





# SETTIMO RAPPORTO SULLE FONDAZIONI BANCARIE



**ACRI** - ASSOCIAZIONE FRA LE CASSE DI RISPARMIO ITALIANE

SUPPLEMENTO AL NUMERO DELLA RIVISTA "IL RISPARMIO"

diretta da

NICOLA MATTOSCIO

Direttore responsabile

STEFANO MARCHETTINI

Comitato Editoriale

SANDRO MOLINARI, ALBERTO CARMÌ,

ANDREA COMBA, FAUSTO CUOCOLO,

MARIO FEDRIZZI, GIULIANO SEGRE

ACRI - Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane  
Piazza Mattei, 10  
00186 Roma

Edizione 2002

## INDICE GENERALE

	<i>Pag.</i>
INDICE DELLE TABELLE .....	7
INDICE DELLE FIGURE .....	11
PREFAZIONE .....	13
ELEMENTI DI SINTESI .....	17
CAP. 1 - IL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO	25
CAP. 2 - L'ASSETTO INTERNO	35
2.1 Gli organi collegiali .....	35
2.2 La struttura operativa delle Fondazioni bancarie .....	37
CAP. 3 - IL PATRIMONIO E LA GESTIONE ECONOMICA	41
3.1 Il patrimonio delle Fondazioni bancarie .....	41
3.2 Le forme di investimento del patrimonio .....	43
3.3 Gli assetti partecipativi delle Fondazioni nelle Banche conferitarie .....	43
3.4 Le operazioni di aggregazione bancaria realizzate dalle Banche partecipate dalle Fondazioni .....	45
3.5 La redditività .....	47
3.6 Le risorse destinate all'attività erogativa .....	51
TABELLE RELATIVE A DATI ECONOMICO-PATRIMONIALI .....	55

	<i>Pag.</i>
CAP. 4 - L'ATTIVITÀ EROGATIVA	77
<i>Premessa</i> . . . . .	77
4.1 Nuovi criteri di classificazione dei dati . . . . .	79
4.2 Analisi riguardante il Sistema Fondazioni . . . . .	80
4.2.1 Quadro sintetico . . . . .	80
4.2.2 Settori di intervento . . . . .	81
4.2.3 Beneficiari delle iniziative . . . . .	85
4.2.4 Tipo di intervento . . . . .	86
4.2.5 Altre caratteristiche dei progetti . . . . .	88
4.2.6 Localizzazione delle iniziative . . . . .	89
4.3 Analisi riferita a gruppi di Fondazioni . . . . .	90
4.3.1 Quadro sintetico . . . . .	91
4.3.2 Settori di intervento . . . . .	93
4.3.3 Beneficiari delle iniziative . . . . .	94
4.3.4 Tipo di intervento . . . . .	95
4.3.5 Altre caratteristiche delle iniziative . . . . .	95
4.3.6 Localizzazione delle iniziative . . . . .	97
TABELLE RELATIVE ALL'ATTIVITÀ DI EROGAZIONE . . . . .	99
NOTA METODOLOGICA . . . . .	129
LA COMUNICAZIONE NELLE FONDAZIONI BANCARIE . . . . .	135
APPENDICE - PRINCIPALI PROVVEDIMENTI NORMATIVI . . . . .	161
PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI . . . . .	163
PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI . . . . .	199

## INDICE DELLE TABELLE

	<i>Pag.</i>
CAPITOLO 2	
Tab. 2.1 – Composizione degli Organi di Amministrazione e Indirizzo . . .	35
» 2.2 – Enti designanti gli Organi di Indirizzo . . . . .	36
» 2.3 – Distribuzione del personale impiegato dalle Fondazioni in relazione alla natura del rapporto di lavoro . . . . .	38
» 2.4 – Distribuzione del personale impiegato dalle Fondazioni in relazione al ruolo organizzativo . . . . .	39
» 2.5 – Distribuzione del personale impiegato dalle Fondazioni in relazione al tipo di contratto utilizzato . . . . .	40
CAPITOLO 3	
Tab. 3.1 – Distribuzione del patrimonio delle Fondazioni per gruppi di- mensionali e aree geografiche (situazione al 31/12/2001). . . . .	42
» 3.2 – Assetti partecipativi delle Fondazioni bancarie (situazione ag- giornata a settembre 2002). . . . .	45
» 3.3 – Alcuni indicatori di redditività del patrimonio e di specifiche tipologie di investimento. . . . .	50
TABELLE RELATIVE AI DATI ECONOMICO-PATRIMONIALI	55
» 3.4 – Stato patrimoniale . . . . .	56
» 3.5 – Stato patrimoniale - Gruppi dimensionali . . . . .	57
» 3.5 – Stato patrimoniale - Gruppi dimensionali . . . . .	58
» 3.5 – Stato patrimoniale - Gruppi dimensionali . . . . .	59
» 3.5 – Stato patrimoniale - Gruppi dimensionali . . . . .	60
» 3.5 – Stato patrimoniale - Gruppi dimensionali . . . . .	61

	<i>Pag.</i>
Tab. 3.6 – Stato patrimoniale - Localizzazione geografica .....	62
» 3.6 – Stato patrimoniale - Localizzazione geografica .....	63
» 3.6 – Stato patrimoniale - Localizzazione geografica .....	64
» 3.6 – Stato patrimoniale - Localizzazione geografica .....	65
» 3.7 – Conto economico .....	66
» 3.8 – Conto economico - Gruppi dimensionali .....	67
» 3.8 – Conto economico - Gruppi dimensionali .....	68
» 3.8 – Conto economico - Gruppi dimensionali .....	69
» 3.8 – Conto economico - Gruppi dimensionali .....	70
» 3.8 – Conto economico - Gruppi dimensionali .....	71
» 3.9 – Conto economico - Localizzazione geografica .....	72
» 3.9 – Conto economico - Localizzazione geografica .....	73
» 3.9 – Conto economico - Localizzazione geografica .....	74
» 3.9 – Conto economico - Localizzazione geografica .....	75

#### CAPITOLO 4

TABELLE RELATIVE ALL' ATTIVITÀ DI EROGAZIONE	99
» 4.1 – Distribuzione percentuale delle erogazioni per tipologia e per classi di importo unitario (2000-2001) .....	100
» 4.2 – Distribuzione delle erogazioni per settore beneficiario (2000-2001) .....	101
» 4.3 – Composizione interna delle erogazioni relative al settore Attività culturali e artistiche (2001) .....	102
» 4.4 – Composizione interna delle erogazioni relative al settore Istruzione (2001) .....	103
» 4.5 – Composizione interna delle erogazioni relative al settore Assistenza sociale (2001) .....	104

	<i>Pag.</i>
Tab. 4.6 – Principali tipologie di destinatari dei servizi sociali (2001) . . . . .	105
» 4.7 – Composizione interna delle erogazioni relative al settore Filantropia e volontariato (2001) . . . . .	106
» 4.8 – Composizione interna delle erogazioni relative al settore Ricerca (2001) . . . . .	107
» 4.9 – Composizione interna delle erogazioni relative al settore Sanità (2001) . . . . .	108
» 4.10 – Distribuzione percentuale delle erogazioni tra soggetti pubblici e privati (2001) . . . . .	109
» 4.11 – Distribuzione percentuale delle erogazioni per soggetto beneficiario (2001) . . . . .	110
» 4.12 – Distribuzione percentuale delle erogazioni per tipo di intervento (2001) . . . . .	111
» 4.13 – Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione al ruolo della Fondazione nella realizzazione degli interventi (2001) . . .	112
» 4.14 – Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione all'origine dei progetti . . . . .	113
» 4.15 – Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione al coinvolgimento di altri soggetti erogatori . . . . .	114
» 4.16 – Erogazioni in pool: tipologie di soggetti impegnati assieme alle Fondazioni . . . . .	115
» 4.17 – Distribuzione percentuale delle erogazioni in relazione alla valenza territoriale dei progetti . . . . .	116
» 4.18 – Distribuzione percentuale degli importi erogati per localizzazione degli interventi (2001) . . . . .	117
» 4.19 – Distribuzione percentuale degli importi erogati per area geografica di destinazione (2001) . . . . .	118
» 4.20 – Quadro sintetico riguardante i gruppi di Fondazioni ( 2000 - 2001) . . . . .	119
» 4.21 – Distribuzione percentuale degli importi erogati da gruppi di Fondazioni per classi di importi singoli (2001). . . . .	120

Tab.4.22 – Distribuzione percentuale degli importi erogati da gruppi di Fondazioni per tipo di intervento (2001) . . . . .	121
» 4.23 – Distribuzione percentuale degli importi erogati da gruppi di Fondazioni per principali settori di intervento (2001) . . . . .	122
» 4.24 – Distribuzione percentuale degli importi erogati da gruppi di Fondazioni per soggetti beneficiari (2001) . . . . .	123
» 4.25 – Distribuzione percentuale degli importi erogati da gruppi di Fondazioni per principali tipi di intervento (2001) . . . . .	124
» 4.26 – Distribuzione percentuale degli importi erogati da gruppi di Fondazioni per modalità di realizzazione degli interventi (2001) . . . . .	125
» 4.27 – Distribuzione percentuale degli importi erogati da gruppi di Fondazioni per origine dei progetti (2001) . . . . .	126
» 4.28 – Distribuzione percentuale degli importi erogati da gruppi di Fondazioni in relazione al coinvolgimento di altri soggetti erogatori (2001) . . . . .	127
» 4.29 – Distribuzione percentuale degli importi erogati da gruppi di Fondazioni per localizzazione degli interventi (2001) . . . . .	128

## INDICE DELLE FIGURE

	<i>Pag.</i>
CAPITOLO 3	
Fig. 3.1 – Distribuzione percentuale delle Fondazioni in relazione alla quota di partecipazione nella conferitaria .....	45
Fig. 3.2 – Valori dell'indice R.O.E. per le banche partecipate dalle Fondazioni.....	49
Fig. 3.3 – Andamento dei principali indicatori di redditività.....	50



---

## PREFAZIONE

La presentazione del Settimo Rapporto annuale sulle Fondazioni bancarie costituisce un'occasione gradita ed importante per fare il punto sull'attività di queste Istituzioni, che attraversano una fase molto particolare, della loro pur travagliata esistenza.

Premetto un pubblico ringraziamento ai realizzatori dell'opera, alla quale hanno in primo luogo contribuito le Fondazioni stesse, facilitate in questo dall'automatizzazione dell'attività di rilevazione dei dati introdotta da questo anno.

L'occasione mi è gradita perché permette di segnalare alcune innovazioni introdotte nel Rapporto, tese a rendere ancora più ricco questo strumento fondamentale di documentazione e di analisi.

Il campo d'indagine abbraccia ora l'intero universo delle Fondazioni, anche grazie alla collaborazione delle due importanti Fondazioni che non aderiscono all'Associazione. I nuovi schemi di classificazione dei dati consentono una rappresentazione più articolata dell'attività istituzionale delle Fondazioni e la rendono più comparabile con i criteri utilizzati a livello nazionale ed internazionale. La sezione monografica, introdotta già col Sesto Rapporto, è quest'anno dedicata al tema della comunicazione; un'appendice normativa dà conto dell'evoluzione dell'ultimo anno.

Il Rapporto sull'attività 2001 è un'occasione importante per verificare cosa possono fare delle Fondazioni autonome, che operano con un ruolo sussidiario rispetto all'intervento pubblico e si muovono in una prospettiva pienamente europea.

In questo senso, i risultati di seguito evidenziati sono particolarmente lusinghieri e confermano la capacità di risposta del sistema delle Fondazioni bancarie alle necessità di trasformazione messe in moto dalla riforma "Ciampi".

Il sistema ha conseguito una redditività vicina al 5%, un risultato di tutto rispetto, se si tiene conto dell'andamento sfavorevole dei mercati finanziari e dei giusti vincoli di prudenza degli investimenti, cui le Fondazioni sono tenute al fine di garantire la conservazione del proprio patrimonio nel tempo.

L'attività di erogazione rivolta ai settori di rilevanza sociale indicati dalla normativa è stata nell'ordine di un miliardo di euro, dato che, depurato per la diversa durata degli esercizi (superiore nel 2000 ai 12 mesi) conferma in buona misura i risultati dell'anno precedente.

Non è questa la sede per entrare in polemica con i principi ispiratori della riforma avviata con l'art. 11 della legge n. 448/2001, su cui mi soffermerò brevemente di seguito. Tuttavia, non si può non rilevare l'incongruenza di una riforma che sacrifica l'autonomia delle Fondazioni per introdurre livelli di concentrazione territoriale e settoriale e di coordinamento con gli Enti locali, che risultano già ampiamente superati nei fatti. Ad esempio, quasi tutte le Fondazioni hanno destinato ai loro principali due settori di intervento almeno il 60% delle erogazioni ed hanno deliberato 9 euro su 10 a favore della regione di appartenenza, avendo come principale soggetto beneficiario gli Enti locali.

Sul versante della dismissione del controllo delle società bancarie, il Rapporto evidenzia un rallentamento, dovuto alla sospensione delle agevolazioni fiscali sulle operazioni di dismissione della partecipazione bancaria, disposta a seguito dell'indagine della Commissione UE volta a verificare la compatibilità di tali previsioni con i principi di libera concorrenza dell'Unione. L'indagine si è conclusa favorevolmente alle Fondazioni nell'agosto del 2002. Peraltro, il ruolo delle Fondazioni nel processo di ristrutturazione del sistema bancario è stato più volte autorevolmente riconosciuto dal Governatore della Banca d'Italia, che con l'occasione ringrazia per gli importanti apprezzamenti.

L'attività sin qui sommariamente descritta è stata possibile grazie alla piena autonomia statutaria e gestionale di cui hanno beneficiato le Fondazioni, secondo quanto previsto dalla legge "Ciampi". Nella prefazione al Sesto Rapporto avevo fatto cenno alle modifiche normative introdotte con l'art. 11 della legge n. 448/2001 ed avevo preannunciato l'intenzione dell'Associazione di difendere l'autonomia delle Fondazioni.

Tale difesa è stata perseguita, in primo luogo, rilevando e ribadendo puntualmente la posizione delle Associate in occasione delle innovazioni normative che, facendo seguito all'art. 11 della legge n. 448/2001, hanno caratterizzato il 2001 ed il 2002.

In secondo luogo, l'Associazione ha costantemente ricercato il dialogo con tutti gli interlocutori rilevanti, a partire dal Governo. Tale sforzo ha dato esiti importanti, sul fronte degli "stakeholder" delle Fondazioni e degli altri soggetti coinvolti, oltre a contribuire a rafforzare la conoscenza della natura e delle modalità operative delle Fondazioni all'interno della stessa compagine governativa.

In merito ai profili normativi si sono recentemente registrati alcuni passi avanti, fra cui particolarmente importanti le modifiche al regolamento attuativo a seguito del parere del Consiglio di Stato e due emendamenti governativi inseriti nel d.d.l. per la finanziaria 2003; questi ultimi hanno riguardato, rispettivamente, la limitazione delle incompatibilità per

gli organi delle Fondazioni e l'estensione di un triennio per la dismissione delle partecipazioni di controllo per le Fondazioni di minori dimensioni.

Tuttavia, la questione centrale della lesione dell'autonomia delle Fondazioni non è stata risolta ed ha portato, sia pure con grande rammarico, la grande maggioranza delle Fondazioni ad instaurare un contenzioso con l'Autorità di vigilanza.

Concludo con un ringraziamento a tutto il sistema delle Fondazioni per aver favorito il costante orientamento dell'ACRI alla difesa dell'autonomia di queste istituzioni, il cui positivo operato è bene illustrato nel presente Settimo Rapporto.

*Giuseppe Guzzetti*  
Presidente dell'ACRI



---

## ELEMENTI DI SINTESI

L'organica disciplina normativa, civilistica e fiscale, definita nel decreto applicativo n. 153/99 della legge delega n. 461/98, cosiddetta legge "Ciampi", sottolineando i profili di autonomia delle Fondazioni bancarie, ha favorito nel biennio 2000-2001 l'avvio di un modo di operare sempre più orientato ai territori di riferimento, con un ruolo sussidiario a quello pubblico e pienamente inserito in un contesto europeo.

Come riconosciuto dalla Commissione Europea<sup>1</sup>, il panorama delle fondazioni in Europa presenta una ricca varietà, ma sostanziali analogie. "Le 200.000 fondazioni europee, sebbene diverse tra loro, condividono caratteristiche comuni: le fondazioni sono enti non-profit indipendenti ed autonomi, con un proprio consiglio di amministrazione, una loro propria fonte di reddito che deriva, spesso ma non solo, da una dotazione iniziale. Alle fondazioni sono stati attribuiti dei beni, dei diritti e delle risorse con lo scopo di assicurare un lavoro ed un impegno per fini di interesse generale: sostenere delle associazioni, delle istituzioni, o particolari progetti, e rendere operativi i propri programmi".

Alla fine del 2001 il Governo ha introdotto una sostanziale modifica alla legge "Ciampi", dopo che un decennio di forte instabilità del settore si era appena concluso. Il nuovo quadro normativo, cui le Fondazioni si sono opposte anche in sede giurisdizionale, non è ancora compiuto nel momento in cui il Settimo Rapporto viene dato alla stampa: manca ancora il regolamento concernente il servizio di gestione delle partecipazioni da parte di SGR.

Il processo di dismissione delle partecipazioni bancarie avviato a partire dalla metà degli anni '90, si era in buona misura completato già nel 2000. L'indagine per "aiuti di Stato" della Commissione Europea, pur risoltasi positivamente per le Fondazioni nell'estate del 2002, ha frenato il completamento del processo di dismissione delle partecipazioni di controllo previsto dalla legge "Ciampi", causa l'incertezza riguardo ai benefici fiscali.

L'attività di gestione del patrimonio e di erogazione svolta nel 2001 dalle Fondazioni, nonostante una diminuzione della redditività dal 5,5% al 4,9%, conseguente all'andamento dei mercati finanziari, ha conferma-

---

<sup>1</sup> "Lavorare con le Fondazioni in Europa: come e perché" presentato da EFC al Presidente della Commissione Europea Romano Prodi ed accettato dalla Commissione.

to i positivi risultati già ottenuti nel 2000, consentendo di destinare 954 milioni di euro all'attività erogativa e 130 milioni di euro ai fondi speciali per il volontariato (legge n.266/91).

L'attività erogativa evidenzia una fortissima concentrazione in termini dimensionali, settoriali e geografici e conferma, come negli anni precedenti, la massima attenzione alle domande provenienti non solo dalla società civile, ma anche dai soggetti pubblici, in primo luogo territoriali.

- La dimensione media delle erogazioni è risultata di 45.000 euro e le erogazioni sopra 500.000 euro hanno costituito la metà degli importi deliberati.
- Quasi tutte le Fondazioni hanno destinato ai loro primi due settori di intervento almeno il 60% delle erogazioni, ovvero almeno il 50% al primo settore.
- 7 euro su 10 sono stati destinati alla provincia ed oltre 9 euro su 10 alla regione di appartenenza della Fondazione.
- 4 euro su 10 sono stati erogati a soggetti pubblici, fra cui gli Enti locali sono risultati i destinatari principali.

## **1. Modifica della normativa**

A fine 2001, il Governo ha introdotto nella legge finanziaria per il 2002 un emendamento modificativo dell'impianto della riforma "Ciampi", poi incorporato nell'art. 11 della legge n. 448/01. Nel 2002 ha emanato un ulteriore provvedimento legislativo, il decreto legge n. 62/02, convertito con modificazioni dalla legge n. 112/02. Il decreto, inizialmente dettato dalla necessità di mantenere in capo alle Fondazioni l'applicazione della disciplina fiscale del d.lgs. n. 153/99 a seguito dell'avvio dell'indagine della Commissione europea, in sede di conversione è stato - secondo molti commentatori - orientato a creare i presupposti giuridici per legittimare la revisione normativa operata con la finanziaria per il 2002.

Le modifiche apportate dall'art. 11 della legge n. 448/01 potrebbero determinare una surrettizia pubblicizzazione delle Fondazioni, incidendo sulla loro qualificazione giuridica e comprimendo la loro autonomia statutaria e gestionale: predeterminando rigidamente i settori d'intervento; imponendo la prevalenza degli enti pubblici per la designazione dell'organo di indirizzo; esautorando le Fondazioni dall'esercizio dei diritti concessi a qualsiasi titolare di patrimonio mobiliare.

Il rischio di pubblicizzazione, per quanto riguarda le Fondazioni non di origine associativa, è stato indirettamente rilevato anche dalla Commissione europea. In occasione della decisione riguardo all'indagine

avviata nel 2000 con riferimento alle agevolazioni fiscali contenute nel d.lgs. n. 153/99, la Commissione ha evidenziato che la prevalenza di soggetti designati da enti locali negli organi di indirizzo delle Fondazioni, potrebbe ricondurre anche l'attività istituzionale delle Fondazioni alla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato.

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

All'inizio dell'autunno 2002 le Fondazioni hanno avviato un ricorso in sede giurisdizionale, teso ad acclarare definitivamente la loro natura privatistica e, quindi, affermare che il quadro normativo di riferimento non può che essere conforme ai principi di autonomia propri delle persone di diritto privato.

Le argomentazioni sviluppate hanno trovato accoglimento da parte del Giudice Amministrativo che ha disposto la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale per la verifica della legittimità delle previsioni dell'art. 11 della legge n.448/01.

## **2. Partecipazioni nelle conferitarie**

A settembre 2002, 59 Fondazioni su 89 avevano una quota di partecipazione nella banca conferitaria inferiore al 50% ed i relativi patrimoni rappresentavano oltre il 77% del sistema. Non avevano più partecipazioni nella conferitaria 10 Fondazioni, per circa il 3% dell'aggregato patrimoniale. 20 Fondazioni detenevano più del 50% del capitale della propria partecipata e rappresentavano meno del 20% del totale dei patrimoni del sistema.

Il periodo di sospensione dei benefici fiscali connesso all'indagine della Commissione europea è stato sottratto al tempo utile per procedere alla cessione della partecipazione di controllo, da completare, secondo il d.lgs. 153/99, entro il giugno del 2003. Limitatamente alle Fondazioni di piccole dimensioni (gran parte di quelle che detengono partecipazioni superiori al 50% nella conferitaria) l'emendamento al d.d.l. relativo alla finanziaria per l'anno 2003 recentemente approvato dalla Camera dei Deputati, spostando al giugno 2006 i termini previsti dalla legge "Ciampi" per la cessione del controllo, ha riportato le lancette dell'orologio al periodo precedente l'avvio dell'indagine della Commissione, evitando che in

una poco favorevole fase di mercato, e con vincoli temporali ristretti, l'obbligo di cessione si trasformasse in una svendita.

Per le piccole Fondazioni non bisogna peraltro dimenticare che le banche ancora controllate - anch'esse di limitata dimensione - sono da tempo radicate nel territorio ed operano come importanti operatori dello sviluppo locale. Fondamentale è stato il supporto offerto dalle Casse di Risparmio alla piccola imprenditoria, industriale, artigiana o agricola, in alcune regioni italiane. Lo stretto collegamento con l'economia locale si affievolirebbe molto se tali banche passassero sotto il controllo di grandi gruppi.

### **3. Destinazione dell'attivo e redditività**

Il patrimonio contabile complessivo delle Fondazioni bancarie al 31 dicembre 2001 era di oltre 36 miliardi di euro, circa 1 miliardo di euro in più rispetto all'esercizio precedente. L'investimento in partecipazioni azionarie nelle banche conferitarie è diminuito rispetto al 2000 dal 43,0% al 41,3% del totale attivo. Di converso, l'investimento in strumenti finanziari diversi dalle partecipazioni azionarie è cresciuto dal 52% del 2000 al 55,6% nel 2001. Gli immobili pesano per meno dell'1%.

Il totale dei proventi ordinari è stato pari a 1.740 milioni di euro, segnando una diminuzione di 84 milioni di euro (-4,6%) rispetto ai proventi ordinari 2000, standardizzati per tenere conto della diversa durata degli esercizi. Di conseguenza, la redditività del patrimonio, dopo una costante crescita nel corso degli anni '90, si è attestata nel 2001 sul 4,9%, prevalentemente a causa della minore performance delle gestioni patrimoniali, conseguente l'andamento dei mercati finanziari. I dividendi distribuiti dalle banche conferitarie si sono infatti mantenuti sostanzialmente stabili, anche perché relativi all'esercizio 2000 delle banche.

L'incidenza rispetto ai proventi ordinari dei costi e delle spese di amministrazione si è attestata sul 7%, con un leggero incremento rispetto al 2000. Le Fondazioni hanno mediamente accantonato a riserve patrimoniali il 27% dei proventi totali. All'attività istituzionale, nell'ambito della quale sono compresi anche gli stanziamenti ai fondi per l'attività futura, è andato come nel 2000 il restante 70% dell'avanzo di gestione, pari - nel 2001 - a 1.180 milioni di euro.

### **4. Il ruolo delle Fondazioni per i territori di riferimento**

La rilevazione dell'attività erogativa abbraccia 88 Fondazioni su 89, che

rappresentano il 99,9% del patrimonio del sistema. Nel Settimo Rapporto sono state introdotte due novità sostanziali, che rendono, peraltro, meno diretto il confronto con gli anni precedenti: la rilevazione riguarda ora il deliberato e non più il pagato, anche per uniformare i dati sulle erogazioni a quelli di bilancio; gli schemi di classificazione sono stati aggiornati, per rappresentare in modo più articolato l'attività delle Fondazioni e recepire gli standard utilizzati a livello nazionale e internazionale.

Nel 2001 le Fondazioni hanno deliberato 21.400 interventi erogativi. La dimensione media delle iniziative è aumentata da 27.000 a 45.000 euro; le erogazioni superiori a 100.000 euro costituiscono tre quarti degli importi erogati e quelle superiori a 500 mila euro la metà (lo scorso anno rappresentavano il 27%).

In apparente contrasto con le tendenze sopra esposte, le erogazioni pluriennali sono scese dal 23% al 15% degli importi. Nella fase di trasformazione del biennio 2000-2001, a seguito dell'entrata in vigore della legge "Ciampi", molte Fondazioni, impegnate nella riformulazione degli Statuti e nel rinnovo degli Organi, hanno infatti ritenuto opportuno limitare l'attività deliberativa alle sole iniziative annuali.

La distribuzione settoriale delle risorse è sostanzialmente in linea con gli anni precedenti.

Alle Attività culturali e artistiche è stato destinato il 34,1% del totale erogato. Due quinti di tale importo vanno alla conservazione e valorizzazione di beni architettonici e artistici. Poco meno di un terzo è destinato a iniziative di "produzione" inerenti creazioni e interpretazioni artistiche e letterarie (musica, teatro, balletto, cinema, ecc) ed attività museali.

All'Istruzione è andato il 12,8% del totale erogato, con una prevalenza delle iniziative rivolte all'istruzione superiore (universitaria, para-universitaria e specializzazione post-universitaria). Seguono, quasi allo stesso livello, l'istruzione professionale e degli adulti e l'istruzione primaria e secondaria. E' da segnalare, in questo settore, la particolare attenzione rivolta dalle Fondazioni a interventi di realizzazione e ristrutturazione di immobili adibiti ad attività scolastica.

All'Assistenza sociale è destinato il 12% degli importi erogati. Oltre che nell'ambito dei servizi sociali con una particolare attenzione agli anziani e ai disabili, che assorbono la maggior parte delle erogazioni, l'iniziativa delle Fondazioni ha riguardato anche servizi di assistenza in caso di calamità naturali (protezione civile), di assistenza ai profughi e ai rifugiati, nonché il sostegno ai redditi di famiglie disagiate.

Alla categoria Filantropia e volontariato è stato destinato il 10,7% degli importi, nei due ambiti principali degli accantonamenti ai Fondi speciali per il volontariato e dei contributi a favore di altre fondazioni e inter-

mediari filantropici. In merito a questo secondo ambito di intervento, particolare risalto ha assunto l'avvio delle fondazioni comunitarie.<sup>2</sup>

La Ricerca - in forte crescita - e la Sanità, hanno ricevuto rispettivamente il 10% ed il 9,6% dell'erogato. Una quota di rilievo emerge anche per la Promozione della comunità locale (7,3% degli importi), tendente a valorizzare la realtà socio-economica del territorio e a stimolarne la crescita.

Gli altri settori di intervento assumono un peso marginale. E' fortemente aumentata la tendenza delle Fondazioni ad operare con un alto grado di concentrazione settoriale, definito come destinazione al primo settore di intervento del 50% del totale erogato o, in alternativa, destinazione ai primi due settori del 60% del totale. Tale livello di concentrazione, che riguardava nel 2000 il 64% delle Fondazioni, ne ha caratterizzato nel 2001 il 99%.<sup>3</sup>

In merito ai beneficiari degli interventi, i soggetti privati hanno ricevuto il 58% degli importi, mentre i soggetti pubblici il 42%. Per quanto riguarda i soggetti privati, gli enti beneficiari dell'intervento delle Fondazioni bancarie sono: altre fondazioni (14,7% del totale degli importi erogati), associazioni (9,6%), associazioni di promozione sociale (4,4%), organizzazioni di volontariato (1,9%) e cooperative sociali (1,6%). E' da segnalare, inoltre, la percentuale elevata (26%) di erogazioni attribuite ad Altri organismi privati, categoria che ha incluso, tra gli altri soggetti, gli enti religiosi.

Tra i soggetti pubblici, gli Enti locali risultano essere i destinatari principali (23,6% del totale erogato), il che li pone al primo posto in assoluto fra tutte le categorie di beneficiari pubblici e privati. Seguono, con il 17,2%, gli Enti pubblici non territoriali (comprendenti, ad esempio, Scuole, Università, Strutture sanitarie, Istituti di accoglienza e beneficenza, ecc.) e, a distanza, le Amministrazioni pubbliche centrali (1,1%).

Per quanto riguarda le finalità specifiche degli interventi realizzati, la distribuzione degli importi erogati evidenzia una focalizzazione prevalente verso la Costruzione e ristrutturazione di immobili e la Realizzazione di progetti specifici. Ciò conferma la tendenza delle Fondazioni, già rilevata negli anni scorsi, a privilegiare iniziative ben identificate, aventi obiettivi espliciti e riconducibili a un disegno progettuale predeterminato. La logica programmatica che sottende a queste due tipologie di intervento trova

---

<sup>2</sup> Come è noto, la Fondazione Cariplo ha, negli ultimi anni, promosso la costituzione di nuove fondazioni nell'ambito dei suoi territori di operatività tradizionale, al fine di ottenere per loro tramite, un effetto moltiplicatore delle risorse stanziare e con lo scopo di realizzare iniziative filantropiche caratterizzate da un forte radicamento territoriale.

<sup>3</sup> E' da precisare, al riguardo, che nella rilevazione di quest'anno si è proposto un ventaglio di settori più ampio di quello precedente: in particolare, sono stati considerati 12 settori, contro i 9 dello scorso anno.

conferma anche nel fatto che esse incidono per la quota relativa più alta degli importi pertinenti a iniziative pluriennali. Nella graduatoria dei tipi di intervento seguono, con una incidenza ancora di rilievo, i Contributi generali per l'amministrazione e la fornitura di Beni e Attrezzature.

La Costruzione e ristrutturazione di immobili è più ricorrente nei settori Attività culturali e artistiche, Sanità, Istruzione e Assistenza sociale. Ne sono tipici esempi: il restauro di beni architettonici, la costruzione e/o ristrutturazione di strutture sanitarie, scuole, case di riposo, centri di accoglienza per minori, residenze per disabili, ecc.

La Realizzazione di progetti specifici ha un peso significativo nel campo dell'Assistenza sociale, della Ricerca e dell'Ambiente (tipicamente: sostegno alla progettazione ed erogazione di servizi socio-assistenziali sul territorio, progetti di ricerca, bonifiche e interventi di riqualificazione del patrimonio ambientale).

I Contributi generali per l'amministrazione hanno particolare rilievo nei settori Istruzione e Filantropia e volontariato (relativamente a quest'ultimo settore, le principali attività considerate sono il finanziamento dei Centri di servizio per il volontariato, e la dotazione delle fondazioni comunitarie).

Infine, la fornitura di Beni e Attrezzature è più frequente nei settori Sanità, Assistenza sociale e Sport (esempi più ricorrenti: apparecchiature mediche per attività diagnostica e terapeutica, fornitura di mezzi di trasporto, mobili e materiale di consumo, ecc).

Le erogazioni cosiddette in pool registrano nel 2001 un significativo incremento rispetto all'anno precedente, passando da una incidenza del 11,1% sul totale erogato al 19,2%.

I settori nei quali è maggiore il ricorso alle erogazioni in pool sono Ambiente, Attività religiose e Promozione della comunità locale. Le operazioni in pool presentano, in complesso, un valore medio per iniziativa di 78.400 euro, sensibilmente più elevato rispetto sia a quello delle erogazioni realizzate in modo totalmente autonomo da ciascuna Fondazione sia a quello medio generale di sistema. Tra i partner con cui le Fondazioni condividono l'impegno finanziario i più ricorrenti sono le altre Fondazioni bancarie (due terzi dei casi) e, a qualche distanza, l'Ente pubblico.

Si conferma la forte caratterizzazione in senso localistico dell'attività erogativa delle Fondazioni di origine bancaria: il 78% degli importi è deliberato per iniziative in ambito provinciale; un ulteriore 15,5% degli importi erogati è relativo a interventi con proiezione interprovinciale o regionale; solo il 6% degli importi ha valenza territoriale sovregionale. Mettendo a confronto i luoghi di destinazione delle erogazioni con i territori di riferimento delle Fondazioni emerge che il 91% delle risorse erogate viene attribuito alla regione in cui ha sede la Fondazione.

L'impostazione marcatamente localistica delle Fondazioni, combinata con il posizionamento geografico delle stesse (situate per la maggior parte nel Nord e nel Centro del Paese), produce come conseguenza inevitabile un forte squilibrio della distribuzione per aree geografiche delle risorse erogate. Al fine di attenuare questa sperequazione strutturale le Fondazioni, con il coordinamento dell'ACRI, hanno avviato nel corso del 2002 un progetto, denominato Progetto Nord-Sud, che si prefigge di indirizzare verso il Meridione una quota delle risorse disponibili delle Fondazioni, a sostegno di progetti promossi da operatori locali. Come primo terreno di impegno le Fondazioni hanno individuato quello della promozione di distretti culturali nelle aree interessate.

---

## CAPITOLO 1

### QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO

Il Sesto Rapporto annuale sulle Fondazioni bancarie, nel capitolo dedicato al quadro istituzionale di riferimento, lasciava aperte due importanti questioni: l'indagine della Commissione Europea sulle agevolazioni fiscali previste per le Fondazioni dal d.lgs. n. 153/99 e l'intenzione del Governo di modificare profondamente l'impianto legislativo recato dalla normativa suddetta, mediante un emendamento da inserire nella legge finanziaria per il 2002.

L'indagine della Commissione Europea si è conclusa positivamente con la decisione dell'agosto 2002, sancendo la compatibilità delle misure fiscali per le Fondazioni con i principi della libera concorrenza del trattato UE. Per quel che concerne, invece, il quadro normativo, il 2002 è stato costellato da una serie di interventi legislativi e amministrativi, che hanno fortemente condizionato l'operatività delle Fondazioni proprio in una fase in cui queste, completato il processo di adeguamento statutario ed organizzativo, si accingevano a dare il massimo impulso alle loro attività.

\* \* \*

La molteplicità degli avvenimenti relativi al quadro istituzionale delle Fondazioni, occorsi nell'anno 2002, rende non semplice una loro sintetica rappresentazione ed a ragione di ciò si procederà utilizzando sia il criterio temporale, che quello logico di accadimento degli stessi, per fornire la panoramica migliore.

La legge finanziaria del 2002 (legge n. 448/01) costituisce l'origine di tutti i provvedimenti normativi che hanno caratterizzato l'anno in rassegna, nonché la causa del contenzioso instauratosi tra le Fondazioni e l'Autorità di vigilanza.

L'intervento legislativo operato con la finanziaria 2002 ha suscitato perplessità, non solo per il metodo seguito, ma soprattutto in ragione dei contenuti delle modificazioni apportate al complesso normativo della riforma "Ciampi" (legge di delega n. 461/98 e d.lgs n. 153/99).

Con riferimento al metodo, l'inserimento nella legge n. 448/01 di norme riguardanti le Fondazioni bancarie ha destato sconcerto per la scar-

sa attinenza, o quantomeno per la fino ad allora ritenuta assenza di collegamenti, tra l'attività delle Fondazioni e le materie proprie della legge finanziaria e del bilancio dello Stato.

Associare l'operatività delle Fondazioni all'attività finanziaria dello Stato è sembrata una forzatura in relazione alla natura giuridica di tali enti, soggetti privati, con piena autonomia statutaria e gestionale. Questo sia perché la legge "Ciampi" ne ha, in via ricognitiva, acclarato la natura privatistica, ma anche per le loro origini e la loro storia, che le ha viste nascere, nel corso del XIX secolo o nei secoli precedenti, a seguito di atti dispositivi patrimoniali. Atti operati da privati cittadini, da associazioni benefiche e filantropiche o da enti ecclesiastici, talora in congiunzione con enti locali, per la costituzione di organismi destinati al perseguimento di scopi di utilità sociale, allora individuati nella promozione del senso della previdenza presso le classi meno abbienti.

Ma è stato soprattutto nel merito che l'iniziativa legislativa avviata dal Governo ha provocato le maggiori riserve. Per le Fondazioni bancarie, l'anno 2001 era per molti versi il periodo di svolta, di passaggio nella fase di transizione dal vecchio al nuovo ordinamento. La disciplina contenuta nella legge "Amato" aveva istituito le Fondazioni attraverso il conferimento dell'impresa bancaria ad altri soggetti, ma era stata la organica normativa, civilistica e fiscale, definita nella legge "Ciampi", che ne aveva provocato una metamorfosi riconoscendone l'essenza ed il ruolo di fondazione, rispetto all'ibrido originario ente conferente. La riforma "Ciampi" appariva pienamente coerente, in una prospettiva europea, con un ruolo sussidiario delle Fondazioni.

Come recita il documento "Lavorare con le Fondazioni: come e perché" elaborato nel 2001 dall'EFC ed accettato dalla Commissione Europea:

*"In tutta Europa, le fondazioni stanno ricevendo sempre più attenzione e stanno acquisendo un ruolo più centrale nell'ambito delle discussioni sul futuro delle politiche economiche, sociali, ambientali, etc. Le caratteristiche delle fondazioni ed il ruolo che esse possono svolgere restano comunque poco conosciuto per il pubblico, in particolare per i leader politici ed i decisionmakers.*

*Le Fondazioni rappresentano una piccola, ma importante parte del settore non-profit. Sono attive in campi come l'educazione, la ricerca, la cultura, e sono impegnate in programmi volti a rinforzare la democrazia e lo sviluppo socio-economico in molte regioni del mondo. Mentre i governi valutano le spese da destinare a nuovi programmi sociali ed alla cooperazione con il settore non-profit, è opportuno esaminare come alcuni problemi della nostra società possano trovare risposta attraverso iniziative proposte e finanziate delle fondazioni.*

*Il ruolo delle fondazioni e le loro attività hanno come obiettivo l'interesse comune ed uno slancio filantropico verso il miglioramento della qualità della vita di tutta la società, ma anche di gruppi svantaggiati, e promuovono iniziative pubbliche cercando di stimolare la collettività ad una partecipazione attiva. Il panorama delle fondazioni europee è molto variegato, anche a causa delle differenti culture e sistemi giuridici.*

*Le 200.000 fondazioni europee, sebbene diverse tra loro, condividono caratteristiche comuni: Le fondazioni sono enti non-profit indipendenti ed autonomi, con un proprio consiglio di amministrazione, una loro propria fonte di reddito che deriva, spesso ma non solo, da una dotazione iniziale. Alle fondazioni sono stati attribuiti dei beni, dei diritti e delle risorse con lo scopo di assicurare un lavoro ed un impegno per fini di interesse generale: sostenere le associazioni, le istituzioni, o particolari progetti, e rendere operativi i propri programmi”.*

Completato il processo di adeguamento statutario alle disposizioni del d.lgs n. 153/99 ed insediati i nuovi organi, le Fondazioni bancarie avevano iniziato ad operare con rinnovato vigore, secondo i canoni propri dei soggetti non profit<sup>1</sup>. In questo contesto, nell'autunno 2001 il Presidente della Commissione Finanze della Camera dei Deputati aveva programmato l'attivazione di un'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della riforma presso le Fondazioni, in ordine alla quale le Fondazioni medesime attendevano serenamente per verificare se, in esito all'indagine, fosse opportuno apportare modifiche alla legislazione vigente, per migliorarne ed accrescerne l'efficacia.

Prima che prendesse avvio l'indagine conoscitiva, il Governo ha introdotto nel disegno di legge concernente la finanziaria 2002 un emendamento modificativo dell'impianto della riforma “Ciampi”. L'emendamento, incorporato poi nell'art. 11 della legge n. 448/01, si è limitato ad apportare modifiche ad alcuni articoli del d.lgs n. 153/99, ma il suo impatto sull'assetto generale della legge “Ciampi” è stato così rilevante che ha spinto alcuni commentatori a considerare l'intervento legislativo come una vera e propria “controriforma”, un cambiamento sostanziale dei principi e presupposti della disciplina previgente.

Le modificazioni legislative conseguenti all'approvazione dell'art. 11 citato hanno riguardato le finalità istituzionali, la governance, i requisiti di onorabilità e le situazioni di incompatibilità dei membri degli organi, l'investimento del patrimonio ed i rapporti con le società bancarie conferitarie.

<sup>1</sup> Per un più ampio riferimento ai termini della riforma “Ciampi” ed alla loro attuazione da parte delle Fondazioni si rinvia alle indicazioni contenute nel *Sesto Rapporto sulle Fondazioni bancarie* ed in particolare alle pagg. 25 e seguenti.

Si tratta di innovazioni che, viste nel loro complesso, possono determinare una surrettizia pubblicizzazione delle Fondazioni, incidendo sulla loro qualificazione giuridica e comprimendo la loro autonomia statutaria e gestionale. Per questo le relative norme sono state da più parti ritenute illegittime, poiché viziata da dubbi di incostituzionalità, anche con riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale introdotto nella nostra Carta costituzionale dall'art. 118, come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001.

Le Fondazioni, per il tramite dell'Associazione, hanno manifestato la propria avversione ai contenuti dell'emendamento ed a qualsiasi imposizione che nei fatti muti la loro natura privatistica e che alteri il concetto di sussidiarietà, con il coinvolgimento diretto delle medesime nel finanziamento della spesa pubblica.

In concreto, limitando l'esame, seppur sintetico, alle modifiche più rilevanti, emerge che in termini di settori d'intervento, di composizione degli organi di indirizzo e di impiego del patrimonio, alle Fondazioni sono state imposte *ab externo* nuove disposizioni cui esse debbono ancora una volta adeguarsi, perciò annullando sostanzialmente la loro piena autodeeterminazione, in una prospettiva in cui la precarietà e la mutabilità del quadro di riferimento sembra divenire la norma.

Sono stati modificati i *settori* di intervento, prevedendo, in luogo dei sei settori rilevanti previsti dalla legge "Ciampi", diciannove settori ammessi, con uno spettro di previsione talmente ampio da includere anche materie che non hanno alcuna attinenza con la storia e la tradizione non solo delle Fondazioni bancarie, ma anche dei soggetti privati non profit; si pensi alla prevenzione della criminalità, alla sicurezza alimentare, all'edilizia popolare, fino alla realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità, ventesimo settore successivamente inserito dall'art. 7 della recente legge n. 166/02. All'Autorità di vigilanza, inoltre, è stato attribuito il potere di modificare, con atto amministrativo, l'elenco dei settori ammessi.

Infine, le Fondazioni sono chiamate ad individuare fra i 20 settori ammessi tre settori, nei quali operare in via prevalente per un triennio. Tale previsione, riguardando tutte le Fondazioni, indipendentemente dalla loro dimensione e vocazione territoriale, comprime oltremodo l'autonomia statutaria ed impedisce di programmare gli interventi tenendo conto adeguatamente dei diversi contesti.

L'art. 11 della legge n. 448/01 ha poi modificato la struttura dell'organo di indirizzo e, quindi, la *governance* delle Fondazioni. L'opportuno equilibrio faticosamente ricercato dalla legge "Ciampi" e raggiunto dalle Fondazioni nell'articolazione dei propri statuti tra le varie componenti chiamate a costituire l'organo di indirizzo, è stato sovvertito dall'emendamento governativo, quanto meno per le Fondazioni non aventi origine associativa.

Il principio dell'equilibrata presenza, che aveva prodotto una sostanziale parità di esponenti espressioni del territorio e della società civile (cfr. capitolo successivo), è stato capovolto, prevedendo una prevalente rappresentanza di soggetti designati dagli enti locali (comuni, province, regioni e città metropolitane), rispetto alle personalità portatrici di esperienze e professionalità proprie del mondo del non profit e dei settori di intervento.

Le disposizioni relative alla struttura dell'organo di indirizzo, combinate con le previsioni che privilegiano gli interventi volti a favorire lo sviluppo delle realtà del territorio di riferimento, ha portato a posizioni interpretative - anche alla luce dei contenuti del regolamento attuativo approntato dal Ministro dell'economia e delle finanze - secondo cui l'intervento del legislatore porterebbe ad una pubblicizzazione surrettizia delle Fondazioni, in contrasto con l'affermazione di voler portare a compimento il processo di privatizzazione delle medesime.

Il rischio di pubblicizzazione, per quanto riguarda le Fondazioni non di origine associativa, è stato indirettamente evidenziato anche dalla Commissione europea in occasione della decisione riguardo all'indagine avviata nel 2000 con riferimento alle agevolazioni fiscali contenute nel d.lgs. n. 153/99. In particolare la Commissione, come si vedrà in appresso, pur ritenendo le norme del decreto legislativo conformi ai principi del Trattato UE, ha evidenziato che la prevalenza di soggetti designati da enti locali negli organi di indirizzo delle Fondazioni, potrebbe ricondurre anche le erogazioni delle Fondazioni alla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato.

Un'ulteriore novità, alla quale occorre prestare una particolare attenzione, per evitare che gli investimenti delle Fondazioni non siano conformi alle caratteristiche economiche di queste organizzazioni, concerne il *patrimonio*, che, in base alla modifica normativa, deve essere impiegato assicurando il collegamento funzionale con le finalità istituzionali e con lo sviluppo del territorio. Tale previsione, per la quale non sussistono contrarietà in via di principio, richiede, per essere attuata, che in ogni caso l'impiego del patrimonio avvenga nel rispetto dei principi sanciti dalla legge "Ciampi", ossia della diversificazione dei rischi, della salvaguardia patrimoniale e dell'adeguata redditività.

Un cenno meritano anche le disposizioni contenute nell'emendamento riguardo i rapporti tra Fondazioni e società bancarie conferitarie:

- il concetto di controllo previsto dalla legge "Ciampi", che viene ora riferito anche all'ipotesi in cui siano presenti più Fondazioni nel capitale sociale delle società conferitarie;
- l'obbligo di dismettere le partecipazioni di controllo nelle medesime società.

A tale ultimo proposito, è previsto che l'iniziale obbligo di cessione, da realizzarsi entro il 15 giugno 2003, diviene derogabile con l'introduzione dell'alternativa di affidare la gestione delle partecipazioni a società di gestione del risparmio (SGR). In questo caso l'obbligo di dismissione slitta di tre anni.

A seguito della modifica legislativa ora analizzata, il Ministero dell'economia e delle finanze, nelle more dell'emanazione del relativo regolamento di attuazione, ha inviato alle Fondazioni, il 28 marzo 2002, una circolare in tema di ordinaria amministrazione, poiché esse sono state sottoposte ad una limitazione dell'attività fino alla ricostituzione degli organi. Attraverso tale nota il Ministero ha definito le procedure autorizzative per le operazioni non riconducibili all'ordinaria amministrazione.

Il provvedimento ministeriale ha costituito il primo atto amministrativo conseguente alla revisione legislativa in ordine al quale le Fondazioni si sono attivate in via giurisdizionale, al fine di salvaguardare la propria autonomia statutaria e gestionale di soggetti di diritto privato che l'art. 11 aveva messo seriamente in discussione.

Nel ricorso sono state esposte ragioni analoghe a quelle che durante il 2001 avevano indotto le Fondazioni ad adire il giudice amministrativo in relazione all'atto di indirizzo "Visco" in tema di onorabilità ed incompatibilità degli organi<sup>2</sup> e che hanno trovato accoglimento. Il TAR del Lazio, infatti, con ordinanza del 22 febbraio 2002 ha rimesso gli atti alla Corte costituzionale per verificare la legittimità del provvedimento ministeriale, dopo aver affermato che l'autonomia statutaria delle Fondazioni non può essere compressa dall'Autorità di vigilanza, che è tenuta ad esercitare i compiti ad essa assegnati nel rispetto dei due parametri rappresentati dalla legge e dallo statuto, quali, rispettivamente, fonte eteronoma ed autonoma di disciplina dell'attività delle Fondazioni.

Sulla revisione legislativa le Fondazioni si sono ampiamente confrontate ed in più occasioni hanno espresso la propria contrarietà nel merito all'intervento del legislatore, in ciò confortate da una larga condivisione delle proprie ragioni da parte del mondo della cultura, del volontariato, delle organizzazioni internazionali del non profit e dello stesso mondo politico.

Il mondo del volontariato, in particolare, ha promosso un manifesto sul tema della riforma delle Fondazioni nel quale ha manifestato l'auspicio che per le Fondazioni venisse confermato un ruolo sussidiario e non sostitutivo di quello pubblico e fosse valorizzato l'apporto della società civile.

Nel corso dell'anno 2002 l'Associazione, a livello nazionale, e le singole Fondazioni, a livello locale, hanno avviato la campagna di comuni-

---

<sup>2</sup> Cfr. Sesto Rapporto sulle Fondazioni bancarie pag. 29.

cazione istituzionale “Autonome per fare” volta ad illustrare con le parole ciò che nei fatti era già evidente, per quanto concerne la diversificazione degli investimenti, la redditività del patrimonio, lo svolgimento dell’attività erogativa e la rappresentanza negli organi di indirizzo degli interessi sociali presenti nel territorio.

La revisione legislativa della disciplina delle Fondazioni, operata come affermato dai proponenti dell’emendamento per dare attuazione anche al federalismo insito nella riforma costituzionale recata dalla richiamata legge costituzionale n. 3/2001, ha trovato opposizione da parte delle stesse Regioni, che avrebbero dovuto essere i primi soggetti interessati. Alcune di queste, infatti, hanno proposto ricorso contro la legge, sollevando dinanzi alla Corte costituzionale conflitto di competenza con lo Stato.

Nel corso del 2002 le Fondazioni sono state oggetto di un ulteriore provvedimento legislativo, costituito dal decreto legge n. 62/02, convertito con modificazioni dalla legge n. 112/02. Il decreto, inizialmente dettato dalla necessità di mantenere l’applicazione nei loro confronti della disciplina fiscale contenuta dal d.lgs. n. 153/99, ha assunto in sede di conversione finalità diversa, sostanzialmente orientata, ad avviso di molti commentatori, a creare i presupposti giuridici per legittimare la revisione normativa operata con la finanziaria per il 2002.

Il testo iniziale del decreto recava, appunto, una disposizione finalizzata unicamente a riaffermare per le Fondazioni la vigenza delle disposizioni fiscali recate dalla legge “Ciampi”, sospese invece per le banche, nei confronti delle quali era intervenuta nel dicembre del 2001 la decisione negativa della Commissione Europea. Nel corso dei lavori parlamentari di conversione, la disposizione ha subito un’integrazione cosicché, accanto alla originaria finalità di salvaguardia, è divenuta con la conversione anche norma d’interpretazione autentica della legge n. 461/98 e del relativo decreto attuativo n. 153/99, secondo cui le Fondazioni sarebbero persone giuridiche private di diritto speciale.

In realtà l’affermazione di vigenza delle norme fiscali della “Ciampi” da parte del d.l. n. 62/02 ha prodotto i propri effetti per un periodo limitato durante il 2002. Nell’agosto del medesimo anno, infatti, la Commissione europea ha concluso l’indagine avviata nell’aprile del 2000 e, nel rilevare che l’attività di gestione del patrimonio e di utilizzazione dei proventi per l’erogazione di contributi ad enti senza scopo di lucro da parte delle Fondazioni non costituisce attività economica, ha riconosciuto la conformità alle regole comunitarie del regime fiscale delle Fondazioni di cui al d.lgs. n. 153/99, come sostenuto dall’ACRI nelle memorie prodotte sia a sostegno della posizione dello Stato italiano, che in qualità di terzo interessato.

Nonostante l'esito positivo, l'iniziativa della Commissione ha generato una situazione di grande incertezza per quel che riguarda la dismissione delle partecipazioni bancarie da parte delle Fondazioni, cui è conseguita una riduzione di fatto dell'arco temporale di quattro anni, previsto dalla legge "Ciampi" per la cessione delle stesse in esenzione fiscale, assolutamente insufficienti per portare a termine progetti che si sviluppano di norma su orizzonti di lungo periodo.

Tale situazione ha indotto il legislatore ad operare una proroga dei termini, per il momento a favore delle Fondazioni con un patrimonio non superiore a 200 milioni di € o situate in regioni a statuto speciale, al fine di ripristinare quanto originariamente previsto, annullando il tempo occorso per la procedura di indagine. In tal modo è stata restituita alle Fondazioni la possibilità di operare la dismissione senza pregiudizi per la tutela del patrimonio.

Il quadro normativo di riferimento si è parzialmente completato con l'adozione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze del decreto n. 217/02, recante il regolamento attuativo dell'art. 11 della legge n. 448/01, dopo che il Consiglio di Stato ne aveva fortemente osservato una precedente versione. Non è ancora stato definito, mentre si scrivono le presenti note, l'altro regolamento atteso, concernente il servizio di gestione delle partecipazioni da parte di SGR.

Il Consiglio di Stato, nel parere reso, aveva rilevato tutta una serie di illegittimità al testo sottoposto, in relazione ai contenuti della legge, riconducendolo, quindi, nell'ambito proprio di un regolamento applicativo.

Tuttavia, ancorché nella formulazione definitiva il decreto ministeriale recepisca in larga parte il parere del Consiglio di Stato, così limitando i principali profili di perplessità scaturiti della norma regolamentare, restano immutate e, quindi, ancora aperte le questioni di illegittimità del regolamento proprie e derivate dai dubbi di incostituzionalità dell'art. 11 della legge 448/2001, in quanto disposizioni incompatibili con la natura privata delle Fondazioni e con la loro piena autonomia statutaria, organizzativa e gestionale.

\* \* \*

In definitiva, il nuovo quadro normativo ha modificato sostanzialmente il disegno finale del sistema determinato dalla riforma "Ciampi", che si proponeva di ribadire definitivamente la natura delle Fondazioni quali soggetti privati e autonomi, operanti nella società civile. In altre parole, lo scenario che delinea la revisione normativa attivata dall'art. 11 della legge finanziaria per il 2002 mette in discussione il punto cardine della riforma "Ciampi".

Le nuove regole potrebbero essere interpretate come modificative della natura privata esplicitamente riconfermata alle Fondazioni: nella scelta dei fini, predeterminando rigidamente i settori d'intervento; nell'autonomia statutaria, imponendo la prevalenza degli enti pubblici per la designazione dell'organo di indirizzo; nell'autonomia gestionale, esautorando le Fondazioni dall'esercizio dei diritti concessi a qualsiasi titolare di patrimonio mobiliare.

In ragione di ciò, le Fondazioni hanno deciso di ricorrere al Tribunale Amministrativo del Lazio, impugnando il regolamento ministeriale e tutti gli atti ad esso connessi, affinché questo valuti la sussistenza dei presupposti per la sottoposizione al vaglio della Corte costituzionale delle norme dell'art. 11. Le istanze avanzate dalle Fondazioni sono state accolte dal Tribunale che, nel dichiarare non manifestamente infondati i dubbi di incostituzionalità sollevati con il ricorso, ha rimesso gli atti alla Suprema Corte. Ciò consentirà di acclarare definitivamente la natura privatistica delle Fondazioni e, quindi, affermare che il loro quadro normativo di riferimento non può che essere conforme ai principi di autonomia propri delle persone di diritto privato.



## CAPITOLO 2

## L'ASSETTO INTERNO

**2.1 Gli organi collegiali**

Lo scorso anno è stato completato il processo di adeguamento delle Fondazioni al disegno finale del sistema determinato dalla riforma “Ciampi”. Coerentemente con l’ordinamento di settore, che sanciva la natura giuridica privata e la piena autonomia gestionale, le Fondazioni hanno completato il riassetto organizzativo sui tre livelli richiesti: indirizzo, amministrazione e controllo. Si espongono, in sintesi, le caratteristiche degli organi insediati lo scorso anno, già descritte più diffusamente nella corrispondente sezione del Sesto Rapporto sulle Fondazioni Bancarie.

<b>Tab. 2.1 - Composizione degli Organi di Amministrazione e Indirizzo</b>		
<b>Gruppi dimensionali di Fondazioni</b>	<b>Numero medio componenti</b>	
	Organo di Amministrazione	Organo di Indirizzo
Fondazioni piccole	6,2	13,7
Fondazioni medio-piccole	6,8	18,7
Fondazioni medie	7,2	19,3
Fondazioni medio-grandi	7,4	21,5
Fondazioni grandi	8,2	22,4
<b>Tutte le Fondazioni</b>	<b>7,2</b>	<b>19,1</b>

La composizione degli organi è stata definita secondo criteri di trasparenza, per le procedure di designazione; di rappresentatività, in relazione alle finalità istituzionali perseguite; di competenza, professionalità ed onorabilità dei soggetti.

Gli organi di amministrazione (Tab. 2.1) sono formati mediamente da circa 7 membri, mentre gli organi di indirizzo hanno una composizione media di circa 19 membri. Gli organi di controllo sono costituiti

da 3 membri. La consistenza numerica degli amministratori e dei componenti degli organi di indirizzo cresce con l'aumentare delle dimensioni degli Istituti, ma non in modo direttamente proporzionale al patrimonio medio delle classi dimensionali considerate. Complessivamente sono oltre 1550 i componenti gli organi di indirizzo delle Fondazioni, a riprova della loro ampia rappresentatività delle collettività di riferimento.

Per quanto concerne la tipologia degli enti che designano i componenti degli organi di indirizzo, nel rispetto di quanto stabilito dal d.lgs. n.153/99, le Fondazioni si sono adoperate per raggiungere un punto di equilibrio ottimale tra la rappresentanza del territorio in cui esse operano e la rappresentanza della società civile.

In particolare (Tab.2.2), il 50,2% dei soggetti designanti è espressione: per il 30,1% degli Enti territoriali (Comuni, Province, Regioni, Comunità montane); per il 9,4% delle Camere di Commercio; per il 10,7% di organismi sanitari, enti turistici, espressioni locali delle imprese e delle professioni. La quota restante, il 49,8%, ha invece dato spazio a personalità della società civile provenienti dal mondo della cultura, della scienza, del volontariato, dell'ambientalismo, dell'università, religioso etc.

	Tutte le Fondazioni	NORD OVEST	NORD EST	CENTRO	SUD E ISOLE
<b>Soggetti con forte radicamento nel territorio</b>	<b>50,2</b>	<b>60,6</b>	<b>51,1</b>	<b>41,6</b>	<b>54,8</b>
- Enti territoriali	30,15	39,41	29,00	24,90	33,33
- Camere di Commercio	9,36	10,10	10,50	6,13	14,29
- Organismi di diretta espressione del territorio	10,65	11,07	11,57	10,54	7,14
<b>Altra Società civile</b>	<b>49,8</b>	<b>39,4</b>	<b>48,9</b>	<b>58,4</b>	<b>45,2</b>
- Organismi culturali	7,70	3,26	10,85	5,94	10,71
- Enti imprenditoriali	3,08	3,26	3,38	3,45	0,60
- Cooptazioni Org.Indirizzo	10,52	20,85	11,92	0,00	19,64
- Enti professionali	1,54	0,33	1,78	1,72	2,38
- Organizzazioni sindacali	0,13	0,33	0,18	0,00	0,00
- Assemblee dei Soci	25,27	7,49	20,11	45,98	10,71
- Organizzazioni di volontariato	1,03	1,63	0,71	1,34	0,00
- Altri	0,58	2,28	0,00	0,00	1,19
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Per maggiori dettagli sull'argomento, si rimanda alla corrispondente sezione pubblicata nel Sesto Rapporto sulle Fondazioni Bancarie.

## 2.2 La struttura operativa delle Fondazioni bancarie.

La trattazione relativa a questa parte del rapporto si basa, anche quest'anno, su una rilevazione censuaria del personale delle Fondazioni realizzata dall'ACRI con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2001<sup>1</sup>.

Le modalità di raccolta dei dati sono state parzialmente innovate, rispetto al passato, prevedendo una forma di rilevazione automatizzata (attraverso il sito internet dell'ACRI) e un grado di maggiore dettaglio delle informazioni.

Il quadro generale delle strutture operative emergente dall'indagine, sebbene non ancora caratterizzato da processi di radicale riorganizzazione, conferma i segnali di dinamismo registrati nella precedente rilevazione, sia da un punto di vista quantitativo sia qualitativo.

Il confronto puntuale con i dati del precedente esercizio non è proponibile, a causa della differenza del campione indagato (l'anno passato la rilevazione aveva coinvolto solo 81 Fondazioni), tuttavia si possono proporre alcune comparazioni utili a evidenziare le tendenze più significative.

Il numero complessivo delle persone che operano nelle Fondazioni è cresciuto notevolmente (vedi Tab 2.3): da 408 unità censite nel 2000 si passa a 607 del 2001. Pur non considerando le circa 100 unità di personale da attribuire alle Fondazioni che lo scorso anno non erano incluse nella rilevazione, è comunque da registrare un significativo afflusso di nuove risorse.

Ancor più importante, sotto il profilo qualitativo, è la sensibile modifica del peso relativo assunto dalle diverse tipologie di rapporto lavorativo utilizzate dalle Fondazioni<sup>2</sup>.

Le variazioni più significative rispetto all'anno precedente riguardano soprattutto l'organico proprio dell'Ente: si passa, infatti, da 101 unità nel 2000 a 259 nel 2001 (in percentuale 25 nel 2000 e 43 nel 2001).

<sup>1</sup>I dati censiti riguardano 86 Fondazioni sulle 89 totali.

<sup>2</sup>Come è noto, le opzioni organizzative tradizionalmente utilizzate dalle Fondazioni in merito alla composizione quali-quantitativa del personale sono le seguenti:

- il distacco di personale della Banca conferitaria;
- il service, cioè il ricorso a convenzioni stipulate con soggetti terzi (per lo più con la Banca conferitaria) per lo svolgimento, da parte di questi ultimi, di funzioni operative proprie della Fondazione;
- l'utilizzo di personale proprio della Fondazione;
- il ricorso a forme di consulenza esterna, configurate soprattutto nella forma di contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Tab. 2.3 - **Distribuzione del personale impiegato dalle Fondazioni in relazione alla natura del rapporto di lavoro**

Natura del rapporto di lavoro Unità .....	2001		2000	
	Unità	%	Unità	%
Organico proprio dell'Ente	259	43	101	25
Organico distaccato dalla Banca conferitaria	174	28	123	30
Organico in service	71	12	124	30
Collaborazioni Esterne	103	17	60	15

Per contro, si riduce lievemente l'incidenza del personale distaccato dalla banca conferitaria (28% nel 2001 rispetto a 30% nel 2000) e si attenua decisamente il ricorso al "service" (da 30% nel 2000 a 12% nel 2001).

I due dati, nel loro insieme confermano la progressiva attenuazione dei legami tra le Fondazioni bancarie e le Aziende creditizie collegate.

Risultano in aumento anche le collaborazioni esterne, che nel 2001 assorbono il 17% del totale del personale rispetto al 15% dell'anno passato (103 unità contro 60 del 2000). Anche in questo caso vi è una conferma del trend evidenziato nei precedenti Rapporti, che mostra una graduale crescita di interesse delle Fondazioni verso forme di collaborazione caratterizzate da un elevato grado di flessibilità.

Per quanto riguarda il numero medio di risorse impiegate sono da registrare, com'è naturale, delle differenze piuttosto marcate tra le Fondazioni più grandi e quelle di dimensione media e piccola: a fronte di un numero medio, a livello di intero Sistema, di 7 dipendenti per Fondazione, tra le Fondazioni grandi la media di dipendenti sale a 15 mentre presso le altre oscilla tra 5 nelle medio-grandi e medie ed 3 nelle medio-piccole e piccole.

Una ulteriore prospettiva di analisi, che mostra la progressiva evoluzione organizzativa in atto nel sistema, è offerta dai dati relativi alla durata giornaliera di impegno delle risorse dedicate all'attività delle Fondazioni. A tale proposito, è da sottolineare il significativo aumento, in linea con il trend degli anni precedenti, della quota di personale impiegato a tempo pieno, che passa da 68% nel 2000 a 74% nel 2001.

Passando ad una analisi qualitativa del personale impiegato, si può osservare (vedi Tab. 2.4) la distribuzione in base al ruolo organizzativo ricoperto. Circa il 30% del personale assolve funzioni di direzione o di coordinamento intermedio (rispettivamente 15% e 14% del personale totale), mentre il 26% è costituito da specialisti di settore. Tra questi ulti-

mi prevalgono quelli che operano nel campo delle erogazioni e della contabilità; con frequenze minori si registrano operatori della finanza, del legale e del settore studi.

<b>Tab. 2.4 - Distribuzione del personale impiegato dalle Fondazioni in relazione al ruolo organizzativo</b>		
Ruolo organizzativo	Unità	%
Direzione	89	15
Responsabilità di coordinamento intermedio	84	14
Specialistico	159	26
Operativo/esecutivo	275	45
<b>Totale</b>	<b>607</b>	<b>100</b>

Il restante 45% del personale è destinato allo svolgimento di funzioni esecutive.

Il quadro generale sopra descritto mette in evidenza un assetto strutturale delle fondazioni ancora piuttosto “compresso”, con un rapporto alto tra le posizioni di più elevato contenuto di complessità (quelle di coordinamento e specialistiche) e le posizioni operative di medio-basso livello.

A conferma di ciò, si riscontra un alto grado di scolarizzazione: il 49% è laureato e il 40% è in possesso di un diploma di scuola media superiore.

Anche con riferimento alle forme di inquadramento contrattuale del personale, l'indagine mette in evidenza alcune interessanti indicazioni di cambiamento.

La Tab. 2.5 mostra come il tradizionale inquadramento nell'ambito del C.C.N.L. del settore credito<sup>3</sup>, pur risultando ancora maggioritario (interessando il 56% del personale) ha perso il carattere di esclusività che lo aveva caratterizzato in passato. Con le nuove assunzioni di personale, cui ha dato impulso anche l'acquisizione della natura giuridica privata delle fondazioni (e quel che ne consegue in termini di maggiore flessibilità in materia di gestione del personale), sono state adottate nuove forme di inquadramento. Per il 19% del personale, nei casi in cui

<sup>3</sup> E' da ricordare che le strutture operative delle Fondazioni bancarie sono state originariamente costituite, quasi ovunque, da personale “mutuato” dalla banca conferitaria (con le formule del distacco o del *service*), e quindi inquadrato contrattualmente nell'ambito del settore credito.

è stato mantenuto un collegamento con la contrattazione nazionale del lavoro, si è fatto riferimento a contratti diversi da quello del credito (nel 17% dei casi il settore prescelto è quello del commercio); in alternativa, molte Fondazioni hanno fatto ricorso a contratti individuali (per il 25% delle unità impiegate), in alcuni casi (9%) collegati a regolamenti interni appositamente definiti.

**Tab. 2.5 - Distribuzione del personale impiegato dalle Fondazioni in relazione al tipo di contratto utilizzato**

Tipo di Contratto	Unità	%
CCNL - Credito	340	56
CCNL - Commercio	105	17
Altri CCNL	11	2
Contratto individuale (collegato a un Regolamento interno)	53	9
Contratto individuale (non collegato a un Regolamento interno)	98	16
<b>Totale complessivo</b>	<b>607</b>	<b>100</b>