

<i>GENESI, NORMATIVA E STATO ATTUALE DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA</i>

prof. Salvatore Carrano

Le opinioni espresse non impegnano la responsabilità
degli enti di appartenenza

Riproduzione vietata / Partial or total reproduction
and trasmission is forbidden

Maggio 2017

Trasformazione delle banche pubbliche in S.p.A.

Nel 1936 in Italia si realizzò una completa riforma bancaria che ha disciplinato il sistema creditizio italiano fino agli inizi degli anni 90. Tale riforma contemplava il principio della specializzazione temporale del credito e distingueva gli istituti bancari che operavano a breve termine (max 18 mesi) dagli istituti di credito di diritto speciale che invece svolgevano attività di intermediazione unicamente a medio e lungo termine. La separazione dell'esercizio del credito mirava soprattutto a proteggere gli interessi dei risparmiatori rafforzando la stabilità delle banche per evitare i dissesti finanziari verificatisi negli anni precedenti all'approvazione della legge. La riforma del '36 concepiva un modello di banca che, oltre a separare l'esercizio del credito ordinario da quello a media e lunga scadenza, vietava agli istituti bancari di possedere partecipazioni azionarie nelle imprese industriali.

Le banche, erano divise in:

- Istituti di credito di diritto pubblico (Banca Nazionale del Lavoro, Istituto Bancario San Paolo di Torino, Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Monte dei Paschi di Siena e Banco di Sardegna);
- Banche di interesse nazionale (Banca Commerciale Italiana, Banco di Roma e Credito Italiano);
- Casse di risparmio;
- Monti di credito su pegno;
- Aziende di credito ordinarie;
- Casse rurali e artigiane;
- Banche popolari.

Gli Istituti di credito di diritto pubblico, le Banche di interesse nazionale, le Casse di Risparmio, i Monti di Credito su pegno e gli Istituti di credito di diritto speciale, rientravano nella categoria di banche pubbliche.

L'esigenza di recepire nell'ordinamento bancario nazionale regolamenti e direttive comunitarie, rese necessaria una radicale revisione delle norme che disciplinavano l'attività delle aziende di credito. Inoltre, le banche italiane, per reggere il confronto con le concorrenti aziende creditizie europee sul mercato unico bancario, avevano bisogno di migliorare l'efficienza, accrescere la competitività e perseguire la riduzione dei costi d'esercizio. Occorreva, pertanto, rinnovare l'intero sistema creditizio nazionale conferendogli un definitivo quadro europeo e le risposte

legislative che ne seguirono, portarono alla trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni perché, secondo i legislatori, la forma societaria prescelta consentiva la despecializzazione temporale e operativa dell'attività bancaria, permetteva di utilizzare lo strumento azionario per aumentare la patrimonializzazione e favoriva le operazioni di accrescimento dimensionale attraverso partecipazioni, fusioni o incorporazioni.

La trasformazione in società per azioni delle aziende di credito pubbliche poteva realizzarsi direttamente, oppure scorporando l'impresa bancaria dall'ente originario e facendola conferire in una società per azioni già esistente o appositamente costituita. Questa seconda procedura di trasformazione degli enti creditizi pubblici in società per azioni, fece nascere le Fondazioni di origine bancaria.

La normativa sulle Fondazioni di origine bancaria

Le Fondazioni di origine bancaria hanno subito profonde modifiche rispetto alla prima comparsa nel sistema creditizio italiano e la loro evoluzione è dovuta principalmente a leggi, riforme e direttive che si sono succedute dalla loro introduzione nell'ordinamento bancario avvenuta negli anni 90. Le primarie normative che ne hanno consentito la nascita, che le hanno regolamentate nel corso degli anni e che tuttora disciplinano le Fondazioni sono le seguenti:

- Legge Amato-Carli: L. 218/90 e D.Lgs. 356/90
- Direttiva Dini: L. 474/94 e Direttiva 18/11/94
- Legge Ciampi: L. 461/98 e D.Lgs. 153/99

- Riforma Tremonti: L. 448/2001
- Corte Costituzionale: Sentenze n. 300 e n. 301/2003
- Carta delle Fondazioni
- Legge di stabilità 2015: L. 190/2014
- Protocollo Intesa Acri-MEF

La legge Amato-Carli: la comparsa delle Fondazioni di origine bancaria

Con la legge Amato-Carli, le Casse di Risparmio, i Monti di Credito su Pegno (al 31/12/1990 operavano in Italia 75 Casse e 7 Monti di prima categoria) e gli Istituti di credito di diritto pubblico senza fondo di dotazione a composizione associativa, ebbero facoltà di conferire l'azienda bancaria alla società per azioni conferitaria e ricevere in cambio azioni per un valore commisurato allo stesso conferimento.

L'ente originario conferente, continuava a esistere come Fondazione e, oltre a esercitare il controllo totale sulla società per azioni che svolgeva l'attività bancaria, perseguiva "scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico".

Le disposizioni della legge Amato-Carli non obbligavano le aziende di credito alla trasformazione in S.p.A. e lasciavano, anzi, autonomia decisionale a ogni singola banca. Tuttavia, la persuasione attuata attraverso le agevolazioni fiscali concesse alle banche che ne usufruivano, evidentemente ebbe i suoi effetti tant'è che in pochi anni la quasi totalità degli istituti di credito pensò di raccogliere l'opportunità offerta dalla legge.

Una riforma, la legge Amato-Carli, che rispettava la natura e gli obiettivi degli enti originari che ebbero proprio la loro iniziale comparsa nel mondo dell'intermediazione creditizia come istituzioni finanziarie senza scopo di lucro e dediti alla solidarietà sociale. E alle Fondazioni era consentito, appunto, utilizzare i proventi delle partecipazioni unicamente per scopi di interesse pubblico e di utilità sociale. Nello stesso tempo, le società per azioni che svolgevano l'attività di intermediazione creditizia, potevano aprirsi ai capitali privati e lentamente svincolarsi dal controllo pubblico. In realtà la legge Amato-Carli garantiva scarsa autonomia gestionale alle S.p.A. partecipate in quanto la *governance* della conferente controllante (la Fondazione) era composta prevalentemente da soci scelti tra rappresentanti e amministratori di enti pubblici. Né, tanto meno, con questa prima legge sulle Fondazioni si realizzò quella tanto sbandierata privatizzazione perché, se era pur vero che l'attività bancaria era svolta da una società di capitali, quest'ultima era controllata dall'ente originario conferente che ne possedeva la totalità delle azioni. Per dirla con parole del prof. Trivieri, *“Le disposizioni della 218/90 proponevano un mero processo di cambiamento giuridico-formale degli enti pubblici creditizi. Per questa ragione, con riferimento alla legge Amato-Carli, sarebbe più appropriato parlare di liberalizzazione del controllo e della proprietà delle banche, piuttosto che di privatizzazione”* (A suo tempo si parlò di privatizzazione fredda).

La direttiva Dini: gli incentivi per le cessioni delle partecipazioni

Il permanere del controllo pubblico non rappresentava, per le S.p.A. che svolgevano attività bancaria, certamente un'opportunità utile a perseguire obiettivi finalizzati alla massimizzazione dei profitti. Quei criteri di nomina nei consigli di amministrazione

delle Fondazioni controllanti poco meritocratici e spesso rispondenti a logiche di mera spartizione delle cariche, fungevano piuttosto da freno per l'attuazione di strategie mirate all'ottimizzazione dei costi e alla crescita dimensionale. Con il d.l. 31/05/94, convertito in legge nel successivo luglio, il legislatore, abolendo la norma che attribuiva alle Fondazioni la maggioranza di voto nelle assemblee delle S.p.A. conferitarie, evidentemente già si proponeva di compiere un ulteriore passo verso la reale privatizzazione. E successivamente, l'allora ministro del Tesoro, Lamberto Dini, volle incentivare la dismissione delle partecipazioni offrendo la detassazione delle plusvalenze alle Fondazioni che, nell'arco dei cinque anni successivi all'emanazione della direttiva avvenuta il 18/11/94, avessero ridotto la quota di partecipazione nella S.p.A. conferitaria a un ammontare inferiore o uguale al 50%. Tuttavia, forse perché la direttiva in quanto tale non rappresentava un'imposizione, o anche perché il provvedimento conteneva norme eccessivamente rigide sia per la dismissione delle partecipazioni e sia per l'impiego dei proventi realizzati, pochi enti si avvalsero dell'incentivo offerto per ridurre la quota azionaria e le Fondazioni continuarono ad avere il totale controllo delle S.p.A. conferitarie.

La legge Ciampi: la trasformazione delle Fondazioni di origine bancaria in enti di diritto privato

Carlo Azeglio Ciampi, con la legge a suo nome, decise di portare a compimento quel processo, avviato e non ancora definito, di ristrutturazione del sistema creditizio nazionale. E, difatti, la legge n. 461 del 98 e il successivo d.lgs. 153 del 99, assegnavano completa autonomia gestionale e statutaria alle Fondazioni bancarie e, in via definitiva, le trasformavano in enti di diritto privato. *“Le Fondazioni sono*

persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale” (così nell’art. 2 d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153). Inoltre, il d.lgs. del 99, prevedendo che le Fondazioni bancarie dovessero dismettere entro quattro anni le partecipazioni delle S.p.A. conferitarie, consentiva a queste ultime di poter esercitare l’attività bancaria perseguendo principalmente quegli obiettivi tipici delle aziende private e consistenti nel miglioramento dell’efficienza operativa finalizzate all’incremento dei margini di profitto. La legge Ciampi indicava nell’art. 1, comma 1, lett. d del d.lgs. 153, i settori della ricerca scientifica, dell’istruzione, dell’arte, della conservazione e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e dei beni ambientali, della sanità e dell’assistenza alle categorie sociali deboli, come i settori rilevanti tra i quali le Fondazioni di origine bancaria avevano libera scelta di esercitare la propria attività. Le Fondazioni potevano provvedere “direttamente” ad assolvere i compiti “di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico” ai fini degli adempimenti statuari (Fondazioni operating), oppure semplicemente avevano la possibilità di erogare fondi a enti no profit che operavano nei settori previsti dalla normativa (Fondazioni grant-making).

Nonostante la legge Ciampi contenesse disposizioni che avrebbero dovuto assegnare piena autonomia gestionale alle società bancarie partecipate rendendole indipendenti dalle Fondazioni, l’ente conferente continuava a esercitare un marcato peso decisionale, diretto o indiretto, sulle conferitarie. Probabilmente, la posticipazione dell’obbligo della dismissione del pacchetto di maggioranza previsto entro i quattro anni successivi, non dimissionava le Fondazioni dal controllo (diretto) delle conferitarie. Così pure, la possibilità (o comunque il mancato divieto) di poter

nominare dei membri del proprio Consiglio di amministrazione negli organi di governo delle banche partecipate, permetteva alle Fondazioni di conservarne il controllo (indiretto).

La riforma Tremonti: la “ripubblicizzazione” delle Fondazioni di origine bancaria

La legge 448/2001, meglio conosciuta come legge Tremonti, conteneva disposizioni normative che restituivano natura pubblicistica alle Fondazioni e puntavano a renderle dipendenti da una competenza legislativa regionale.

Il ritorno all’ambito pubblicistico della legge 448/2001 era desumibile dalla normativa che, modificando i criteri di nomina dei componenti dell’Organo di indirizzo, mirava a sconfessare la natura privatistica delle Fondazioni. La *governance* delle Fondazioni si reggeva su tre distinti organi che erano: di indirizzo, di amministrazione e di controllo. All’organo di indirizzo erano affidati, tra gli altri, i compiti di:

- programmare gli obiettivi e le attività strategiche dell’ente;
- modifica e approvazione degli statuti;
- gestire il patrimonio e la politica degli investimenti;
- approvare il bilancio.

Dalle competenze attribuite all’organo di indirizzo, si evince che averne la rappresentanza maggioritaria, di fatto, consentiva di governare la Fondazione.

Precedentemente alla riforma Tremonti all'interno dell'organo di indirizzo era prevista *“un'adeguata e qualificata rappresentanza del territorio, con particolare riguardo agli enti locali, nonché un apporto di personalità che per professionalità, competenza ed esperienza, in particolare nei settori cui è rivolta l'attività della Fondazione, possano efficacemente contribuire al perseguimento dei fini istituzionali”*. La normativa Tremonti, obbligava ad avere nell'organo di indirizzo delle Fondazioni una prevalenza di componenti scelti, di cui all'art. 114 della Costituzione, tra i rappresentanti di Comuni, Province e Regioni.

La legge Tremonti, modificando altresì l'art. 1, comma 1, del d.lgs. 153 del 99, vincolava l'esercizio dell'attività delle Fondazioni nei settori ammessi che, raggruppati in quattro macro aree di attività, risultavano composti da: 1) famiglia, formazione, volontariato, assistenza e beneficenza. 2) prevenzione, sicurezza, sviluppo e salute pubblica. 3) ricerca e ambiente. 4) arte e beni culturali. Tra queste quattro macro aree, le Fondazioni bancarie dovevano scegliere i settori rilevanti (almeno uno e con un massimo di tre) nei quali esercitare l'attività prevalente.

I vincoli a operare nei settori ammessi, tra i quali alcuni tradizionalmente prerogativa delle pubbliche amministrazioni, e la composizione prevalente nell'organo di indirizzo di rappresentanti provenienti da enti pubblici territoriali, lasciavano chiaramente trasparire la “ripubblicizzazione” delle Fondazioni bancarie “sia quanto a regole di *governance* sia quanto a finalità”.

Il rientro nell'ambito pubblicistico delle Fondazioni spinse alcune Regioni a rivendicarne la competenza legislativa. La rivendicazione si fondava sulla riforma

dell'art. V della Costituzione (L. Costituzionale 18/10/2001, n° 3), che aveva assegnato alle Regioni la disciplina - seppure concorrente - delle Casse di Risparmio, Casse Rurali e aziende di credito ed enti di credito agrario e fondiario aventi carattere regionale. La tendenza del legislatore a disconoscere la natura privatistica delle Fondazioni e il loro progressivo distacco dalle S.p.A. conferitarie, consentiva alle regioni - come si vedrà erroneamente - di considerare le Fondazioni enti tuttora legati al sistema creditizio e, quindi, ad averne competenza legislativa.

Corte Costituzionale, sentenze n. 300 e n. 301 – 2003: riconfermata la natura privatistica delle Fondazioni

La Corte Costituzionale, con due sentenze, il 29/09/2003 cancellava i propositi della legge Tremonti di riportare le Fondazioni bancarie a un ambito pubblicistico seppellendone anche le rivendicazioni “per un’interpretazione federalista del loro modello istituzionale”.

Con la prima sentenza, la n. 300, La Corte Costituzionale, a fronte di impugnative da parte delle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna e Umbria osservava “*che il processo di trasformazione degli ex-enti pubblici creditizi in Fondazioni, avviato nel 1990 e proseguito con varie riforme fino al 1999, è oggi portato a compimento, con la dismissione delle partecipazioni azionarie originariamente detenute nelle banche e con l’approvazione dei nuovi statuti; con la conseguenza che le Fondazioni, estranee all’ordinamento bancario e qualificate dalla legge come persone giuridiche private senza fine di lucro, ricadono nella materia dell’ordinamento civile, assegnata alla competenza esclusiva dello Stato, secondo l’art. 117, secondo comma, della*

Costituzione". La sentenza n. 301, segnalava l'illegittimità costituzionale nel decreto legislativo n. 153 del 1999 nella parte che disponeva per gli organi di indirizzo delle Fondazioni "una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato", di cui all'art. 114 della Costituzione, anziché "una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, pubblici e privati, espressivi delle realtà locali". Nella stessa sentenza 301, si rilevava ancora l'illegittimità costituzionale della normativa che attribuiva il "potere di emanare atti di indirizzo vincolanti per le Fondazioni" all'Autorità di vigilanza.

Alla fine, a seguito del pronunciamento della Corte costituzionale, l'emendamento Tremonti veniva svuotato degli aspetti che più lo caratterizzavano e i tormentati processi di riforma che avevano assegnato alle Fondazioni la natura privatistica ottennero, confortati dall'autorevole "beneplacito costituzionale", la definitiva legittimazione.

Carta delle Fondazioni: norme di autodisciplina

Il 4 aprile 2012, all'unanimità, l'assemblea dell'ACRI, l'Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio S.p.A., approvava la Carta delle Fondazioni. Il documento, composto di 16 pagine, costituiva un regolamento volontario di metodi, comportamenti e migliori pratiche che avrebbero disciplinato e uniformato le regole operative delle Fondazioni. Il consenso all'approvazione del documento non comportava per le Fondazioni obblighi di legge, ma, a seguito dell'adesione, il rispetto delle disposizioni diventava vincolante anche perché accordi, procedure e principi contenuti nel documento, una volta recepiti nei singoli statuti, avrebbero

acquistato valore di norma interna e, quindi, disciplinato e regolamentato l'attività dell'ente Fondazione. La Carta è il risultato della precisa volontà delle associate che, in un'assemblea del 4 maggio 2011, convennero sulla necessità di formalizzare un codice di autoregolamento, comprensivo delle migliori pratiche già collaudate, per orientare e uniformare i comportamenti operativi delle Fondazioni. Preceduta da un preambolo, la Carta è divisa in tre parti: *governance*, attività istituzionale e gestione del patrimonio. Nel preambolo sono indicate le ragioni che hanno spinto l'Associazione a dotarsi di un codice di autoregolamentazione e gli obiettivi che con esso l'ACRI si prefigge. Questa parte introduttiva descrive anche la missione delle Fondazioni, specifica i criteri di erogazione delle risorse e soprattutto accentua la necessità che l'operato delle Fondazioni possa svolgersi in piena autonomia e privo di ingerenze esterne.

Il primo ambito è dedicato alla *governance* e gli organi necessari al governo delle Fondazioni specificati nella Carta, sono quelli già riportati (con i rispettivi compiti) nella parte dedicata alla riforma Tremonti del presente documento. Nello stesso ambito sono elencati i principi di autodisciplina che, in numero di undici, regolano l'autonomia, la rappresentatività, i requisiti dei componenti degli organi, le procedure di nomina e quant'altro dovesse servire a prevenire conflitti di competenze, indebite ingerenze o anche limitazioni e condizionamenti "nel perseguire gli obiettivi di missione" delle Fondazioni.

La seconda sezione della Carta è riservata all'attività istituzionale delle Fondazioni e specifica i principi di programmazione e di gestione, i criteri per l'individuazione e la valutazione delle iniziative da sostenere e il monitoraggio e la valutazione delle

iniziative sostenute. Nel documento dell'ACRI compare ancora il termine autonomia a indicare libera scelta di intervento nel rispetto delle finalità istituzionali e viene sottolineata la territorialità come contesto primario di riferimento per le iniziative delle Fondazioni. Tra i principi di questa seconda parte figurano anche la trasparenza e l'imparzialità nel fissare i criteri per l'individuazione delle iniziative da finanziare e la sussidiarietà come ruolo complementare e integrativo (e mai suppletivo) rispetto a altri enti che pure operano per simili scopi.

La gestione del patrimonio occupa la terza e ultima parte del documento, nel quale ambito si illustrano principi e criteri di selezione degli investimenti, l'assetto organizzativo e le indicazioni per avvalersi di un eventuale gestore/advisor professionale. In questa sezione spicca la particolare attenzione dedicata alla salvaguardia del patrimonio e alla sua redditività prevedendo, in tal senso, di osservare nelle "decisioni di investimento" criteri prudenziali di rischio al fine di garantire il mantenimento del patrimonio e la sua erogazione duratura e costante nel breve e lungo periodo. Così pure, viene indicato di "bilanciare le decisioni di investimento al fine di ottenere una redditività coerente con le esigenze di impiego". In quest'ultimo ambito si riportano anche i principi che regolano i rapporti con le banche di riferimento e le relative regole comportamentali improntate, sì a esercitare il diritto di vigilanza come azionista, ma senza interferire nella gestione della società bancaria.

Sicuramente l'adozione di un codice di autoregolamento introduceva modelli di comportamento condivisi, trasparenti e affidabili che avrebbero consentito di ridurre drasticamente l'arbitrarietà dell'operato delle Fondazioni, tuttavia, gli interventi e

l'utilizzo delle risorse erogate, convogliate comunque autonomamente e differentemente, senza obiettivi condivisi da gruppi di Fondazioni o dall'intero sistema, hanno tutt'al più fornito qualche impulso allo sviluppo locale ma scarsamente hanno contribuito alla crescita economica, sociale e civile dell'intero Paese. Inoltre, è da considerare che l'approvazione della Carta è avvenuta in presenza di una crisi finanziaria che ha coinvolto pesantemente anche il sistema bancario e di riflesso ha ridotto le risorse che le Fondazioni avevano a disposizione per svolgere l'attività istituzionale.

Legge di stabilità 2015, L. 190/2014: l'aumento del prelievo fiscale sui dividendi delle Fondazioni

La Legge di Stabilità 2015 (legge n.190 del 23.12.2014) all'articolo 1, comma 655, con le modifiche dell'art.4, comma 1, lettera q) del d.lgs. 344/2003, riduceva la quota di esenzione degli utili percepiti dagli enti non commerciali dal 95% al 22,26% del loro ammontare. La prepotente diminuzione degli utili esclusi dal computo del tributo innalzava il prelievo fiscale a carico delle Fondazioni (considerando l'aliquota del 27,5%) da 1,375 a 21,38 euro su ogni cento euro percepiti a titolo di dividendi. Il sostanzioso aggravio impositivo sui proventi delle partecipazioni determinava, di conseguenza, una proporzionale considerevole diminuzione delle risorse erogabili per scopi di pubblica utilità dalle Fondazioni.

Protocollo Intesa Acri-MEF: in continuazione della Carta delle Fondazioni

Pier Carlo Paodan, Ministro dell'Economia e delle Finanze e Giuseppe Guzzetti, Presidente dell'ACRI, in data 22 aprile 2015, firmavano il protocollo d'intesa Acri-MEF. Tredici articoli, ripartiti in due sezioni che disciplinano gli aspetti economico-patrimoniali e la *governance* delle Fondazioni.

Il primo articolo è riservato alle definizioni e il divieto di impiego in esposizioni verso un unico soggetto per un importo superiore a un terzo del totale dell'attivo dello stato patrimoniale delle Fondazioni, assorbe buona parte del contenuto nel circostanziato successivo articolo 2. In questo secondo articolo vengono anche indicate le modalità di calcolo delle esposizioni e il piano di rientro degli sforamenti, i quali ultimi, entro tre anni (o entro cinque anni se trattasi di strumenti finanziari non negoziati su mercati regolamentati), devono essere ridotti. Per l'indebitamento, così come indicato nell'articolo 3, alle Fondazioni è fatto divieto ricorrervi se non per temporanee e limitate esigenze di liquidità originate da sfasamenti temporali tra incassi e pagamenti; in ogni caso l'indebitamento non può superare il 10% del patrimonio della Fondazione.

Le disposizioni contenute nell'articolo 4 prevedono che gli strumenti derivati possano essere utilizzati con finalità di copertura oppure per investimenti che non presentino rischi di perdita del patrimonio. L'ultimo articolo di questa prima parte dispone che le risorse impiegate per gli investimenti nelle imprese e negli enti strumentali provengano unicamente da fonti di reddito.

La seconda sezione del protocollo dedicata alla *governance* presenta ben quattro articoli che disciplinano gli organi delle Fondazioni. Questo gruppo di disposizioni:

- fissa la durata delle cariche del Presidente e dei componenti degli Organi di Amministrazione e di Controllo in un periodo massimo di quattro anni e non ricopribili per più di due mandati consecutivi;
- garantisce la presenza di professionalità, competenza, autorevolezza e indipendenza negli organi delle Fondazioni;
- assicura la presenza negli organi del genere meno rappresentato;
- stabilisce che i corrispettivi per i componenti degli organi siano di importo contenuto, in coerenza con la natura delle Fondazioni bancarie e con l'assenza di finalità lucrative, commisurati all'entità del patrimonio e delle erogazioni e comunque, anche per le Fondazioni con patrimonio superiore a un miliardo di euro, mai superiore ai duecentoquarantamila euro annui.
- ribadisce l'incompatibilità delle cariche di componente degli organi delle Fondazioni con gli incarichi politici;
- interrompe il "transito continuativo", da una carica ricoperta nella banca conferitaria a una immediatamente successiva negli organi delle Fondazioni, introducendo un fermo di almeno dodici mesi.

Ancora al Titolo II, l'articolo 11 definisce i criteri di trasparenza che le Fondazioni osserveranno avendo cura di pubblicare sui propri siti internet bilanci, regolamenti, statuti, documenti programmatici previsionali, bandi per le erogazioni, curricula dei componenti degli organi e ogni altra documentazione che renda agevole ai terzi la presentazione di richieste volte a ottenere sostegno finanziario.

All'art. 12 si promuove il ricorso alla cooperazione e all'aggregazione al fine di perseguire degli obiettivi comuni con efficienza ed economicità.

Infine, l'ultima disposizione prevede che le Fondazioni adottino le modifiche ai propri statuti per adeguarli ai contenuti del protocollo entro un anno dalla sua sottoscrizione.

L'accordo è un ulteriore passo avanti rispetto alla Carta delle Fondazioni e può essere considerato un'autoriforma che, anticipando delle disposizioni in un "*atto unilaterale d'obbligo, liberamente assunto dalle singole Fondazioni, che le impegna ad adottare delibere e modifiche statutarie volte a dare attuazione al protocollo*", rende inessenziali e immotivati dei provvedimenti legislativi che pure da più parti erano, in precedenza all'accordo, stati avanzati.

Lo stato attuale delle Fondazioni: da Fondazioni di origine bancaria a comuni Fondazioni

“Le Fondazioni non hanno una proprietà esterna, non hanno cioè azionisti che possano indirizzare l'istituzione verso un certo tipo di gestione e che possano rivendicare i dividendi corrispondenti al frutto di una buona gestione. Le Fondazioni, in effetti, appartengono a se stesse, non hanno un fine di lucro specifico, nel senso che non devono remunerare un capitale, non attribuiscono a terzi alcun dividendo. Gli amministratori sono nominati, secondo le norme statutarie, in modo da rendere possibile il raggiungimento dei fini istituzionali, spesso esplicitati nell'aiuto alle classi povere, nella promozione dell'arte e della cultura, nell'aiuto alle iniziative assistenziali e sanitarie, con un riguardo specifico alla zona geografica di insediamento”. Il virgolettato appena sopra è una sapiente quanto dettagliata

descrizione del prof. Tagliavini, risalente a venti anni or sono, che pennella il modello ideale e lo stato attuale delle Fondazioni. È un'estesa definizione che soddisfa quanti considerano questi enti, privati e senza fini di lucro, di grande aiuto alla crescita sociale, economica e culturale del territorio in cui operano. Chi però ritiene (e non sono pochi) che le Fondazioni siano nate anche, o soprattutto, per esercitare il controllo sulle società bancarie che esse stesse hanno partorito, trova la descrizione del prof. Tagliavini incompleta e sbilanciata. Per questi soggetti le Fondazioni sono principalmente un “mostro giuridico” concepito dal potere politico col fine di conservare saldamente il controllo sulle istituzioni bancarie. Le Fondazioni hanno, fin dalla loro comparsa, diviso le opinioni sulle loro effettive finalità unicamente filantropiche. E, d'altronde, l'originaria normativa, che affidava obbligatoriamente all'ente conferente il totale controllo della banca sottostante, lascia facilmente intendere che le Fondazioni erano state create per renderle proprietarie del loro stesso artificioso concepimento. Probabilmente una privatizzazione per tappe era anche l'unica strada percorribile perché il potere politico non avrebbe mai accettato di privarsi del controllo sulle istituzioni bancarie. Si realizzò così un compromesso che consentiva alla politica di utilizzare i dividendi percepiti dalle partecipazioni delle conferitarie per scopi certamente istituzionali ma, gestendo i fondi erogati per scopi umanitari o di pubblica utilità, anche di accrescimento del consenso elettorale soprattutto locale. Nel contempo, però, le premesse per una reale e completa privatizzazione erano state create: “Prima si privatizzano le banche poi si penserà a liberarle dal controllo pubblico”. E così è stato perché ormai le partecipazioni dirette nelle S.p.A. sottostanti, detenute dalle Fondazioni, sono marginali, espressamente

minoritarie e addirittura, in diversi casi, nulle o irrисorie per affermare che le Fondazioni siano enti che ingeriscono nella gestione delle società bancarie.

Dati alla mano, dall'ultimo rapporto ACRI del dicembre 2015:

- le Fondazioni che non detengono partecipazioni nella conferitaria sono 31;
- le Fondazioni che detengono partecipazioni nella conferitaria inferiori al 50% sono 47 e di queste ultime, 27 sono inferiori al 5%, 10 oscillano tra il 5 e il 20% e le restanti 10 sono comprese tra il 20 e il 50%;
- 10 Fondazioni detengono tuttora partecipazioni nella conferitaria maggiori del 50% e rientrano nella specifica normativa contenuta all'art. 4, decreto legge n. 143/2003 che prevede una deroga a favore delle Fondazioni che nel bilancio del 2002 possedevano un patrimonio netto contabile fino 200 milioni di euro e delle Fondazioni con sede nelle regioni a statuto speciale. Queste ultimi dieci enti, essendo di piccole dimensioni, rappresentano appena il 3% del totale dei patrimoni delle Fondazioni.

Volendo considerare le sole 57 Fondazioni che ancora detengono una partecipazione nella banca conferitaria, la quota di capitale sociale detenuta è di circa il 17 %. Se però la quota di capitale sociale detenuta è calcolata con riferimento al totale delle 88 Fondazioni, la percentuale scende sotto il 5%.

Insomma, se le Fondazioni per oltre un ventennio sono state il governo delle banche, adesso il loro ruolo, privo ormai di significativi legami con l'attività bancaria, si è allineato quasi totalmente agli altri enti di erogazione no profit.

È anche probabile che la recente crisi economica, impoverendo le banche, abbia reso meno traumatico il distacco delle Fondazioni dalle proprie conferitarie. D'altronde le

banche non sono più le galline dalle uova d'oro degli anni addietro, ora sono delle bisognose società che producono perdite, soffrono di crediti deteriorati e lamentano esuberi di personale. C'è ben poco da ricavare profitti dalle partecipazioni nelle conferitarie, semmai le Fondazioni (così com'è successo a quella del Monte dei Paschi che ha sperperato più di quattro miliardi in inutili aumenti di capitali per evitare il fallimento della banca sottostante) si sono svenate per soccorrere la propria partecipata. E se l'impoverimento della Fondazione Monte dei Paschi è l'esempio più eclatante, a diverse altre non è andata granché meglio visto che dal 2008 le Fondazioni hanno impiegato – con sconcertanti risultati – complessivamente 20,5 miliardi per scongiurare il collasso patrimoniale delle società bancarie partecipate. Supporta quanto appena sostenuto l'immutato, o addirittura lievemente incrementato, patrimonio che mantengono, rispetto al 2007, alcune Fondazioni (prime fra tutte Cariplo e Compagnia di San Paolo) che in tempi pre-crisi hanno dismesso gran parte delle quote di partecipazione delle conferitarie.

Sono calati i patrimoni delle Fondazioni, passati dai 57,5 miliardi del 2007, ai 48,5 miliardi del dicembre 2015 e con essi le erogazioni, che in dieci anni, diminuendo di circa 800 milioni di euro, sono praticamente dimezzate.

Nate proprietarie delle loro stesse creature, le Fondazioni, colpevoli di “potestà morale”, non hanno saputo resistere alla tentazione di esercitare per troppo tempo la conveniente “tutela” di imprese che avrebbero dovuto, in completa autonomia e già nei primissimi anni di vita, elaborare efficaci strategie gestionali, tipiche delle aziende profit, per affrontare e superare la concorrenza del settore.

Registrazione Atto sociale Agenzia delle Entrate Milano il 03/03/2016

- Codice Fiscale 93549790157

- www.analisibanka.it

Non si può fare a meno delle banche e le erogazioni delle Fondazioni sono preziosamente sussidiarie per lo sviluppo economico e sociale del territorio ma banche e Fondazioni perseguono scopi troppo diversi ed è bene che percorrano, come stanno finalmente facendo, un cammino proprio e separato.