

IL CONTRIBUTO DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA ALLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI PER LA CULTURA E I BENI CULTURALI

VITO DI LASCIO– GIULIANO SEGRE

JEL: H70 – H41

Keywords Fondazioni bancarie – Finanza locale – Beni culturali

In pubblicazione su ISAE-IRES-IRPET-SRM-IRER “La finanza locale in Italia”, Rapporto 2007, F. Angeli Editore, Milano

Vito Di Lascio* – Giuliano Segre^x

Il contributo delle fondazioni di origine bancaria alla spesa delle amministrazioni locali per la cultura e i beni culturali

Aspetti strutturali delle Fondazioni

La definizione generale di fondazione che la normativa accetta in tutti gli ordinamenti è rappresentata da una semplice espressione, peraltro piena di valenze giuridiche: la fondazione è “un patrimonio per uno scopo”, intendendo – in origine – una figura giuridica nella quale il patrimonio si separa dal suo “naturale” titolare per assurgere ad autonomo soggetto giuridico “proprietario di se stesso” indirizzato però ad un fine, lasciategli dall’antico proprietario come unica ragione di vita e formalmente definito nelle tavole fondative o, più modernamente, nello statuto.

I due termini (patrimonio e scopo) acquisiscono quindi una valenza dinamica e programmatica, perché oltre a definire la forma di una fondazione, ne indicano il percorso operativo obbligatorio, determinandone le modalità di attuazione. Esse si sviluppano secondo il seguente schema, che grosso modo ripete il meccanismo “capitale-reddito” alla base di tutte le teorie economiche più accettate: da un lato la operatività indirizzata al raggiungimento dello “scopo”; dall’altro la gestione del “patrimonio” indirizzata al raggiungimento del medesimo scopo.

Il primo punto parte dalla codificazione dello statuto (inteso come espressione della volontà del fondatore) che in generale lo definisce in termini abbastanza stringenti, ma poi si articola nelle concrete politiche di attuazione definite dagli amministratori, chiamati pro-tempore ad attuare lo statuto stesso.

Il secondo punto è lasciato alla determinazione degli amministratori i quali peraltro possono operare solo attraverso le due uniche politiche esistenti nel mondo finanziario: l’utilizzo del patrimonio e/o l’utilizzo delle rendite.

Nella generalità dei casi il patrimonio viene investito al fine di ottenerne sufficienti rendite per esercitare attività operative che consentono il raggiungimento dello scopo. Peraltro, nulla vieta che il patrimonio stesso

* Luiss Roma, Consigliere Provincia di Potenza

^x Università Ca’ Foscari Venezia, Presidente Fondazione di Venezia

– talvolta sotto il vincolo del mantenimento del suo valore – venga utilizzato (investito) in attività finanziarie definite dallo scopo stesso.

Una definizione economico-strutturale così larga comprende fattispecie diverse e numerose, riferite ad un complesso di soggetti assai differenziato non facilmente riconducibile ad unità. Il Censimento ISTAT riferito al 2001 ha identificato¹ 3529 Fondazioni, che rispecchiano almeno una ventina di tipologie differenti. Al loro interno si trovano le 88 Fondazioni di origine bancaria.

Le fondazioni di origine bancaria: il quadro normativo di riferimento

Le fondazioni di origine bancaria introdotte fra le istituzioni del nostro paese dalla legge 218/90² (legge Amato) sono attualmente regolate dalla legge 461/98³ e dalle norme da essa derivate, ulteriormente modificata dall'art. 11 della legge 448/01 (legge finanziaria 2002)⁴ e da alcune altre norme minori.

1 Cfr. 8° Censimento dell'industria e dei servizi – Istituzioni non profit

2 La legge, recante «Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico» prevede che gli enti creditizi pubblici possano conferire l'azienda bancaria in società per azioni di diritto societario ordinario, perdendo la qualifica di enti bancari ed acquisendo quella di «enti conferenti», in generale poi rinominati per brevità e semplicità fondazioni bancarie. Sulle vicende politico-istituzionali che diedero origine alla stesura di quel disegno di legge esiste una chiara ricostruzione di matrice Banca d'Italia ((Pisanti C. - Carriero A.M. (1992) La legge Amato e i decreti delegati, in Banca d'Italia «Quaderno di ricerca giuridica», n. 26, pp. 59-75) riferita peraltro all'iter della produzione normativa; sul piano invece del dibattito politico, che fu tanto più drammatico quanto meno è invece noto, poco si ritrova nei testi pubblicati e molto invece è ancora contenuto, ma non accessibile, negli appunti di lavoro dell'epoca; alcune sommarie indicazioni si trovano comunque in Amato G. Due anni al Tesoro Il Mulino, Bologna, 1990 e in Merusi F. La natura giuridica delle casse di risparmio dopo il conferimento dell'azienda bancaria, in AA.VV. Ruolo e natura degli enti conferenti, Roma, Acri, 1993, pp. 17-41.

La legge, in particolare, reca, da un lato, disposizioni volte a favorire il completamento del processo di riorganizzazione del sistema bancario nazionale avviato dalla legge n. 218/90 e, dall'altro, norme sul regime civilistico e fiscale delle fondazioni di origine bancaria. In attuazione della delega recata dalla legge n. 461/98, il Governo ha emanato, il 17 maggio 1999, il decreto legislativo n. 153.

4 La Legge Finanziaria 2002 all'art. 11 ha introdotto modifiche e integrazioni alla normativa precedente e affida all'Autorità di vigilanza la redazione di un regolamento sulla successiva modifica degli statuti per produrne l'adattamento alle nuove norme. Il regolamento richiamato, anticipato per una parte minore da una lettera circolare del 28 marzo 2002 del Direttore generale (circolare "Siniscalco"), venne predisposto dal Ministero del Tesoro e emesso con DM 2 agosto 2002, n. 217 e accompagnato successivamente da un Atto di indirizzo in materia di Documento programmatico previsionale emesso il 23 ottobre 2002. Tutta la materia venne però impugnata di fronte al TAR del Lazio che dispose alcuni annullamenti, la sospensione di una parte dell'art. 11 suddetto e il rinvio alla Corte Costituzionale delle norme di legge contestate anche in riferimento ad alcune norme precedenti. La Corte con le sentenze n. 300 e 301 del 24 settembre 2003 riconobbe la illegittimità costituzionale di alcune norme e diede una interpretazione definitiva di altre dando così, unitamente al regolamento revisionato introdotto con DM 18 maggio 2004, n. 150, l'inquadramento generale della normativa sulle fondazioni oggi ancora vigente.

La attuale veste ordinamentale, frutto di un lungo percorso evolutivo⁵, ricopre soggetti giuridici di complessa lettura, nell'insieme inediti sulla scena istituzionale, non solo italiana.

La loro genesi giuridico-istituzionale risale quindi al 1990, come esito secondario di una legge di riforma delle banche pubbliche; la effettiva nascita legale a qualche anno dopo, dal momento che le nuove strutture fondazionali si sono avviate con lentezza; la attivazione operativa è tuttora in corso ed anzi appare per certi versi ancora in profonda evoluzione, poiché si è dovuta misurare con una elevata complessità della loro funzione obiettivo.

La norma istitutiva (1990) era assai vaga e affidava agli enti conferenti la gestione della partecipazione bancaria con uno scopo che “si ispiri alle finalità originarie dell’ente” Solo il decreto delegato chiarisce un po’ meglio la questione dello scopo: “gli enti perseguono fini di interesse pubblico e di utilità sociale preminentemente [... in alcuni settori] (art. 12, comma 1, lett.a) d.lgs 356/90).

La riforma del 1999 (legge delega 461/99 “legge Ciampi”) prevede che gli enti, ora finalmente chiamati “Fondazioni”, perseguano esclusivamente scopi “di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico” (art. 2, comma 1, lett.a)).

Vi è stato un tentativo di dibattito intorno alla interpretazione della congiunzione “e”, nel senso di verificare se l’intervento della Fondazione debba accomunare in sé contemporaneamente sia scopi di utilità sociale che di promozione dello sviluppo economico, ma la questione è stata rapidamente risolta verificando che quasi mai tale concordanza si verificava negli interventi fondazionali in atto e quindi era di fatto impossibile (o per lo meno non facilmente realizzabile).

Il successivo decreto delegato (d.lgs.153/99) individuava all’art. 1, comma 1, lett.d) sei settori nei quali le fondazioni dovevano operare.

Tali settori sono stati successivamente ampliati con una serie di interventi normativi – il maggiore dei quali risiede nel tentativo di modifica introdotto nell’art. 11 della legge finanziaria 2002 - per arrivare all’attuale dimensione di 21 settori ammessi⁶.

⁵ Una sintesi di tale percorso è contenuta in Merusi Fabio, Dalla banca pubblica alla fondazione privata: cronache di una riforma decennale, Giappichelli, Torino, 2000; un resoconto completo della evoluzione può essere rinvenuto nella lettura dei rapporti che pubblica annualmente l’Associazione che raccoglie quasi tutte le fondazioni di origine bancaria (ACRI) e che è giunto alla undicesima edizione; il sito web Acri <http://www.acri.it> è altrettanto utile per una informazione esaustiva sulle fondazioni di origine bancaria.

⁶ I settori attualmente previsti, esclusivamente nei quali possono operare le fondazione di origine bancaria sono: famiglia e valori connessi; crescita e formazione giovanile; educazione, istruzione e formazione; volontariato, filantropia e beneficenza; religione e sviluppo spirituale; assistenza agli anziani; diritti civili; prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica; sicurezza alimentare e agricoltura di qualità; sviluppo locale ed edilizia popolare locale; protezione dei consumatori; protezione civile; salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa; attività sportiva; prevenzione e recupero delle tossicodipendenze; patologie e disturbi psichici e mentali; ricerca scientifica e tecnologica; protezione e qualità ambientale;

La definizione originaria (“un patrimonio per uno scopo”) si è dunque evoluta nella seguente formula: un patrimonio -originariamente costituito dal capitale sociale della impresa bancaria trasformata, volontariamente, in società per azioni e successivamente misurato dalle trasformazioni che il patrimonio originario può aver assunto- indirizzato al duplice scopo di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico.

I “settori ammessi”, ricondotti poi singolarmente da ogni Fondazione ad un numero minore di “settori rilevanti”, ridefiniscono gli ambiti di intervento per le scelte patrimoniali e per quelle operative delle fondazioni bancarie.

In questo contributo ci siamo concentrati sugli interventi delle Fondazioni di origine bancaria⁷ nel settore dell’arte e delle attività e beni culturali. È bene però premettere un breve quadro generale sulla politica erogativa delle Fondazioni rispetto al complesso dei settori ammessi.

Gli interventi delle fondazioni nell’ottica della sussidiarietà orizzontale

Le Fondazioni nate dalla legge 218/90 possono aver definito nei loro statuti un ambito di intervento territoriale che corrisponde grosso modo all’area della operatività bancaria (in pratica la rete degli sportelli) della banca originaria. Non si tratta di un requisito obbligatorio, ma certamente la dimensione localistica delle banche si è riflessa nella determinazione di eventuali confini territoriali per l’attività delle fondazioni. Questo dato è naturalmente assai variabile e va da una dimensione minima di uno o pochi comuni a quella nazionale. Una buona approssimazione a questa geografia complessa è data dal nome stesso della Fondazione.

L’intervento della Fondazione può avvenire nel settore prescelto secondo due percorsi decisionali: utilizzando il proprio patrimonio e quindi effettuando un investimento di capitale, peraltro regolamentato a fondo con regole assai vincolanti, ovvero utilizzando le rendite del patrimonio stesso. Nel primo caso, la Fondazione darà origine ad una “società strumentale” operativa nel settore, della quale potrà avere il completo controllo ovvero anche una partecipazione di sola maggioranza o infine di minoranza. Di queste società non vi è un repertorio completo, ma ne risultavano costituite quaranta nel 2003, per tutti i settori compreso quello dei beni e delle attività culturali.

Veniamo invece alla spesa per erogazione delle Fondazioni che spesso si sovrappone a quella dei governi locali.

arte, attività e beni culturali; realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità; partecipazione alle società pubbliche di progetto.

⁷ Il problema nominalistico sulla corretta aggettivazione di queste fondazioni (bancarie, di origine bancaria, ex bancarie, ex legge 281/1900, ecc.) viene risolto da qui in avanti semplicemente ignorandolo: salvo diversa indicazione, il termine “fondazioni” si riferirà a questo specifico soggetto giuridico.

I dati più recenti alla base dell'analisi sono stati forniti, con completezza ed affidabilità, dall'ACRI⁸ e vertono sulle erogazioni, relative all'anno 2005, effettuate dalle 88 fondazioni per settore beneficiario. L'attività di erogazione, che si inserisce nell'ambito degli scopi che le Fondazioni perseguono, ossia quelli del miglioramento dell'utilità sociale e della promozione dello sviluppo economico, si è indirizzata verso i settori di intervento "ammessi". Nel 2005 le fondazioni hanno effettuato 25.397 interventi per un totale di 1,372 milioni di euro secondo la distribuzione settoriale illustrata nella tabella 1.

Tabella 1 - Distribuzione delle erogazioni per settore beneficiario nell'esercizio 2005 (ordinate per importo nel settore)

Settori	numero interventi	%	milioni euro	%	importo medio
Arte, attività e beni culturali	9.139	36,0	420,4	30,6	46.004
Volontariato, filantropia e beneficenza	2.988	11,8	214,7	15,6	71.842
Assistenza sociale	3.318	13,1	159,2	11,6	47.972
Educazione, istruzione e formazione	3.898	15,3	158,3	11,5	40.622
Ricerca	1.464	5,8	142,4	10,4	97.247
Salute pubblica	1.396	5,5	120,8	8,8	86.518
Sviluppo locale	1.133	4,5	94,5	6,9	83.384
Sport e ricreazione	1.396	5,5	26,0	1,9	18.619
Protezione e qualità ambientale	368	1,4	20,9	1,5	56.855
Famiglia e valori connessi	116	0,5	7,3	0,5	62.832
Diritti civili	64	0,3	4,4	0,3	69.064
Religione e sviluppo spirituale	106	0,4	3,1	0,2	29.661
Prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica	11	0,0	0,9	0,1	82.775
Totale complessivo	25.397	100	1.372,9	100	54.058

Fonte: ACRI

Il settore "Arte, attività e beni culturali" risulta il più rilevante sia in termini di interventi (36 per cento) che di erogazioni (31 per cento), con una media di più di cento interventi per ogni fondazione. A seguire il settore "Volontariato, filantropia e beneficenza" con il 15 per cento degli interventi. Aggregando questo settore, in una logica di omogeneità di intervento, con il settore della "Assistenza sociale si raggiungono il 25 per cento del numero totale degli interventi (e il 26 per cento delle erogazioni). Infine, nell'ordine, abbiamo il settore dell' "Educazione,

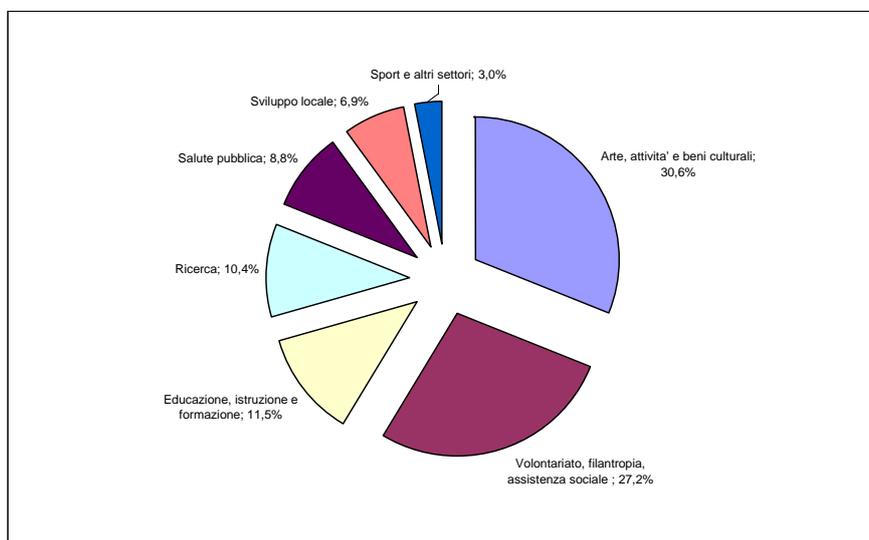
⁸ A cura della ACRI, l'associazione delle fondazioni di origine bancaria (e delle Casse di risparmio) italiane, viene stampato annualmente un annuario assai completo sull'andamento di bilancio delle fondazioni: da esso sono tratti i dati principali riferiti al 2005 per questa elaborazione, che peraltro usufruisce anche di approfondimenti inediti ottenuti grazie alla disponibilità della associazione.

istruzione e formazione” con il 15 per cento degli interventi e l’11 per cento delle erogazioni.

Questi quattro settori occupano quindi da soli più dei tre quarti degli interventi delle fondazioni e coprono il 70% delle erogazioni (fig.1). Si tratta di ambiti di intervento assimilabili a quelli degli enti locali si conferma così il ruolo di sussidiarietà orizzontale delle Fondazioni rispetto ai governi locali rimarcato dalla Corte Costituzionale⁹ e che è ulteriormente amplificato dagli altri interventi settoriali.

È bene a questo punto svolgere un approfondimento degli interventi nel settore culturale in relazione alle politiche di spesa degli enti locali nel medesimo ambito

Figura 1 – Ripartizione percentuale dell’intera spesa per erogazioni nei principali settori

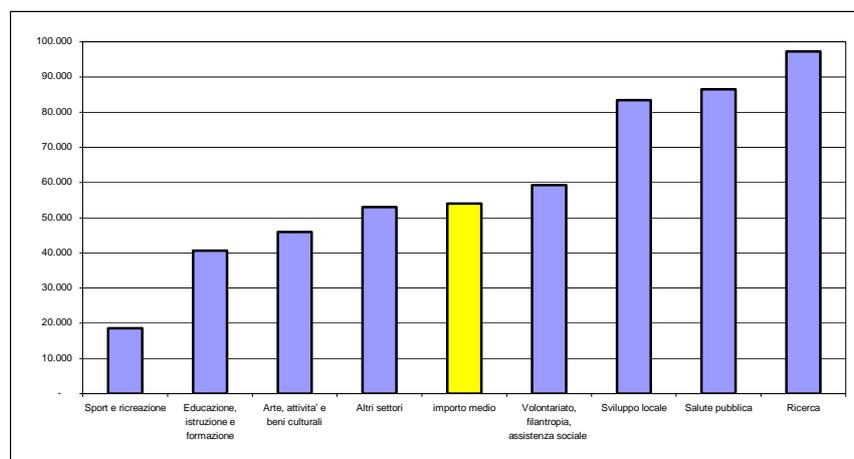


In generale, va segnalato come l’importo medio degli interventi erogativi delle Fondazioni nel settore Arte, attività e beni culturali risulta tra i più bassi (Fig. 2) all’interno dei diversi settori si tratta quindi di interventi caratterizzati da un’ampia dispersione, a testimonianza della loro natura pervasiva che impatta su un numero di beneficiari relativamente

⁹ La Corte Costituzionale si è pronunciata con le sentenze 300 e 301 del 29 settembre 2003, con le quali ha fatto finalmente chiarezza sul ruolo e sull’identità delle fondazioni di origine bancaria, che sono state così definitivamente riconosciute come "persone giuridiche private dotate di piena autonomia statutaria e gestionale" collocate a pieno titolo "tra i soggetti dell’organizzazione delle libertà sociali".

elevato. Va però al di là dello scopo di questo capitolo approfondire le dinamiche dei processi decisionali legati alle erogazioni in questo settore e al ruolo giocato dai diversi attori. Ci limiteremo ad effettuare alcune valutazioni quantitative degli interventi di tipo patrimoniale e erogativo delle Fondazioni al fine di compararli con quelli delle amministrazioni locali.

Figura 2 – Ammontare medio delle erogazioni nei settori



Gli investimenti patrimoniali delle Fondazioni in campo culturale

Le Fondazioni in aggiunta alle erogazioni effettuano anche investimenti patrimoniali diretti nel settore. La quantificazione è però assai difficile, dal momento che tutta la elaborazione di bilancio, inclusa quella dei documenti ufficiali da avviare all'organo di vigilanza (Ministero dell'economia e delle finanze), è organizzata secondo uno schema volto a rilevare solo le erogazioni.

Tuttavia si possono assumere delle ipotesi che consentono almeno di estrapolare dallo Stato patrimoniale consolidato delle fondazioni due voci attribuibili agli investimenti in campo culturale: innanzi tutto l'incremento 2004-2005 nelle poste dell'attivo della capitalizzazione delle società strumentali che, tentativamente, può essere attribuito per la metà a questo settore evidenziando un possibile investimento patrimoniale di 4 milioni. Inoltre, anche la metà dell'incremento complessivo delle immobilizzazioni (61 milioni) può essere assegnato a questo settore, considerato il suo ruolo di motore principale delle attività fondazionali. E' vero che il settore

specifico conta grosso modo per un terzo nella attività delle fondazioni, ma è realistico assumere che gli interventi patrimoniali siano rivolti soprattutto a questo settore, nel quale gli assets patrimoniali sono dominanti

Si può quindi stimare un intervento patrimoniale, assimilabile alla categoria della spesa in conto capitale della finanza pubblica, di 65 milioni che si aggiunge all'ammontare delle erogazioni di 420 milioni, assimilabili a loro volta alla spesa di parte corrente del bilancio pubblico. Su queste due tipologie finanziarie ritorneremo in conclusione, per cercare di determinare un conto consolidato dell'intervento locale pubblico-privato nel settore della cultura.

Le erogazioni delle Fondazioni nel settore culturale

Nel settore "Arte, attività e beni culturali", trovano spazio interventi vari, dalla conservazione e valorizzazione dei beni architettonici ed archeologici all'impegno nelle arti visive, dalle creazioni ed interpretazioni artistiche e letterarie alle attività di musei, biblioteche ed archivi, dal sostegno all'editoria e ad altri mezzi di comunicazione di massa alle altre attività culturali ed artistiche. Nel 2005 sono stati effettuati 9.139 interventi per un valore di 420 milioni di euro, che nella tabella 2 sono elencati in scala secondo il valore medio degli importi erogati.

L'attività di conservazione e valorizzazione dei beni architettonici ed archeologici ha compreso 1.485 erogazioni, pari al 37 per cento dell'importo complessivo erogato. Il sostegno alla musica, alle rappresentazioni teatrali, ai balletti, alle attività cinematografiche si sostanzia in 2.122 interventi per un valore pari al 22,3 per cento del totale.

Tabella 2 – Distribuzione delle erogazioni per sotto-settore nel settore "Arte, attività e beni culturali" (ordinate per importo nel sotto-settore)

Sotto-Settori	numero interventi	%	milioni euro	%	importo medio
Altre attività culturali e artistiche	2.776	16,2%	155,5	37,0%	56.020
Creazioni e interpretazioni artistiche e letterarie (musica, teatro balletto, cinema, ecc)	2.122	23,2%	93,7	22,3%	44.163
Conservazione e valorizzazione dei beni architettonici e archeologici	1.485	30,4%	69,3	16,5%	46.688
Editoria e altri mezzi di comunicazione di massa (TV, radio, internet, ecc)	594	3,6%	34,8	8,3%	58.629
Non classificato	1.218	13,3%	28,0	6,7%	22.977
Arti visive (pittura, scultura, ecc)	370	4,0%	17,5	4,2%	47.419
Attività dei musei	326	2,7%	13,9	3,3%	42.555
Attività di biblioteche e archivi	248	6,5%	7,6	1,8%	30.814
Totale complessivo	9.139	100,0%	420,4	100,0%	46.004

Tuttavia in questa specifica analisi per sotto-settore l'importo medio delle erogazioni è assai meno variabile intorno alla media complessiva, a conferma che vi è una sostanziale stabilità della contribuzione nei vari ambiti di intervento.

I soggetti beneficiari delle erogazioni del macro settore dell'arte, attività e beni culturali sono di vario tipo. Si passa dalle associazioni, cooperative ed organizzazioni private, sociali e di volontariato alle altre fondazioni, dalle amministrazioni centrali ed enti pubblici agli enti locali (Comuni e Province). Sono proprio quest'ultimi ad assorbire la maggior parte dei fondi disponibili.

Nella tabella 3 sono messe a confronto le erogazioni effettuate per soggetto beneficiario: agli enti locali vanno 116 milioni di euro (27 per cento del totale), la cifra più elevata tra i beneficiari nel settore culturale. Le strutture private ricevono il 60 per cento dell'ammontare disponibile, mentre al residuo comparto degli enti pubblici viene distribuito il 6 per cento del totale.

Risulta elevata anche la contribuzione alle altre Fondazioni con 99 milioni di euro: segno sia dell'attenzione delle fondazioni di origine bancaria ad altri soggetti fondazionali locali, sia del probabile estendersi del fenomeno delle "fondazioni figlie", dedicate a qualche specialità operativa. Queste sono finanziate dalla fondazione-madre, sulla base di una falsariga assimilabile a quello della società strumentali, anche se con una soggettività giuridica differente.

Tabella 3 – Soggetti destinatari di erogazioni nel settore “Arte, attività a beni culturali”.

Destinatari	euro	%
Strutture di promozione sociale		1,7%
Associazioni di promozione sociale	4.555.698	1,1%
Cooperative sociali	1.027.890	0,2%
Organizzazioni di volontariato	1.594.080	0,4%
Strutture private		60,4%
Altre associazioni	49.859.513	11,9%
Altre organizzazioni private	104.641.008	24,9%
Fondazioni	99.578.209	23,7%
Strutture pubbliche		33,5%
Amministrazioni centrali	5.767.834	1,4%
Enti pubblici	5.980.806	1,4%
Enti pubblici non territoriali	13.089.184	3,1%
Enti locali	116.075.712	27,6%
Non classificato		4,3%
Totale complessivo	420.428.689	100,0%

La distribuzione delle erogazioni agli enti locali si articola in diverse tipologie evidenziate nella tabella 4.

Tabella 4 – Tipologia specifica delle attività finanziate a favore degli enti locali

Obiettivo dell'erogazione	euro	%
Costruzione e ristrutturazione immobili	53.418.626	46,02%
Realizzazione di progetti specifici	13.607.930	11,72%
sovvenzionamento di opere e servizi	11.932.430	10,28%
Mostre ed esposizioni	10.133.170	8,73%
Produzione di rappresentazioni artistiche	9.932.210	8,56%
Conservazione e manutenzione di collezioni librerie e artistiche	5.682.178	4,90%
Attrezzature	1.909.200	1,64%
Contributi generali per l'amministrazione	1.833.058	1,58%
Riduzione del debito	1.675.000	1,44%
Sviluppo dell'organizzazione	1.564.400	1,35%
Pubblicazioni	1.120.051	0,96%
Conferenze e Seminari	788.000	0,68%
Riconoscimenti/Premi/ Concorsi	468.500	0,40%
Fondi di dotazione	390.000	0,34%
Fondi per emergenze	358.000	0,31%
Sostegno alla ricerca	280.000	0,24%
Campagne di raccolta fondi	272.350	0,23%
Acquisizione di collezioni librerie e artistiche	242.000	0,21%
Produzione di film/video/radio	217.000	0,19%
Produzione di nuove opere artistiche	144.000	0,12%
Borse di studio	60.000	0,05%
Aiuti a studenti	29.000	0,02%
Dotazione di sistemi informatici	11.108	0,01%
Non classificato	7.500	0,01%
Totale complessivo	116.075.712	100,00%

La grande dispersione di modalità e obiettivi degli interventi in questo settore ne rende opportuna una riclassificazione sintetica sulla base di cinque tipologie prevalenti (figura 3).

Il 68 per cento delle erogazioni viene impiegato dagli Enti locali per interventi immobiliari e di restauro, ossia per la costruzione e la ristrutturazione di immobili di interesse artistico, per la realizzazione di progetti specifici ed il sovvenzionamento di opere e servizi.

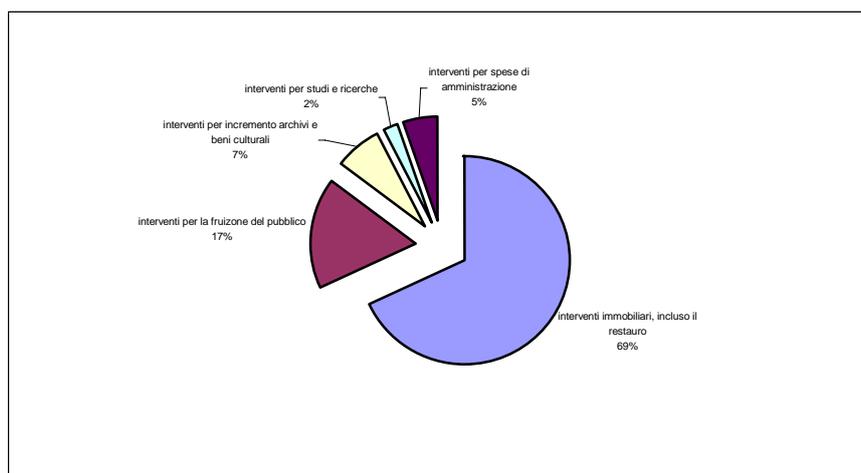
Gli interventi per la fruizione del pubblico richiedono 20 milioni di euro, ossia il 17 per cento: comprendono le spese per la realizzazione delle mostre e delle esposizioni e la produzione di rappresentazioni artistiche.

Sotto la voce “incremento archivio e beni culturali mobili” (7 per cento) si trovano attività diverse, dall’opera di acquisizione, conservazione e manutenzione di collezioni librerie ed artistiche alla produzione di nuove opere artistiche, di film, di video di musica per radio.

Lo studio e la ricerca rappresentano un tipo di interventi poco praticati: per le pubblicazioni, l’organizzazione di conferenze e seminari, l’attribuzione di riconoscimenti, premi e concorsi, il sostegno al sistema della ricerca, gli aiuti agli studenti e le borse di studio sono stati erogati 2 milioni di euro, ossia solo il 2 per cento.

Residuano le spese di amministrazione, che rappresentano il 5 per cento del totale. In questo aggregato figurano i contributi generali per l’amministrazione, la riduzione del debito, lo sviluppo dell’organizzazione, la costituzione dei fondi di dotazione e per le emergenze, la campagna di raccolta fondi.

Figura 3 – Tipologia generale degli interventi attuati dagli enti locali sulla base delle erogazioni delle fondazioni



L’importo delle erogazioni cambia secondo il tipo di intervento che viene finanziato, con classi di importo che vanno da un valore inferiore ed uguale a 5.000 euro fino ad importi oltre i 500.000 euro. Nella tabella 5 è possibile osservare il peso percentuale sul totale delle erogazioni per classi di importo. La parte più importante, 53,8 milioni euro il 46 per cento, è proprio costituita dalle erogazioni di importo superiore a 500.000 euro.

Tabella 5 – Distribuzione delle erogazioni per classi di importo

Importo delle erogazioni	euro	%
<=5000 euro	27.500	0,02%
da 100 a 250 mila euro	16.199.445	13,96%
da 25 a 100 mila euro	17.804.932	15,34%
da 250 a 500 mila euro	20.111.318	17,33%
da 5 a 25 mila euro	8.049.726	6,93%
oltre 500 mila euro	53.882.791	46,42%
Totale complessivo	116.075.712	100,00%

Le Fondazioni ricorrono a diverse procedure per rispondere alla domanda che si esprime nel territorio da parte degli enti locali. Le modalità più ricorrenti, riassunte in tabella 6, sono quelle delle erogazioni conseguenti a procedure ad evidenza pubblica, ma soprattutto sono elevati i finanziamenti a progetti e domande presentati direttamente dagli enti locali, che evidentemente sono in grado di esprimere una forte forza “contrattuale” nei confronti delle Fondazioni.

Tabella 6 – Modalità di origine delle erogazioni

Origine della erogazione	euro	%
Bandi chiusi (progetti presentati in risposta ad un bando tematico)	29.623.558	25,52%
Bandi aperti (progetti e domande autonomamente presentati)	77.610.822	66,86%
Progetti di origine interna	7.299.332	6,29%
Non classificato	1.542.000	1,33%
Totale complessivo	116.075.712	100,00%

Il contributo delle Fondazioni alla spesa degli enti locali per la cultura

A completamento di questa fotografia relativa alle erogazioni delle Fondazioni, si sono ricostruite le spese dei governi locali nel medesimo settore, sempre relativamente al 2005. Ciò consente- per così dire- di “quantificare” il peso della sussidiarietà orizzontale svolta dalle Fondazioni in questo ambito.

Sono state enucleate le spese per gli interventi nella cultura di Province e Comuni previste dalla legislazione nazionale (artt. 13 e 19 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, D.LGS. n.267/2000) sulla base delle quantificazioni contenute nei certificati del conto di consuntivo bilancio (rendiconto di gestione)¹⁰. Il rendiconto di gestione, o conto

¹⁰ Si tratta della certificazione sui principali dati del conto di bilancio, come previsto dal comma 1 dell’art. 161 del decreto legislativo n. 267/2000

consuntivo, è un rendiconto finanziario che comprende i risultati della gestione di bilancio, in particolare per le spese impegnate. Le cifre assunte si riferiscono, dunque, agli impegni di spesa per il 2005 e sono tratte dall'analisi effettuate per gli anni 2002-2005 per le Amministrazioni provinciali e per gli anni 2003-2005 per i Comuni. Negli impegni sono compresi i pagamenti di competenza e quelli in conto residui.. Mentre i dati comunali si riferiscono all'universo, i dati provinciali si riferiscono a 100 Province, poiché non sono comprese le Province autonome di Trento e Bolzano, i cui flussi finanziari sono rilevati nelle statistiche delle Regioni e delle Province Autonome. Inoltre la procedura di rilevazione dei dati sconta un ritardo di 24 mesi dalla chiusura dell'esercizio. L'ISTAT, perciò, utilizza una rilevazione campionaria che, se consente di avere i dati con largo anticipo rispetto alla rilevazione tradizionale, tuttavia deve essere tenuta in conto per possibili non aderenze al risultato finale.

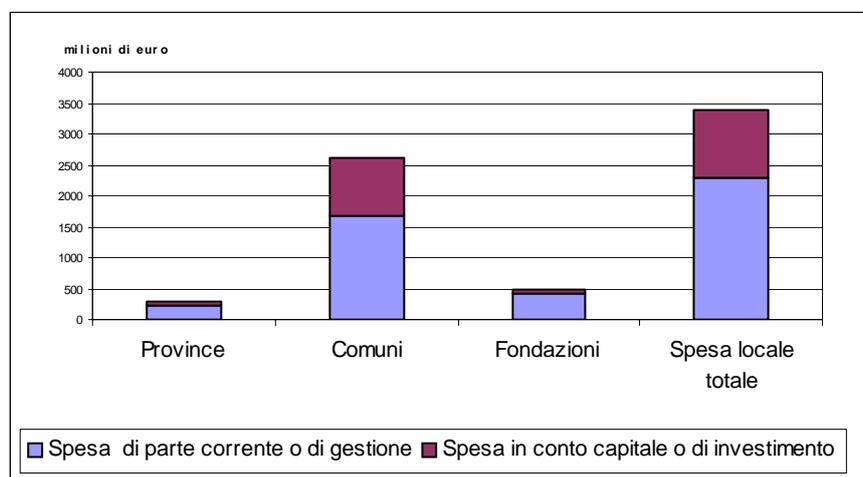
Integrando i dati così ottenuti per la generalità di Comuni e Province con quelli riferiti alle Fondazioni per l'esercizio 2005 si ottiene una stima della spesa consolidata per i beni e le attività culturali effettuata da Fondazioni ed enti locali (tabella 7).

Tabella 7 – Spesa consolidata di Comuni, Province e Fondazioni per i beni e le attività culturali (importi in milioni di euro)

	Spesa di parte corrente o di gestione	Spesa in conto capitale o di investimento	Totale spesa annuale nel 2005	Percentuale della spesa corrente sulla spesa totale	Intervento medio teorico per ogni tipo di soggetto giuridico
Province	212,2	75,0	287,3	0,74	2,87
Comuni	1.669,5	935,0	2.604,6	0,64	0,33
Fondazioni (*)	420,4	65,0	485,4	0,87	5,52
<i>(*) di cui a Enti Locali</i>	<i>116,0</i>				<i>1,32</i>
Spesa locale totale	2.302,2	1.075,1	3.377,3	0,68	...

L'intervento in campo culturale appare per due terzi effettuato da spese correnti (di gestione) e per un terzo da spese di investimento. In questo ambito le fondazioni concentrano le loro erogazioni in spese di parte corrente (87 per cento). Il dato stupisce, data la configurazione giuridica di questi enti che potrebbe dare una giustificazione assai ampia agli interventi di rafforzamento patrimoniale un campo culturale (anche con interventi di manutenzione straordinaria). Va però ricordato che: (a) il 2005 è stato il primo anno nel quale era interamente venuto a cadere il "divieto" all'investimento immobiliare non strumentale per le medesime; (b) occorrerebbe disporre di serie pluriennali delle spese in conto capitale data la sua natura ciclica. Le Province investono il 25 per cento della spesa totale, a fronte del 36 per cento dei Comuni. Il dato complessivo, nelle sue articolazioni è illustrato nella figura 4.

Figura 4 – Spese di gestione e di investimento per beni e attività culturali di Comuni, Province e Fondazioni

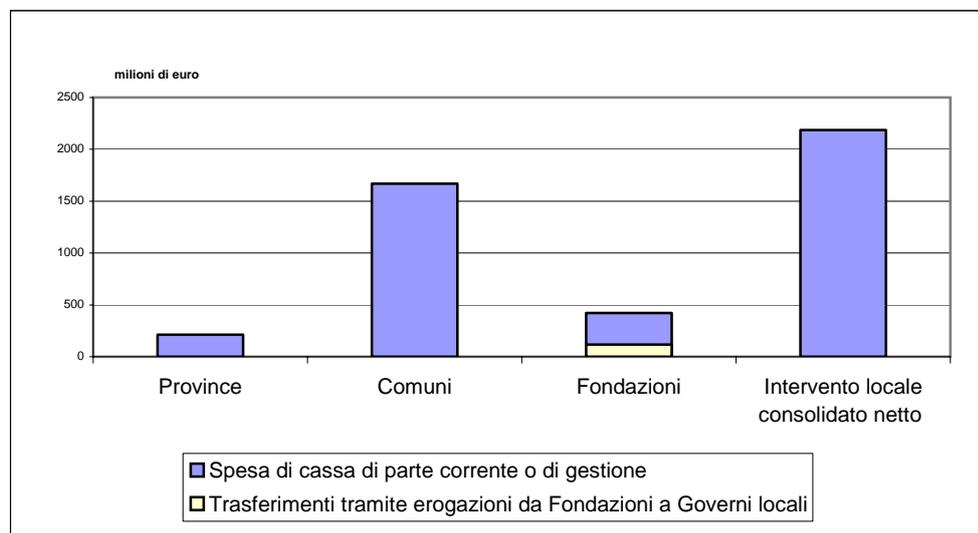


L'analisi della spesa di gestione consente infine una migliore focalizzazione sulle dimensioni relative degli interventi in questo particolare settore. Le Fondazioni hanno erogato nel 2005 il doppio di quanto hanno speso le Province ed un quarto di quanto hanno speso i Comuni. Tuttavia il 28 per cento della loro spesa (116 milioni) aveva per destinatario gli enti locali: è quindi necessario procedere al consolidamento della spesa corrente per evitare le duplicazioni. Non è però possibile distinguere la quota delle erogazioni fondazionali che va alle Province da quella che va ai Comuni (anche se questa è probabilmente maggioritaria): l'evidenza è quindi solo segnalata nella contrazione della spesa corrente totale ai livelli (2,186 milioni) evidenziati nella figura 5.

Nel complesso, i Comuni rappresentano l'80% della spesa complessiva annuale. A fronte però di una spesa media per Comune di 330 mila euro ognuna delle 88 fondazioni eroga mediamente 5 milioni e mezzo. Le caratteristiche degli interventi di spesa in questo settore sono quindi probabilmente molto differenziate per quanto concerne la loro tipologia e concentrazione settoriale e territoriale. I processi decisionali che stanno dietro queste politiche di spesa sono certamente correlate alle caratteristiche strutturali delle fondazioni e degli enti locali, a partire dalla loro dimensione economica (patrimonio delle fondazioni, ampiezza dei comuni, ecc.).

La rilevanza di queste interrelazioni richiederebbe adeguati approfondimenti analitici che sono però ancora limitati

Figura 5 – Conto consolidato di parte corrente della spesa di gestione per la cultura locale



Il ruolo significativo svolto dalle Fondazioni nel finanziamento dei beni e delle attività culturali documentato in questo capitolo impone infatti una domanda conclusiva: si tratta di un primo passo nella costruzione di un effettivo sistema di sussidiarietà orizzontale ai diversi livelli degli enti locali (almeno in questo specifico campo dell'intervento in ambito culturale) determinando l'avvio di un virtuoso intreccio pubblico-privato basato sulla complementarità reciproca, ovvero di un semplice processo di supplenza/sostituzione nei riguardi degli enti locali da parte delle fondazioni? Le difficoltà della finanza pubblica e, in particolare, di quella locale, anche a seguito della riduzione dei trasferimenti statali e dell'introduzione degli stringenti vincoli del patto di stabilità interno, non possono infatti diventare un alibi per snaturare il ruolo delle Fondazioni mutandone la loro funzione sussidiaria.

Vito Di Lascio e Giuliano Segre

17 agosto 2007