



Ruolo e disciplina delle fondazioni bancarie

(Marco Cammelli, settembre 2008)

1. Qualche premessa:

- a. ora tutto tace (dopo lo scontro con Tremonti, ecc.) e molto fair play;
- b. ma il settore è tutt'altro che stabilizzato, anzi. Almeno 4 motivi:
 - i. dimensione delle risorse delle Fondazioni (10% di tutta la Borsa) ⁽¹⁾ e forte rilievo ormai evidente nei sistemi locali: gli enti locali ormai hanno ben capito la loro importanza (*rilievo oggettivo*);
 - ii. esposizione significativa a decisioni pubbliche (*vulnerabilità alla regolazione pubblica*):
 - fortissima dipendenza da decisioni di natura regolativa e fiscale del centro;
 - collocazione dei settori di azione più rilevanti (sociale, cultura, ecc.) nel cuore delle competenze regionali;
 - da non dimenticare indicazioni delle sentenze 300 e 301 /2003 che aprono ad alcuni interventi pubblici che fino ad ora non ci sono stati (v. coordinamento o equilibrata distribuzione delle risorse nei territori);
 - iii. tensioni maturate all'interno dell'ordinamento sistema (*squilibrio e dinamiche in tensione*):
 - asimmetrie proprie dell'impianto normativo (infra);
 - contraddizioni emerse dopo, in corso d'opera (infra);
 - iv. riflessi del contesto (*eccesso di visibilità e questione legittimazione*):
 - crisi finanza pubblica e specie di quella locale ⁽²⁾;
 - crisi dei sistemi politici locali e di operatività delle amministrazioni locali;
 - il federalismo in sé vuol dire poco, ma (v. federalismo fiscale di Calderoli):
 - a. è ben difficile che non si rivendichi una qualche voce in capitolo su questo terreno (non scordare questione Lega-Cariplo);
 - b. l'asimmetria Nord-Sud (della presenza delle Fondazioni) si fa sentire in modo significativo su alcune politiche pubbliche significative (v. BC e in particolare il restauro, dove l'erogato delle fondazioni pareggia e

⁽¹⁾ Ora forse un po' meno, in ragione della particolare flessione dei bancari rispetto agli altri titoli, ma il dato grosso modo dovrebbe restare questo.

⁽²⁾ amministrazione periferica dello Stato (APS) compresa: v. patti Interni-EL sulla sicurezza avviati da Amato con significativi finanziamenti delle Fondazioni; v. richieste Prefetture;

talvolta supera quello del Ministero). C'è l'importante sforzo operato con la Fondazione per il Sud: come va? è sufficiente?

2. Riferimenti da considerare:

- a. ricordare le oscillazioni del legislatore in materia tra:
 - i. interventi sulle attività e l'uso di risorse (volontariato, ma anche ricorrenti tentativi per riservare risorse ex lege al mezzogiorno, ai beni culturali, alla sanità, ecc.);
 - ii. o prescrizioni sui comportamenti (incompatibilità amministratori, blocco pacchetto azionario, maggioranza necessaria di designati EL negli organi, ecc.) ⁽³⁾.
- b. a che punto è l'esperienza in materia degli altri paesi? Quanto dei problemi italiani può trovare in questi ambiti soluzione e ancoraggio (anche ordinamentale)? In particolare:
 - i. lavori per la stesura di uno statuto europeo delle Fondazioni (EFC);
 - ii. fondazioni in Germania e charter britannico;
 - iii. esperienza USA;
- c. che sorte hanno avuto le indicazioni formulate dalle analisi sistemiche più recenti ⁽⁴⁾? Tra le più significative:
 - i. in termini di attività:
 - attenzione riservata ai territori come "sistemi locali" e dunque, oltre l'erogazione, la costruzione di reti di attori e il sostegno all'innovazione;
 - declinare in concreto l'innovazione nei settori di utilità sociale e nel sostegno allo sviluppo economico;
 - il rapporto tra azioni di lungo periodo e triennialità della scelta nei settori rilevanti e/o ammessi;
 - ii. in termini di responsabilità:
 - dar conto (responsabilità) e tener conto (ricettività);
 - se, quanto e come le Fondazioni possano prescindere dal vincolo dell'eguaglianza, almeno all'interno di categorie (v. anziani);
 - pubblicità e auto-valutazione;
 - iii. in termini di regime finanziario e giuridico:
 - netta separazione tra investimenti finanziari e erogazioni, ognuno dei quali con una chiara verifica di efficienza;
 - stretta correlazione tra redditività del patrimonio (a valori di mercato), agevolazioni fiscali e finalità sociali;
 - l'azionariato di lungo periodo;
 - il rapporto tra genus e species nella disciplina generale delle Fondazioni;

3. Stato attuale della questione: alla luce di un quinquennio di pieno regime:

⁽³⁾ Da notare che è stata proprio questa oscillazione ha portare le Fondazioni a rivendicare (e ottenere, dalla Corte Costituzionale) lo statuto di *enti privati*, sia pure particolari, in luogo di quello, per lungo tempo immaginato (e anche accettato, v. Merusi) dopo la legge Amato, di *enti pubblici* sia pure con particolari condizioni di autonomia.

⁽⁴⁾ In particolare, il rapporto dal titolo "Le Fondazioni e lo sviluppo: un progetto per il futuro", a cura di A. Bagnasco, G.P. Barbetta, M. Ferrera, P. Ranci, L. Torchia, Acri, 2006.

- a. intanto, l'esperienza. In particolare:
 - i. il ruolo giocato come investitori istituzionali che, in alcuni casi, hanno agevolato forti concentrazioni bancarie (ma *adde* CdP, ecc.);
 - ii. la redditività degli investimenti (da ponderare con il punto precedente);
 - iii. la percentuale dei dividendi utilizzata per le erogazioni;
 - iv. la concentrazione delle erogazioni su progetti di rilevante dimensione rispetto alle micro erogazioni;
 - v. le modalità di selezione delle richieste o progetti presentati;
 - vi. gli effetti del proprio operato;
 - vii. i sistemi interni di controllo:
 - della selezione;
 - dei processi;
 - dei prodotti;
 - dei risultati ottenuti;
 - viii. le forme di pubblicità del proprio operato (siti web, bilanci sociali, ecc.);
- b. le asimmetrie dell'impianto giuridico:
 - i. funzionale:
 - non profit e investitore istituzionale (funzioni, veste giuridica);
 - ii. assetto istituzionale:
 - vigilanza ministeriale (?) fino alla riforma (quale?);
 - distribuzione equilibrata di erogazioni sul territorio e forme di coordinamento *tra* fondazioni (Corte Cost.);
 - rappresentatività dei componenti (criteri di scelta) e rapporto con le opzioni sui settori rilevanti e/o ammessi;
 - iii. qualificazione giuridica:
 - soggetto privato, ma finalità di interesse generale e (a certe condizioni) organismo di diritto pubblico (?);
- c. le asimmetrie in corso d'opera:
 - i. operatori del sociali vs investitori istituzionali:
 - l'auto-rappresentazione ufficiale è sempre di operatore sociale;
 - ma da un lato c'è anche il settore dello sviluppo economico dei territori, e dall'altro non c'è operazione finanziaria significativa a livello nazionale che non veda le Fondazioni svolgere un ruolo rilevante (e, talvolta, determinante);
 - attenzione particolare alla disciplina degli investitori istituzionali: si deve pensare a regole specifiche, e quali ? (Bassanini);
 - ii. territorialità vs. funzione nazionale:
 - fondazione per il sud
 - social housing
 - cassa depositi e prestiti
 - iii. erogazione vs. progettazione autonoma di interventi complessi:
 - a bando, a finestre, terzietà, trasparenza, ecc.;
 - come conoscere le esigenze dei territori (domanda prima che offerta);
 - la cooperazione con le amministrazioni pubbliche e i sistemi locali:
 - a. pre-condizioni;
 - b. costi e benefici;

- iv. non operating vs. gestione:
 - strumentali (e proteste Confcultura);
- v. turbolenze sulla parità tra imprese (v. caso Fondazione Perugia e sentenze Tar Lazio e CdS);
- d. implicazioni critiche:
 - i. sub b.i e b.ii : governance:
 - funzioni (di erogazione e finanziarie): certamente principi diversi (v. pubblicità/riservatezza). Funzioni diverse a strutture diverse?: v. separazione prevista dalla legge per la gestione diretta degli investimenti. Consigliabili soggetti diversi (tipo SGR)?
 - ricambio *graduale* degli organi, per impedire il rinnovo integrale contestuale nel 2014-5 ? E, in generale, è opportuno sfasare il rinnovo del CdI-Presidente da quello del CdA, in modo da avere più continuità e memoria storica?
 - ha senso un *cursus* basato sul transito di componenti del CdI nel CdA (socializzazione ai problemi) o meglio evitarlo per rispettare il dualismo tra rappresentatività-indirizzo-controllo (CdI) e operatività-gestione (CdA)?
 - voto palese (anche nella elezione degli organi) per rendere trasparenti e responsabili le scelte del CdI o voto segreto per garantire meglio l'indipendenza dei componenti dai *desiderata* dei soggetti designanti?
 - ii. sub c.i : serio rischio di distorsione di immagine (in parte dovuta anche alla effettiva o supposta prossimità con le banche. v. nome);
 - iii. sub c.ii : forme di presenza delle singole fondazioni (quando e per quanto tempo, comunicazioni, partecipazione alle decisioni, forme di controllo dei risultati): v. Fondazione per il Sud;
 - iv. sub c.iii :
 - *in generale*: è vero che le Fondazioni si rapportano direttamente alle esigenze delle rispettive comunità e che riferirsi a queste ultime non è certo monopolio delle istituzioni pubbliche territoriali, ma è innegabile che più le Fondazioni si spostano su progetti complessi, e più il loro intervento oggettivamente si intreccia a quello proprio delle istituzioni locali, con rischi di sovrapposizioni, conflitti, ecc.;
 - *in particolare*:
 - a. la cooperazione con i sistemi pubblici porta anche ad interiorizzarne tensioni, difficoltà operative, ecc. rischiando l'allineamento al livello più basso (v. strozzature organizzative, come uffici contratti o LL.PP degli enti, o rigidità delle procedure di spesa);
 - b. accountability: molti strumenti, e qualche rischio di procedimentalizzazione su cui prima o poi qualche giudice (anche amministrativo?) potrebbe dire la sua (v. motivazione erogazioni e valutazioni comparative, ecc.);
 - c. struttura leggera vs struttura pesante, v. ruolo segretario generale (anche per stabilizzare il funzionamento rispetto all'avvicinarsi degli amministratori), v. sedi qualificate di preparazione personale, ecc.

- d. forme condivise tra Fondazioni di analisi dei bisogni, istruttoria ex ante, verifica ex post, ecc.
- v. sub c.i, c.iv e c.v, evidenti riflessi, diretti o indiretti, sul trattamento fiscale, e con la UE.

2. **le domande:** alla luce della situazione accertata sui punti che si sono richiamati, le buone domande:

- a. i problemi sono questi o (anche) altri?
- b. quale è il campo di gioco (locale, nazionale, europeo)?
- c. scontato che la risposta a molti interrogativi probabilmente sarà diversa a seconda delle diverse situazioni e dei diversi contesti, quando, chi, a quale livello e come porre mano alla correzione delle asimmetrie? E, in particolare:
 - i. verificare quanto l'impianto, anche per gli elementi pubblicitari da cui è connotato, impone uniformità in contrasto con lo statuto civilistico (Bassanini);
 - ii. verificare quanto è giusto e utile continuare a parlare di "fondazioni" (e dei loro problemi) in modo indifferenziato, quando quasi la metà delle stesse è di dimensioni (patrimoni, erogazioni, strutture) minime?
- d. quali problemi sono prioritari rispetto agli altri e vanno affrontati prima?
- e. comunque, quali linee di orientamento sui terreni di iniziativa più nuovi e inediti, specie di livello nazionale?