attività e beni culturali.

Per l'insieme delle Fondazioni, il dato complessivo di accantonamento alle riserve patrimoniali è pari a 533,3 milioni di euro, in sensibile aumento rispetto ai 340,8 milioni accantonati nel 2013, che tuttavia, al netto dei 35,8 milioni di disavanzo residuo, si traducono, per l'intero sistema, in accantonamenti netti per 497,5 milioni, pari al 29,9% dell'Avanzo.

All'attività istituzionale, comprendendo anche gli stanziamenti ai fondi per l'attività futura, sono stati destinati 1.165,2 milioni di euro (70,1% dell'Avanzo), rispetto a 839,9 milioni (76,4% dell'Avanzo) del 2013.

Le considerazioni ora svolte hanno ovviamente valore se riferite all'intero sistema (per la singola Fondazioni valgono le risultanze del proprio bilancio e il disavanzo dell'una non compensa l'accantonamento dell'altra) e mostrano come, in media, la gestione abbia proseguito sulla strada imboccata nel biennio 2012-13 facendo registrare risultati comunque positivi, dopo anni particolarmente difficili come il 2011.

## Le risorse umane

Gli occupati nel 2014 nelle strutture operative delle Fondazioni sono stati 1.015, esattamente come nel 2013, impegnati a tempo pieno nel 76% dei casi e con un costo totale di 63,3 milioni di euro (era di 61,8 nel 2012). Il valore medio degli occupati è stabile a 11,7 unità per Fondazione e quello mediano a 8.

L'articolazione interna delle risorse riguardo alla natura del rapporto di collaborazione non è variata se non per assestamenti di modesta entità nell'ormai marginale gruppo di risorse facenti capo ancora alla banca conferitaria (in tutto il 4% del totale): il personale in regime di distacco diminuisce di alcune unità (7), in parte compensate dalla lieve crescita delle collaborazioni in service (3). L'84% del personale è in organico presso la Fondazione, esattamente come nel 2013; le collaborazioni esterne costituiscono invece l'8% del totale delle risorse (nel 2013 erano il 9%). La parte restante del personale, circa il 3%, è legato alla Fondazione da rapporti di vario altro tipo, tra cui quello di "somministrazione".

Per quanto riguarda i valori medi degli organici, si rileva che nelle Fondazioni Grandi la media degli occupati è di 29,3 unità, mentre scendendo nelle classi dimensionali i valori si riducono già di circa due terzi nelle Fondazioni Medio-grandi (9,5 addetti per Fondazione), e di oltre tre quarti nei raggruppamenti delle Medie e Medio-piccole, caratterizzate da una sostanziale omogeneità organizzativa (rispettivamente 7,0 e 7,5 unità per Fondazione) e si attestano sulle 4,2 unità nel gruppo delle Fondazioni Piccole.

Circa la distribuzione di genere del personale delle Fondazioni, la rilevazione del 2014 conferma la complessiva prevalenza di personale femminile (57% del totale), con particolare riferimento ai ruoli specialistici, dove le donne occupano il 59% delle posizioni, alle funzioni di responsabilità intermedia con il 58% delle risorse e ai ruoli operativi/esecutivi (66%), che comprendono tipicamente attività di segreteria e amministrazione.

Il personale delle Fondazioni presenta, inoltre, un notevole grado di scolarizzazione, con una elevata quota di laureati sul totale occupati (il 66% di cui il 63% con laurea quinquennale e il 3% con laurea triennale).

Con riferimento all'inquadramento contrattuale si conferma, come nel 2013, la scelta prevalente del Contratto Nazionale del Commercio e Servizi: gli addetti interessati sono 462 (7 in più del 2013) con una incidenza del 46% sul totale (nel 2013 era il 45%). Il secondo comparto contrattuale di principale riferimento è quello del Credito, con 294 dipendenti (7 unità in meno rispetto al 2013) e il 29% del totale.

Sono 188 in tutto, pari al 19% del totale, le unità per le quali la disciplina dei rapporti di lavoro è affidata a contratti individuali, in prevalenza collegati a un regolamento interno della Fondazione. Per quanto riguarda la distribuzione del personale in relazione all'assetto organizzativo delle singole Fondazioni, si rileva che la maggiore concentrazione si rileva nell'Area Erogazioni e Progetti Propri, nella quale è impegnato il 41% del personale. Al secondo posto, con il 27% delle risorse occupate, si colloca l'area Segreteria e Amministrazione. Seguono le attività

di supporto tecnico, declinandosi nella componente specialistica nelle Funzioni varie di staff (Uffici legali, Comunicazione, Studi, Servizi informatici e tecnici), che assorbe il 14% degli occupati, e in quella di natura esecutiva delle Funzioni Ausiliarie (commessi, autisti, portieri, addetti al centralino, ecc.), che occupa il 5% del personale totale. Nell'area Direttiva, comprendente essenzialmente le posizioni di Segretario o Direttore Generale e gli eventuali loro Vice, è occupato il 9% del personale, mentre nell'area Finanza è presente il 4% del personale altamente specializzato e presente prevalentemente in quelle realtà che hanno la gestione diretta del patrimonio. Nelle altre invece, in cui la gestione è affidata a intermediari specializzati, le risorse deputate al controllo e al monitoraggio dei risultati sono ricomprese nell'area Segreteria e Amministrazione.

### L'attività istituzionale

In valori assoluti, le erogazioni del 2014, ivi inclusi gli accantonamenti ai fondi speciali per il volontariato ex art. 15 L. 266/91, si sono attestate a 911,9 milioni di euro per 22.805 interventi, rispetto a 884,8 milioni di euro e 22.334 interventi nel 2013. Di segno positivo sono anche le variazioni riguardanti le medie di importo per singola iniziativa e di numero di interventi per singola Fondazione: la prima sale infatti a 39.985 euro (dai 39.619 euro del 2013), la seconda fa registrare 259 progetti in media per Fondazione (contro 254 iniziative nel 2013). Le erogazioni pluriennali progrediscono relativamente agli importi (da 10,4% nel 2013 a 11,6% nel 2014) mentre sono in lieve diminuzione riguardo al numero di interventi (da 3,3% nel 2013 a 2,8% nel 2014).

La ripartizione delle erogazioni per classi di ampiezza dell'importo unitario mostra la tradizionale concentrazione delle risorse erogate per interventi di rilevante dimensione (il 42,9% degli importi erogati è di taglio superiore a 500.000 euro e si riferisce all' 1,2% del numero di interventi); l'incremento di circa un punto percentuale rispetto al dato del 2013 (quando era il 42%) evidenzia un accenno di ripresa degli investimenti di questa consistenza, tipici ovviamente delle Fondazioni di maggiori dimensioni.

Globalmente si conferma, pur se con un lieve riallineamento verso il basso, la prevalenza delle iniziative di importi superiori a 100.000 euro che assorbono nel 2014 il 68,5% degli importi e il 5,9% del numero di interventi (rispetto al 68,8% e 7,0% nel 2013). Le erogazioni comprese tra 25.000 e 100.000 euro fanno registrare una variazione leggermente positiva passando, rispetto al 2013, da 17,8% a 18,4% degli importi; le altre classi di importo mantengono invece sostanzialmente invariato il proprio peso.

La distribuzione delle erogazioni per settore beneficiario mostra come l'aumento del volume complessivo delle erogazioni (3,1% in totale rispetto al 2013) non rifletta un andamento omogeneo di tutti i settori, ma sia il risultato di una compensazione tra scostamenti di segno ed entità molto diversi tra loro.

I sette settori nei quali tradizionalmente le Fondazioni concentrano il maggior volume di erogazioni riaffermano il loro primato, raccogliendo nel loro insieme il 96,3% dei contributi totali (nel 2013 era stato 95,5%). In cinque casi si presentano variazioni in aumento sul 2013 (Volontariato Filantropia e Beneficenza +25,9%, Educazione, Istruzione e Formazione +14,8%, Assistenza sociale +3,1%, Arte Attività e Beni culturali +1,4% e Salute Pubblica +0,7%), mentre negli altri due casi si registra una diminuzione degli importi erogati (Ricerca e Sviluppo -10,8% e Sviluppo Locale -8,8%).

Tutte le Fondazioni censite operano nel settore Arte, Attività e Beni culturali; per quanto riguarda gli altri settori, le presenze più numerose si registrano nel settore Volontariato, Filantropia e Beneficenza (dove operano 83 Fondazioni), Educazione Istruzione e Formazione (82 Fondazioni), Salute pubblica (67 Fondazioni), Ricerca e Sviluppo (61 Fondazioni) e Assistenza sociale (55 Fondazioni).

Dall'esame della graduatoria dei settori per importi erogati e numero di interventi si colloca al primo posto, anche nel 2014, il settore Arte, Attività e Beni culturali con 272,8 milioni di euro (29,9% degli importi erogati) e 7.786 interventi (34,1%).

Al secondo posto il settore Volontariato Filantropia e Beneficenza che, salendo di ben tre posizioni rispetto alla rilevazione 2013, registra un importo complessivo di erogazioni pari a 131,7 milioni di euro e 2.812 iniziative (in termini percentuali, 14,4% degli importi e 12,3% del numero di interventi totali).

Stabile al terzo posto si colloca il settore Assistenza Sociale, con 123,6 milioni di euro e 2.385 interventi (il 13,6% degli importi e l'10,5% del numero).

Educazione, Istruzione e Formazione si conferma al quarto posto anche in questa rilevazione, con 120,9 milioni di euro erogati (13,3% del totale) e 3.808 interventi (16,7%).

Ricerca e Sviluppo scende di tre posizioni in graduatoria, approdando al quinto posto per importi erogati, con 114,4 milioni di euro (12,5% del totale) per 1.408 interventi (6,2%).

Rimangono stabili rispetto al 2013: il settore Salute Pubblica, al sesto posto, che riceve 68,9 milioni di euro (7,6% del totale), con 1.209 interventi (5,3%) e Sviluppo Locale, settimo in graduatoria, con 45,4 milioni di euro, pari al 5,0% delle somme erogate, e 1.610 iniziative censite (7,1% del totale).

I restanti settori in graduatoria presentano, come già osservato, incidenze minori, che non superano in nessun caso il 2% del totale erogato: Protezione e Qualità Ambientale, con 18,4 milioni di euro (2,0% del totale) per 363 interventi (1,6%); Sport e Ricreazione con 8,1 milioni di euro (0,9%) per 1.157 interventi (5,1%), Famiglia e Valori Connessi, con 6,2 milioni di euro (0,7% del totale), per 169 interventi (0,7%).

Agli ultimi tre settori della graduatoria va complessivamente un milione e mezzo di euro con 98 interventi: Religione e Sviluppo Spirituale, Diritti Civili, e Prevenzione della Criminalità e Sicurezza Pubblica.

## CAPITOLO 1 IL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO

Il 2014 può a buon diritto essere appellato, per quel che concerne la fiscalità delle Fondazioni, come *annus horribilis*, a ragione di un notevole inasprimento della pressione fiscale, che ha ridotto significativamente la capacità erogativa presente e prospettica delle stesse. Al contempo, tuttavia, l'anno in rassegna verrà ricordato come l'inizio del percorso, che ha portato il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Acri alla firma del Protocollo di Intesa, il cui iter si è concluso il 22 aprile del 2015, strumento innovativo per regolamentare e ottimizzare il perseguimento delle finalità istituzionali delle Fondazioni.

I contatti con l'Autorità di vigilanza per verificare la possibilità di nuove forme di collaborazione sono stati intensi e l'idea su cui si stava lavorando è stata resa nota, in occasione della 90<sup>a</sup> Giornata Mondiale del Risparmio, dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, prof. Carlo Padoan, che ha manifestato l'intenzione di condividere, nell'ambito della cornice legislativa della legge "Ciampi", un atto negoziale con le Fondazioni sui temi di maggiore rilevanza.

Il Protocollo di Intesa, che viene di seguito commentato nella monografia realizzata dal prof. Quadrio Curzio, apre doverosamente questo capitolo per la sua forza innovatrice insieme alle vicende fiscali di segno completamente opposto, ma che ugualmente segneranno profondamente l'attività delle Fondazioni.

Va detto, tuttavia, che le Fondazioni, prima dell'intesa cristallizzata nell'ambito del Protocollo, avevano già avviato una serie di iniziative, fra cui la Carta delle Fondazioni, volte a orientarle verso percorsi di miglioramento dei sistemi di *governance*, della gestione del patrimonio, della realizzazione delle attività istituzionali, della trasparenza e leggibilità della propria azione.

Con la definizione del Protocollo le Fondazioni si sono pertanto avviate verso una nuova fase del percorso evolutivo che le ha caratterizzate sin dalla loro costituzione. Il Protocollo, infatti, segna un cesura rispetto al rapporto con il mondo bancario, che ha caratterizzato fin dall'origine la loro veste di investitori, e rappresenta un tassello fondamentale per rafforzare ulteriormente il ruolo delle Fondazioni quali corpi intermedi, protagoniste della società civile, nel solco del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118 della Costituzione.

Come è stato acutamente sottolineato<sup>1</sup> il Protocollo costituisce un punto di arrivo di un percorso che, partito con la ricordata Carta delle Fondazioni, ha visto sempre più affermarsi l'anima "non profit" degli Enti, di cui accentuano i connotati sotto il profilo della conservazione del patrimonio, della governance e della operatività. Rappresenta, indubbiamente, un elemento di novità per il nostro ordinamento, in cui per la prima volta si sperimenta, con successo, uno strumento di disciplina dei rapporti fra soggetti vigilati e Autorità vigilante, a legislazione invariata.

<sup>1</sup> Va segnalato il contributo di approfondimento "Le Fondazioni di origine bancaria: dai principi delle leggi Amato e Ciampi al Protocollo Mef/Acri" fornito dal prof. Marcello Clarich nel suo intervento alla firma del Protocollo e riportato nel numero 5/2015 della rivista "il Risparmio".

I vari profili interessati rendono superflui eventuali interventi legislativi, sia perché la legge “Ciampi”, essendo una disposizione di principi, rende possibile l’elaborazione di strumenti di autodisciplina condivisa, sia perché forme di autoregolazione partecipate rendono più flessibile l’adeguamento normativo all’evoluzione operativa. Non va infatti sottaciuto che molti dei punti del Protocollo derivano anche dall’esperienza realizzata dalle Fondazioni e dall’Autorità di vigilanza nei 25 anni dalla legge “Amato”.

Va rimarcato come anche il Governatore della Banca d’Italia, Ignazio Visco, abbia sottolineato nelle “Considerazioni finali” del 26 maggio 2015 che *“la necessità che le fondazioni bancarie svolgano il ruolo di azionista nel rispetto dell’autonomia gestionale delle banche partecipate e diversifichino i propri investimenti era da tempo sottolineata dalla Banca d’Italia. Il Protocollo d’intesa fra il Ministero dell’Economia e delle finanze, cui compete la vigilanza sulle fondazioni, e l’Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio muove in questa direzione. Il limite di concentrazione all’investimento in un singolo emittente tutela tanto l’interesse delle fondazioni quanto quello degli intermediari. Viene presidiato il rispetto del divieto di controllo delle banche partecipate, anche congiunto o di fatto; viene migliorata la qualità degli organi, rafforzandone il grado di indipendenza.”*

Le Fondazioni sono ora impegnate nell’implementazione delle diverse previsioni, fra cui l’adeguamento formale dei testi statutari, che si auspica possa avere luogo molto prima dei tempi previsti, proseguendo nel rapporto di leale collaborazione con il Ministero dell’Economia e delle Finanze di cui si è fatta parte attiva l’Associazione e su cui si fonda l’atto negoziale.

Se il Protocollo ha consentito, con un atto di autonomia condivisa, di integrare le norme legislative e regolamentari e, conseguentemente di rilanciare la loro operatività, sempre più caratterizzata da profili di trasparenza e responsabilità, non altrettanto positivamente si sono concluse, come già accennato, le questioni di carattere tributario, per le quali notevole è stato l’impegno nel tentativo di fare capire come ogni aumento di tassazione si trasli direttamente e automaticamente sulle risorse a disposizione per le comunità. L’azione svolta si è esplicata sia nel sensibilizzare le istituzioni, sia appoggiando la campagna, partita sui *social network* e che ha visto coinvolti anche Enti locali e soggetti del Terzo settore, dal titolo *#menotassepiùerogazioni*.

Nel corso del 2014 il legislatore è intervenuto sulla disciplina fiscale degli enti non commerciali, fra cui sono ricomprese le Fondazioni, con provvedimenti che incidono sensibilmente sulla loro capacità erogativa.

Come preannunciato nel Rapporto dello scorso anno, un primo intervento penalizzante è stato quello relativo all’incremento della ritenuta sulle rendite finanziarie, che a partire dal 1° luglio 2014 è passata dal 20% al 26%, e che, tra l’altro segue quello realizzato dal Governo Monti a partire dal 1° gennaio 2012, con l’aumento della medesima aliquota dal 12,5% al 20%.

Un secondo provvedimento, approvato nel dicembre 2014 con la Legge di Stabilità per il 2015, ha ridotto la quota di esenzione dalla tassazione IRES dei dividendi percepiti dal 95% al 22,26%, con effetto retroattivo al 2014. Tale misura ha prodotto un innalzamento della tassazione dei dividendi di 20 punti percentuali portandola dall’1,375% al 21,3785%. La misura ha attribuito alle Fondazioni – in maniera del tutto irrazionale rispetto alle loro finalità - una tassazione sui dividendi percepiti di gran lunga superiore a quella dei soggetti privati profit:

soggetti le cui risorse non vengono riversate a favore della collettività. Questa nuova penalizzazione ha allontanato ulteriormente le Fondazioni da quegli analoghi soggetti non profit che in tutta Europa godono, per la loro funzione, di una fiscalità di vantaggio.

Il sovrapporsi delle citate misure ha così generato un incremento del carico fiscale sull'insieme delle Fondazioni di quasi quattro volte, passato dai circa 100 milioni di euro del 2011 a ben 424 milioni di euro nell'esercizio 2014.

In relazione all'aumento della tassazione dei dividendi l'azione di Acri, affiancata dal mondo del Terzo settore, dalle istituzioni culturali e di ricerca e dai comuni, ha perlomeno evitato la penalizzazione di una tassazione retroattiva, fortemente illegittima, con il riconoscimento di un credito, limitato al solo anno 2014, pari alla maggiore imposta dovuta sui dividendi, scomputabile a partire dal 2016.

L'irrazionalità dell'incremento di tassazione è stata sottolineata anche dall'European Foundation Centre di Bruxelles il quale ha ricordato che ridurre la possibilità di reddito delle Fondazioni significa sottrarre risorse insostituibili per la ricerca, per le arti e, infine, per le categorie sociali svantaggiate come gli anziani, i disabili, i bambini in difficoltà, gli immigrati ed altre categorie della popolazione e aree ai cui bisogni le autorità pubbliche non possono più rispondere adeguatamente da sole.

La connotazione positiva, in questo frangente, è l'ampia solidarietà mostrata dalle varie componenti della società civile, che hanno preso posizione contro tali misure, riconoscendo in tal modo il prezioso lavoro che le Fondazioni svolgono quotidianamente a sostegno dello sviluppo e in risposta ai più urgenti bisogni delle comunità locali.

La Riforma del Terzo settore avviata dal Governo nel 2014 vede le Fondazioni particolarmente interessate e per questo hanno, tramite Acri, non solo partecipato alla consultazione pubblica, ma hanno altresì preso parte alle audizioni svolte in proposito dal Parlamento. Hanno così reso pubblico il proprio punto di vista, contribuendo al dibattito affinché si pervenga ad un assetto della disciplina del Terzo settore coerente con il ruolo che i diversi soggetti coinvolti hanno nella società italiana. In particolare, è stata sottolineata la necessità che, nella definizione delle norme relative ai Centri di servizio per il volontariato, venga evitato il prodursi di situazioni di conflitto di interesse e che vengano introdotti strumenti che ne possano stimolare maggiori livelli di efficienza e di efficacia nell'utilizzo delle risorse ad essi destinate, rafforzando il coordinamento e il monitoraggio a livello nazionale.

A fronte di tale azione di revisione, sistematizzazione e innovazione legislativa, registrata sul fronte nazionale, non può dirsi altrettanto sul versante europeo, dove il nuovo Presidente della Commissione, a differenza di quanto fatto dal predecessore, non ha ritenuto opportuno promuovere un percorso di unificazione delle discipline di ciascuno Stato in tema di fondazioni volto ad elaborare una normativa comune in tema di fondazioni, sostenendo il c.d. statuto europeo delle fondazioni.

