



FONDAZIONE  
ACCADEMIA ROMANA DI RAGIONERIA  
GIORGIO DI GIULIOMARIA

NOTA OPERATIVA N. 14/2013<sup>1</sup>

**OGGETTO: Le Fondazioni di origine bancaria – tendenze evolutive;  
spunti operativi dalla 89° giornata mondiale del risparmio<sup>2</sup>.**

**- Introduzione**

La riforma del sistema bancario italiano prende slancio negli anni '90 con la legge Amato, che crea i presupposti per una profonda revisione, promuovendo la trasformazione degli enti creditizi pubblici e semi-pubblici in "*società per azioni operanti nel settore del credito*". L'allora sistema bancario era definito "**una foresta pietrificata**", mancava di competitività e non era dimensionato rispetto a quelli *standard* presenti in altri paesi europei, anche a causa della sua parcellizzazione territoriale.

La legge Amato e il successivo **T.U. bancario del 1993**, che a sua volta recepisce la seconda direttiva europea, costituiscono i cardini che permettono la radicale riforma del sistema bancario italiano, che si avvicina pertanto, sia per dimensione media delle banche sia per la trasformazione degli enti pubblici creditizi, ai parametri degli altri paesi europei.

A seguito dell'attuazione della legge Amato, le tipologie societarie si sono ridotte a due: **società per azioni e società cooperative**, e si è accresciuta la dimensione media delle banche, con la nascita di gruppi bancari e, in alcuni casi, anche con un'articolazione a livello europeo.

---

<sup>1</sup> La presente nota è tratta dagli atti del Convegno ACRI del 30 ottobre 2013, in occasione della celebrazione della 89° Giornata Mondiale del Risparmio, dal Tema "Risparmio, volano della ripresa produttiva", Roma, Palazzo della Cancelleria, sotto l'alto Patronato del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e la partecipazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze Fabrizio Saccomanni, il Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco e il Presidente dell'ABI Antonio Patuelli. Gli atti, in aderenza al principio di trasparenza dei siti delle Fondazioni bancarie, sono pubblicati integralmente sul sito ACRI. La giornata mondiale è stata occasione per il Presidente dell'ACRI Giuseppe Guzzetti per fare il punto sulla situazione delle Fondazioni Bancarie e rappresentare il punto di vista dell'Associazione in relazione alle possibili modifiche del sistema delle Fondazioni di origine bancaria.

<sup>2</sup> Le Fondazioni di origine bancaria sono soggetti non profit, privati e autonomi, nati all'inizio degli anni Novanta con la cosiddetta legge Amato (n. 218 del 30 luglio 1990), che portò alla privatizzazione delle Casse di Risparmio e delle Banche del Monte. Queste erano enti creditizi con una forte connotazione solidaristica, sorti per lo più agli inizi dell'Ottocento sulla spinta di meccanismi di auto organizzazione e di auto tutela delle comunità, in una fase critica di passaggio dalla civiltà agricola a quella industriale. La legge Amato portò alla separazione dell'attività creditizia da quella filantropica. La prima fu incorporata e attribuita alle Casse di Risparmio Spa e alle Banche del Monte Spa, ormai società profit, commerciali private, disciplinate dal Codice Civile e dalle norme in materia bancaria e finanziaria analogamente alle altre banche. Le attività finalizzate allo sviluppo sociale, culturale, civile ed economico rimasero invece proprie delle Fondazioni (dette di origine bancaria proprio perché nate in occasione della riforma del sistema bancario italiano), a cui inizialmente fu data anche la proprietà di tutte le azioni in cui era stato ripartito il patrimonio delle neonate società bancarie: proprietà che è stata significativamente ridotta negli anni fino a scendere sotto la quota di controllo per la maggior parte delle Fondazioni.

Le Fondazioni di origine bancaria, nel riassetto, hanno giocato un ruolo determinante condividendo le finalità perseguite dalle autorità monetarie, in particolare della Banca d'Italia, sostenendone le decisioni attraverso l'avvio di un processo di dismissione/aggregazione delle aziende partecipate.

Le operazioni di privatizzazione che hanno portato alla creazione di grandi gruppi bancari (Sanpaolo poi Sanpaolo IMI, Intesa poi Intesa Sanpaolo e Unicredit) sono state compiute per iniziativa delle Fondazioni, prima che entrasse in vigore la legge Ciampi.

**La legge Ciampi del 1998** fornisce nuovo stimolo al riassetto, consentendo di completare il processo di consolidamento e sviluppo delle banche. Nei gruppi bancari le Fondazioni risultano investitori finanziari di minoranza e di lunga durata<sup>3</sup>.

oooooooo

**Capitalismo, liberismo, economia sociale di mercato, profit, non profit... Dove collocare le Fondazioni di origine bancaria (Fob)?** Questa è una domanda inespressa, presente, però, nella mente di molti, visto l'articolato fronte delle loro attività.

Le Fondazioni raggiungono la loro definitiva caratterizzazione sotto il profilo istituzionale e giuridico con la riforma Ciampi del 1998/1999<sup>4</sup>, conclusivamente acclarata dalla Corte Costituzionale con le sentenze numero 300 e 301 del settembre 2003.

#### - **Evoluzione del sistema**

**Il rinnovamento** del sistema finanziario italiano, soprattutto per quanto riguarda il settore del sostegno alle imprese, si è arricchito di nuovi attori o ha visto il potenziamento o la modifica di altri esistenti.

Ad esempio, è ormai consolidato il ruolo svolto dal **fondo di garanzia per le PMI insediato presso il Ministero dello Sviluppo Economico**.

Per quanto riguarda il sostegno alle imprese, importanti passi in avanti si sono avuti anche tramite l'attività della **"nuova" Cassa Depositi e Prestiti**, a supporto dei processi di internazionalizzazione e delle esportazioni.

Tramite la **Cdp** è stato affrontato il problema dei debiti della Pubblica Amministrazione e cioè il ritardo con cui vengono pagati i creditori della P.A..

---

<sup>3</sup> Le Fondazioni di origine bancaria sono 86 più 1 di vocazione estera, diverse per origine, dimensione e operatività territoriale. Il loro ruolo è di promuovere lo sviluppo dei territori su cui insistono e sono radicate, ma anche dell'intero Paese. È un ruolo che si esprime a due livelli: come enti erogatori di risorse filantropiche al *non profit* e agli enti locali, e come importanti investitori istituzionali.

<sup>4</sup> che portò al riconoscimento della loro natura giuridica privata

Interessante è stata anche l'esperienza dei **“mini bond”** che vuole favorire l'accesso al mercato del debito anche alle imprese di minori dimensioni.

Il cambiamento di Cdp, da istituto finalizzato a erogare mutui agli enti pubblici a strumento di promozione dello sviluppo del Paese, è stato ottenuto anche tramite la partecipazione di Banche, Casse di previdenza dei professionisti, di Fondazioni di origine bancaria.

La Cdp alimenta la sua attività con i fondi raccolti sul mercato e la raccolta postale. E' un soggetto esterno alla P.A. e agisce in regime di neutralità verso la finanza pubblica e quindi non soggetto ai vincoli comunitari dei soggetti pubblici e persegue pertanto un'attività di interesse pubblico secondo una logica imprenditoriale.

#### - **Proposte di modifica**

*“Le Fondazioni di origine bancaria sono una caratteristica distintiva del sistema bancario italiano; esse hanno giocato un ruolo determinante nella privatizzazione delle banche negli anni 90. Da allora esse sono state azioniste stabili di lungo periodo delle banche, spronandole in molti casi ad espandersi e modernizzarsi. Nella recente crisi esse hanno sostenuto gli sforzi di ricapitalizzazione (circa 1/5 del capitale raccolto dalle grandi banche italiane è venuto dalle Fondazioni)”* <sup>5,6</sup>

Si evidenzia una tendenza alla possibile revisione della disciplina sulle Fondazioni da parte del MEF. Le fondazioni sono attualmente normate dalla legge “Ciampi” e sono state oggetto di sentenze da parte della Corte Costituzionale<sup>7</sup>.

Nella normativa “Ciampi” vengono definite la natura delle Fondazioni, i criteri per la gestione dei patrimoni, le attività connesse all'erogazione.

#### **Le Fondazioni si sono poi “date” un codice di autodisciplina detto “Carta delle Fondazioni”.**

Infatti, al fine di dare sistematicità alle migliori pratiche già sperimentate e pienezza di attuazione allo spirito delle norme che le regolano, nonché rafforzare la difesa della propria responsabile autonomia e terzietà rispetto ai poteri politici ed economici, **nell'aprile 2012 le Fondazioni si sono date una sorta di codice etico di riferimento volontario, ma vincolante, la già citata Carta delle Fondazioni**, che consentirà loro di adottare scelte

---

<sup>5</sup> Rapporto del FMI n. 55

<sup>6</sup> Il patrimonio contabile delle Fondazioni di origine bancaria, in base ai bilanci chiusi al 31 dicembre 2012, ammonta a 42,2 miliardi di euro e costituisce l'82,7% del totale di bilancio che assomma a 51 miliardi di euro. Nell'ultimo esercizio il valore contabile del patrimonio ha registrato una diminuzione del 2%, con una variazione netta negativa di circa 851 milioni di euro, derivante principalmente dall'adeguamento dei valori delle partecipazioni detenute, motivato dall'esigenza di tener conto dell'andamento dei mercati finanziari degli ultimi anni, che hanno fortemente penalizzato i titoli quotati. Peraltro dal 2000, anno di entrata in operatività della legge Ciampi, al 2012 esso ha avuto un tasso di crescita medio annuo dell'1,5%, di poco inferiore all'andamento dell'inflazione media annua registrato nello stesso periodo (2,2%) (dati tratti dal Rapporto ACRI 2012).

<sup>7</sup> trattasi delle sentenze n. 300 e n. 301 del 2003; nel 2003 la Corte Costituzionale, con una storica sentenza, la n. 300, le ha poste “tra i soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali”, riconoscendo così che sono la preziosa infrastruttura immateriale di un sistema economico e sociale pluralistico, che non attribuisce esclusivamente all'amministrazione pubblica la responsabilità di perseguire il benessere comune; al contrario afferma, praticamente, il principio di sussidiarietà e, dunque, l'opportunità che soggetti diversi contribuiscano ad affrontare e a risolvere problemi d'interesse pubblico.

coerenti a valori condivisi nel campo della *governance* e *accountability*, dell'attività istituzionale, della gestione del patrimonio.

oooooooooooo

I temi che si dibattono in materia di Fondazioni di origine bancaria sono attualmente i seguenti:

- 1) Impedire il controllo sulle banche conferitarie;
- 2) Diversificare il patrimonio;
- 3) Vietare il finanziamento degli aumenti di capitale mediante indebitamento;
- 4) Vietare gli investimenti in derivati e in *hedge fund*;
- 5) Introdurre standard minimi di trasparenza;

- **Riforme normative in atto**

Le Fondazioni bancarie, tramite il Presidente dell'ACRI, Associazione che rappresenta collettivamente le Fondazioni di origine bancaria e le Casse di Risparmio Spa, hanno espresso, in occasione dell'89° giornata mondiale del risparmio, il proprio punto di vista in merito ai "venti di riforma" della materia delle Fondazioni.

Si premette che le Fondazioni sono completamente favorevoli alle previsioni di cui ai punti 1), 2) e 3) di cui sopra, mentre per quello che riguarda la trasparenza nei siti delle Fondazioni viene già da ora dato conto di ogni azione e decisione in materia di patrimonio, investimenti ed erogazioni.

Relativamente al controllo, esso è consentito per legge solo alle Fondazioni minori, al fine di favorire il mantenimento della presenza sui territori di Casse che siano autonome dai grandi gruppi. La materia del controllo è stata già definita nel 2003 dalla Corte Costituzionale che ha previsto anche il controllo congiunto da parte di più Fondazioni presenti contemporaneamente nell'azionariato di una banca, evidenziando che questo sussiste solo se fra di esse esiste un patto di sindacato accertabile. *"Le Fondazioni hanno comunque cancellato da anni i patti di sindacato, non ne hanno costituiti di nuovi e pertanto, tranne le poche eccezioni consentite dalla legge, non controllano le banche in Italia"*.<sup>8</sup>

La Carta delle Fondazioni afferma che *"le Fondazioni non si ingeriscono nella gestione operativa delle società bancarie ma, esercitando i diritti dell'azionista, vigilano affinché la conduzione avvenga nel rispetto dei principi"* della sana e prudente gestione.

Per quanto riguarda poi le nomine negli organi delle società partecipate **la Carta richiede di procedere secondo "criteri volti a garantire autorevolezza e competenza dei nominati, in funzione delle caratteristiche delle società e del ruolo da ricoprire"**.

Ai fini della trasparenza, la Carta richiede poi ai propri associati misure per determinare una discontinuità temporale tra gli incarichi politici svolti e la nomina all'interno degli organi delle Fondazioni. Una discontinuità non soltanto in *"entrata"* ma in *"uscita"*. Anche se non esistono vincoli di tipo normativo relativi ai passaggi dagli organi delle Fondazioni a quelli delle Casse e viceversa, l' ACRI dà indicazioni al fine di evitare tali tipi di passaggi.

---

<sup>8</sup> tratto dall'intervento del presidente dell'Acri, Avv. Giuseppe Guzzetti, all'89° giornata del risparmio – 30 ottobre 2013.

Si completa questo quadro di riferimento precisando che la legge indica quale autorità di vigilanza sulle Fondazioni di origine bancaria il Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche se si prevede l'istituzione di un'Authority ad hoc a seguito della   *riforma della disciplina delle persone giuridiche private di cui al Titolo II del Libro I del Codice Civile*  .

Dai progetti di legge elaborati e presentati alle camere si può evidenziare un quadro di modifica della regolamentazione delle Fondazioni di origine bancaria, che dovrebbero essere inserite nel corpo unico proprio degli enti non lucrativi, superando la specificità che nasce dalle citate leggi di riforma.

Si accenna per completezza che esiste una tesi di minoranza che vorrebbe, in attesa della modifica di cui si è fatto cenno, che la vigilanza sulle Fondazioni di origine bancaria passi dal MEF alla Banca d'Italia; questo comporterebbe peraltro una contraddizione tra la richiesta alle Fondazioni di uscire dall'azionariato delle banche e la vigilanza proprio dal soggetto che vigila le banche (Banca d'Italia in veste di Authority del sistema bancario). Sempre secondo questa tesi - preso atto che la nuova autorità sul non profit dopo più di vent'anni non ha visto ancora la luce - una riforma che preveda il passaggio delle competenze di vigilanza direttamente alla **Banca d'Italia**, in presenza di strumenti di controllo in larga parte ispirati a quelli per le banche, potrebbe rappresentare una soluzione coerente con la reale volontà del legislatore, e di maggiore garanzia per una efficace e autonoma vigilanza.

la natura della vigilanza presuppone (è lo stesso legislatore a riconoscerlo) che il controllore sia un soggetto dotato di quei requisiti di **autonomia e indipendenza** tipici, appunto, di una Authority e che la pubblica amministrazione non possiede istituzionalmente.

Va dato atto che le Fondazioni hanno mostrato maggiore consapevolezza di un contesto così profondamente trasformato, con alcune iniziative di **autoregolamentazione** che cercano di qualificare le strutture di *governance* e valorizzare i principi di salvaguardia, redditività e diversificazione del patrimonio.

Si ricorda ora, in una tabella riepilogativa, il quadro normativo di riferimento relativo alla materia delle Fondazioni di origine bancaria.

**Normativa relativa alla regolamentazione del sistema creditizio e le Fondazioni di origine bancaria  
( tabella riepilogativa)**

Atto normativo	CONTENUTO
Legge Amato (n. 218 del 30 luglio 1990); seguito dal d.lgs 1° settembre 1993 n. 385 (" <i>Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia</i> "), che è un testo legislativo organico, in vigore dal 1° gennaio 1994	<b>Finalità Legge "Amato":</b> privatizzazione delle Casse di Risparmio e delle Banche del Monte. Separazione dell'attività creditizia da quella filantropica  Le attività finalizzate allo sviluppo sociale, culturale, civile ed economico rimasero proprie delle Fondazioni (dette di origine bancaria proprio perché nate in occasione della riforma del sistema bancario italiano).  Il testo Unico Bancario (TUB) prevede che le banche possono costituirsi solo come società di diritto privato (S.p.A. o cooperative), ed hanno poteri più ampi di azione e di creazione di nuovi mercati, anche esteri. Una delle novità del TUB, rispetto alla precedente disciplina, è il concetto di banca universale (simile al vecchio concetto di banca mista) che ha natura imprenditoriale e che può esercitare congiuntamente la raccolta del risparmio presso il pubblico dei creditori e, allo stesso tempo, l'esercizio del credito.
Legge delega 23 dicembre 1998, n. 461 (cosiddetta legge Ciampi), e successivo decreto applicativo n. 153/99	<b>Finalità:</b> completamento del processo di ristrutturazione bancaria avviato con la legge Amato e contestualmente la realizzazione di una revisione della disciplina civilistica e fiscale delle Fondazioni: per effetto della riforma attuata dalla legge Ciampi, la cui prima fase si concluse con l'approvazione degli statuti da parte dell'Autorità di vigilanza, "le fondazioni sono persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale" (art. 2 d.lgs 17 maggio 1999, n. 153).
D.lgs. 17/5/1999 n. 153, art. 1, comma 1 lettera c-bis	<b>Settori:</b> Famiglia e valori connessi; crescita e formazione giovanile; educazione, istruzione e formazione, incluso l'acquisto di prodotti editoriali per la scuola; 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; arte, attività e beni culturali
Corte Costituzionale sentenze 300 e 301 del 29 settembre 2003	<b>Abstract:</b> le fondazioni di origine bancaria sono state definitivamente consacrate come "persone giuridiche private dotate di piena autonomia statutaria e gestionale" e collocate a pieno titolo "tra i soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali".
D.M. 18 maggio 2004, n. 150) della legge Tremonti,	<b>Decreto attuativo:</b> conclude il lungo periodo di incertezza che ha condizionato l'operatività delle Fondazioni, aderendo al dettato delle sentenze della Corte Costituzionale.
D. Lgs. 12/4/2006, n.163, art. 153 comma 2 e art.172 comma 6.	<b>Ulteriori settori di intervento delle Fondazioni:</b> realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità e realizzazione di infrastrutture

Si aggiunge per una migliore completezza della materia e le sue spinte evolutive la:  
*riforma della disciplina delle persone giuridiche private di cui al Titolo II del Libro I del Codice Civile.*

## - Risultati delle Fondazioni relativi all'esercizio 2012

Per completezza di lettura si citano alcuni dati relativi ai risultati delle Fondazioni nell'esercizio 2012 (fonte Acri relazione esercizio 2012).

Riguardo al ruolo di erogatori di risorse filantropiche, come le "charities" nel mondo anglosassone, così in Italia le Fondazioni di origine bancaria sono un volano per il volontariato e per tutto il terzo settore. Come su accennato, la normativa relativa alle Fondazioni di origine bancaria permette che soggetti diversi contribuiscano ad affrontare e a risolvere problemi d'interesse pubblico.

**Tra i 21 "settori ammessi" dalla legge, 7 sono quelli su cui si concentra la maggior parte delle erogazioni delle Fondazioni<sup>9</sup>.**

- In base alla quantità di risorse ricevute, al primo posto si conferma il settore **Arte, attività e beni culturali**, con 305,3 milioni di euro erogati, pari al 31,6% del totale (30,7% nel 2011)<sup>10</sup>.
- Il secondo settore d'intervento è **Educazione, istruzione e formazione** con 144,8 milioni di euro, il 15% (11,6% nel 2011) degli importi totali erogati<sup>11</sup>.
- Il terzo settore d'intervento è quello dell'**Assistenza sociale** con 124,5 milioni di euro, il 12,9% delle erogazioni (14% nel 2011)<sup>12</sup>.
- Al quarto posto ci sono le erogazioni al settore della **Ricerca**, a cui vanno 118,5 milioni di euro, pari al 12,3% degli importi erogati (14,3% nel 2011)<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Dal rapporto Acri 2012

<sup>10</sup> In questo settore l'ambito principale di intervento è quello della *Conservazione e valorizzazione dei beni architettonici e archeologici* (incide per il 27,4% sulle erogazioni al settore). Al secondo posto si collocano le *Iniziative a sostegno di creazioni e interpretazioni artistiche e letterarie* (26,4%). Seguono il comparto indicato come *Altre attività culturali e artistiche* (11,7%) che comprende una molteplicità molto varia di iniziative, non classificabili nelle voci già codificate, al quarto posto, le *Attività museali* (10,3%) e al quinto le *Arti visive* (4,9%). Ulteriori contributi in questo settore sono stati destinati ai comparti *Attività di biblioteche e archivi e Editoria e altri mezzi di comunicazione di massa* per un totale erogato di 12 milioni di euro.

<sup>11</sup> I comparti principali sono: *Istruzione superiore*, ovvero universitaria e parauniversitaria (36,2%); *Istruzione primaria e secondaria* (24,6%); *Istruzione professionale e istruzione degli adulti* (16,7%); *Crescita e formazione giovanile* (6,1%).

<sup>12</sup> La parte prevalente (90%) va al comparto *Servizi sociali*, seguito da *Servizi di protezione civile e Assistenza a profughi e rifugiati* ai quali va complessivamente il 3,6% degli importi indirizzati al settore. I destinatari sono in primo luogo i disabili (42,7%), quindi gli anziani (19,6%), i minori (14,5%) e i tossicodipendenti (0,6%); ad altri soggetti (famiglie a rischio di povertà, persone senza fissa dimora, detenuti, ecc.) va il 19,7%.

<sup>13</sup> Al comparto della *Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle scienze naturali e tecnologico* va il 30,2% delle erogazioni al settore, alla *Ricerca e sviluppo sperimentale in campo medico* il 12,5%, alla *Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle scienze sociali* il 2,8%, all'insieme degli *Altri campi di ricerca* il 28,6%.

- Al quinto posto c'è il settore **Volontariato, filantropia e beneficenza**, che ha ricevuto un importo complessivo di erogazioni pari a 117,3 milioni di euro, il 12,1% del totale delle risorse erogate (9,1% nel 2011)
- Al sesto posto c'è il settore **Sviluppo locale** che ha ricevuto 55,4 milioni di euro, ovvero il 5,7% del totale erogazioni (4,6% nel 2011)<sup>14</sup>.
- Infine, c'è il settore **Salute pubblica**, con 54,6 milioni di euro, il 5,7% delle risorse erogate (9,5% nel 2011). In quest'ambito troviamo i comparti: *Servizi ospedalieri* (53,7%); *Altri servizi sanitari* (28%) che va dall'assistenza domiciliare dei malati al sostegno per le cure di malati terminali e di disabili.

**Grafico relativo all'esposizione finanziaria per i principali settori d'intervento delle Fondazioni di origine bancaria – Anno 2012**



**- Conclusioni**

La fase contingente in cui vive il sistema economico italiano vede quali operatori ed attori di rilievo le Fondazioni di origine bancaria, di cui peraltro sembra necessario prevedere una modifica normativa che integri la legislazione vigente ed il codice di autoregolamentazione, completamente condiviso, che le Fondazioni si sono date autonomamente.

<sup>14</sup> Qui troviamo iniziative per la *Promozione dello sviluppo economico della comunità locale* (37,2% delle risorse andate al settore), la *Realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità* (37,1%), l'*Edilizia popolare locale* (20,7%).

Delucidazioni o ulteriori approfondimenti potranno essere effettuati, se richiesti, dagli iscritti all'Accademia di Ragioneria.

**Il Redattore**  
**Dott. Giorgio Guerra**

**Il Presidente della Fondazione**  
**Prof. Paolo Moretti**