

Il Protocollo d'intesa Mef-Acri: novità in tema di governance e patrimonio nelle fondazioni di origine bancaria

Maria Vittoria Franceschelli

Dottoranda di Ricerca in Business Administration and Management

Università degli studi di Milano-Bicocca

Abstract

La recente sottoscrizione del Protocollo d'intesa tra l'Associazione di categoria Acri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha apportato diverse novità per le fondazioni di origine bancaria, principalmente in riferimento agli aspetti economico patrimoniali e alla governance.

Una breve introduzione storica è ritenuta necessaria al fine di cogliere più a fondo tali aspetti innovativi. Infatti originariamente le Casse di risparmio svolgevano attività filantropiche e sociali rivolte soprattutto alla comunità locale di riferimento, ma in poco tempo cominciarono ad esercitare attività tipiche del sistema bancario.

L'articolo quindi analizza l'evoluzione normativa delle fondazioni di origine bancaria, in particolare a seguito della legge Amato del 1990, che impose la totale separazione delle due attività: da un lato si formarono delle Fondazioni di origine bancaria, di utilità sociale; dall'altro specifiche società addette esclusivamente all'attività bancaria. Il legame derivante dall'unico ente originario non fu facile da spezzare. Così si susseguirono numerose riforme, in particolare la legge Ciampi del 1999 fino ad arrivare al Protocollo d'intesa Mef – Acri, che ha ribadito l'importanza dell'indipendenza delle Fondazioni dalla banca originaria.

Il Protocollo ha formalizzato la collaborazione tra i due enti (vigilante, il Mef, e vigilato, l'Acri) ed ha cercato di soddisfare l'attuale esigenza di individuare la portata applicativa delle norme che disciplinano le fondazioni di origine bancaria.

La rilevanza formale e le novità in tema di governance e gestione del patrimonio, sono il fulcro di tale documento, che, promuovendo temi come la trasparenza e la diversificazione del rischio, vuole rafforzare l'originale mission di sviluppo sociale, culturale civile ed economico attraverso lo svolgimento di dell'attività non profit.

1. Le Fondazioni di origine bancaria

di Ambrogio Piccoli e Maria Vittoria Franceschelli

Cenni storici

Le prime Casse di Risparmio vennero costituite in Toscana e nello Stato pontificio ancor prima dell'Unità. Inizialmente a modello francese e con l'incoraggiamento delle autorità governative austriache, il numero delle Casse di Risparmio¹ era di 184 nel 1900 e continuò a crescere fino al 1926, quando il Decreto legge n. 269 del 10 febbraio dispose la fusione delle Casse di minore dimensione (vedi Tabella 1).

	1830	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900
Piemonte	1	3	6	11	13	12	10	13
Liguria	-	1	3	4	5	5	5	4

	1830	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900
Lombardia	1	1	1	3	3	3	3	3
Veneto	4	4	4	4	5	9	10	11
Emilia	-	1	3	5	12	16	20	21
Romagna	-	3	9	13	16	20	21	18
Toscana	3	9	12	12	13	13	13	14
Marche	-	1	11	22	29	46	52	48
Umbria	-	1	6	10	12	14	14	10
Lazio	-	1	2	4	7	11	12	12
Mezzogiorno	-	-	-	-	15	28	32	27
Sicilia	-	-	-	-	3	4	3	3
Sardegna	-	-	3	3	3	2	1	-
Totale	9	25	60	91	136	183	196	184

TABELLA 1 - Epoca di costituzione delle prime Casse di Risparmio nelle diverse regioni italiane.
Fonte: Ministero Agricoltura, 1906.

L'obiettivo del Decreto fu quello di facilitare la vigilanza governativa delle Casse di Risparmio e di ridurre il coinvolgimento nelle questioni locali. A seguito del D.L. n. 269 del 1926 ci fu una drastica diminuzione del numero di Casse di Risparmio che in una dozzina di anni si ridussero di più della metà². Le ultime Casse di Risparmio nella storia italiana vennero costituite nel 1963: si tratta della Cassa di Puglia e della Cassa di Risparmio Molisana. La situazione rimase pressoché costante fino alla fine del XX secolo, quando il Ministro del Tesoro Giuliano Amato, promosse il processo di ristrutturazione del sistema creditizio che caratterizzò i primi anni del 1990. Infatti con l'introduzione della legge 30 luglio 1990 n. 218, si puntò a razionalizzare la struttura del sistema creditizio di tutte le banche del comparto pubblico attraverso l'adozione del modello societario (SpA), già sollecitato dalla Banca d'Italia³.

La legge Amato ebbe come effetto la scomparsa delle originarie Casse di Risparmio con la formazione delle Fondazioni bancarie principalmente nel biennio 1991-1992. Numerose Fondazioni di origine bancaria si formarono a seguito di incorporazione o scorporazione dell'attività bancaria, di fusione (come avvenne per la Fondazione Cassa di Risparmio e Banca del Monte di Lugo), di conferimento dell'azienda bancaria etc. Attualmente vi sono n. 88 Fondazioni di origine bancaria.

Segue una tabella che analizza le fondazioni di grande dimensione⁴ indicando il relativo patrimonio e la modalità di costituzione.

n°	Fondazione	Patrimonio 2013	Costituzione ⁵	
1	Fondazione Cariplo	€ 6.624.106.941	1991	Scorporazione dell'attività bancaria da Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde
2	Compagnia di San Paolo di Torino	€ 5.664.619.979	1991	Conferimento dell'azienda bancaria alla Sanpaolo IMI
3	Fondazione C.R. Verona Vicenza B.A.	€ 2.669.464.861	1992	Definizione di due enti indipendenti: Cariverona Banca SpA e la Fondazione
4	Fondazione C.R. Torino	€ 2.069.106.794	1991	Scorporazione dell'attività bancaria mediante conferimento alla Banca Cassa di Risparmio di Torino SpA

n°	Fondazione	Patrimonio 2013	Costituzione ⁵	
5	Fondazione C.R. Padova e Rovigo	€ 1.763.704.127	1991	Conferimento dell'attività dalla Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo
6	Fondazione Roma	€ 1.455.258.375	2007	Eredita le finalità di utilità sociale dalla Cassa di Risparmio di Roma
7	Fondazione C.R. Cuneo	€ 1.345.816.184	1992	Scorporazione dell'azienda bancaria conferita nella Cassa di Risparmio di Cuneo SpA
8	Ente C.R. Firenze	€ 1.310.822.302	1992	Conferimento dell'azienda bancaria alla Cassa di Risparmio di Firenze SpA
9	Fondazione C.R. Lucca	€ 1.192.548.445	1992	Conferimento dell'azienda bancaria alla Cassa di Risparmio di Lucca SpA
10	Fondazione Banco di Sardegna	€ 886.472.786	1992	Conferimento dell'attività bancaria nel Banco di Sardegna SpA
11	Fondazione C.R. Parma	€ 856.050.809	1991	Scorporazione dell'attività bancaria da Banca del Monte di Parma, Monte di Credito su pegno
12	Fondazione C.R. Modena	€ 834.796.600	1991	Scorporazione dell'attività bancaria dalla Cassa di Risparmio di Modena
13	Fondazione B.M. Lombardia	€ 796.570.308	1992	Scorporazione dell'attività bancaria nella Banca del Monte di Lombardia SpA
14	Fondazione C.R. Bologna	€ 753.675.904	1991	L'attività creditizia della Cassa di Risparmio in Bologna confluisce in una Società per Azioni, mentre le attività di natura sociale passano, appunto, alla Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna
15	Fondazione C.R. Bolzano	€ 734.024.562	1992	Conferimento dell'azienda bancaria nella Cassa di Risparmio di Bolzano SpA
16	Fondazione Monte dei Paschi di Siena	€ 679.034.474	1995	Conferimento dell'attività bancaria nella Banca Monte dei Paschi di Siena SpA
17	Fondazione C.R. Perugia	€ 594.549.500	1992	Eredita dalla Cassa di Risparmio di Perugia le attività benefiche, assistenziali e di pubblica attività.
18	Fondazione Cassamarca C.R. Marca Trivigiana	€ 501.954.349	1992	Scorporazione dell'azienda bancaria per apportarla a Cassa di Risparmio della Marca Trivigiana SpA

Tra queste si distingue per dimensione la Fondazione Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde, forse più nota come Fondazione Cariplo, con un patrimonio di €6.624.106.941⁶. Tale Fondazione rappresenta la continuazione storica della Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde che era stata istituita nel 1823 a Milano e dalla quale venne scorporata l'attività bancaria nel 1991. Nel 1998 nacque Banca Intesa dalla fusione di Banca Cariplo SpA e Banco Ambrosiano, con la conseguente cessione da parte della Fondazione Cariplo della relativa quota di capitale sociale. La Fondazione Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde continua la sua attività, dichiarando nella propria mission di mettere a disposizione le proprie risorse ed anticipare i bisogni della comunità. Concede contributi a fondo perduto alle organizzazioni del terzo settore per realizzare progetti di utilità sociale. Opera in quattro aree: Ambiente, Arte e Cultura, Ricerca Scientifica, Servizi alla persona.

Ruolo delle Fondazioni bancarie

Le Fondazioni nascono con funzione di utilità sociale essendosi esse spossessate della gestione operativa della banca nella quale possiedono una partecipazione rilevante quale conseguenza dello scorporo e che, in linea generale, ha finalità di lucro. Esse invece svolgono la loro attività nell'interesse esclusivo della comunità, nel rispetto del principio di sussidiarietà, come dettato dall'articolo 118 della Costituzione. In tempi recenti, il D. Lgs n. 153 del 17 maggio del 1999, ha specificato la natura e gli scopi delle fondazioni come segue:

Le fondazioni sono persone giuridiche private senza scopo di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale. Perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e promozione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti⁷.

Pur avendo piena libertà nella scelta dei settori d'intervento⁸, possono essere individuate quattro aree principali di interesse: innovazione, estensione dei servizi sociali, risposta alle emergenze e consolidamento dei legami sociali.

L'**innovazione** è volta alla promozione di strumenti di politica sociale. Grazie alle caratteristiche proprie delle fondazioni, queste possono affrontare problemi specifici in quanto godono di ampia flessibilità di azione e di ampio orizzonte temporale durante il quale ideare, sperimentare ed implementare progetti di innovazione⁹.

Il **mantenimento o l'estensione dei servizi sociali** offerti si rivolge a servizi sociali già esistenti per i quali si rende necessario valutare se ridurre o interrompere il servizio in base alle esigenze del periodo (taglio delle spese o variazione della domanda di mercato).

Le fondazioni pongono in essere anche interventi necessari per far fronte alle **emergenze**, come situazioni temporanee di crisi finanziaria o di emergenza vera e propria, in base alle istanze che si manifestano sul proprio territorio d'intervento.

Esse si occupano infine del **consolidamento dei legami sociali** per favorire l'efficacia degli interventi dei diversi attori della comunità.

Le fondazioni di origine bancaria sono quindi enti non profit che puntano a progetti rivolti alla crescita culturale, sociale ed economica del proprio territorio avvalendosi della collaborazione dei soggetti espressione delle diverse realtà locali.

Data la loro origine e il patrimonio del quale nella generalità dei casi dispongono (in origine rappresentato prevalentemente dalla partecipazione nella banca scorporata), le erogazioni effettuate sono solitamente cospicue e diversificate per poter soddisfare le diverse esigenze di utilità sociale che si manifestano.

Le loro erogazioni possono essere classificate in base al settore che ne beneficia. Seguono, quindi, due tabelle che contengono l'andamento storico delle erogazioni delle fondazioni sulla base dell'area di intervento dal 1993 al 2013 (in lire poi in euro dal 2000) [\[mi sembra però che i valori in lire siano stati convertiti in euro. Se è così è da precisare\]](#). Si può agevolmente notare come vi siano funzioni di utilità sociale ricorrenti, come l'arte e la cultura, e altre che sono state introdotte nel corso del tempo, come le attività internazionali e religiose. Questa evoluzione indica come per le fondazioni di origine bancaria l'arte e la cultura abbiano sempre rappresentato l'area di intervento principale data la caratteristica del nostro Paese e come, peraltro, lo spirito innovativo che le anima amplii le loro aree di intervento.

NOTA - nelle tabelle seguenti si indica:

1° per volume di erogazione

2° per volume di erogazione

3° per volume di erogazione

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Arte e cultura	46.079	55.635	60.939	81.719	112.568	150.788
Assistenza sociale	26.279	27.269	32.145	37.919	42.349	56.594
Istruzione	22.059	24.583	32.965	33.826	45.411	52.050
Sanità	26.911	30.903	20.473	25.714	36.639	38.388
Fondi speciali per volontariato (L.266/91)	11.099	18.853	23.552	28.806	37.367	43.859
Ricerca scientifica	11.146	13.252	8.776	16.160	18.770	32.740
Promozione e sviluppo comunità	6.760	6.910	16.767	12.553	16.593	27.260
Sport e attività ricreative	5.707	5.437	5.629	5.880	6.540	3.526

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Volontariato e associazionismo ente	5.461	5.286	0	189	3.373	7.207
Tutela ambiente	882	844	691	2.579	1.772	2.827
Altri interventi	5.475	6.996	9.324	7.207	11.367	5.788
Totale	167.859	195.969	211.261	252.553	332.748	421.027

TABELLA 2 - Distribuzione erogazioni per settore beneficiario. Dati in milioni di lire

[\[in sostanza, la prima tabella copre il periodo 1993/1998, mentre la seconda il periodo 1999/2013. Dovrebbero essere uniformate per esprimere valori in migliaia o milioni, come è per la seconda. Mi chiedo se valga la pena partire dal 1993 e non direttamente dal 1999. cosa ne dici?\]](#)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Arte e cultura	127,1	182,6	331,6	311,3	337,9	408,1	420,4	487,8	524,2	513,1	408	413	335,4	305,3	269,2
Assistenza sociale	49,5	68,4	116,6	134,5	150,6	135,5	159,2	146,5	167,9	151,1	140,5	174,8	152,7	124,5	119,8
Istruzione ¹⁰	58,3	70,9	124,2	176,9	184,7	150	158,3	184,9	206,6	216,9	162	148,2	127	144,8	105,3
Sanità	32,2	49,1	93,6	112,5	92,2	145,6	120,8	157,7	133,9	122,2	100,6	114,2	103,6	54,6	68,4
Fondi speciali per volontariato (L.266/91)	72,8	75,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricerca	28,5	34,2	96,7	96,2	111,5	131,2	142,4	171,1	247	196,7	251,6	171,6	156,3	118,5	128,3
Promozione e sviluppo comunità locale	16,8	28,7	71	72,9	74,6	78,5	94,5	98,9	177,6	161,1	175,6	124,5	50	55,4	49,7
Sport e attività ricreative	2,3	3,2	13,1	14	15,6	15,7	26	33,7	23,2	28,4	19,9	21,4	12,7	8,6	12,1
Volontariato e filantropia ¹¹	2,2	1,7	104,2	129,5	136,7	167,3	214,7	267,5	178,7	170,4	140,7	130,7	99,2	117,3	104,6
Tutela ambiente	1,1	3,5	12	23,4	17,2	21,7	20,9	25,2	32,4	41,3	23,1	33,8	27,7	18,4	16,2
Attività internazionali	-	-	6,3	3,5	12,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Attività religiose	-	-	1,8	1,9	3,6	2,9	3,1	2,6	3,2	3,2	2,1	0,7	0,5	0,2	0,2
Promozione e tutela dei diritti civili	-	-	0,1	0,2	0,7	0,1	4,4	1,2	3,9	1,4	2,2	1,1	0,3	0,3	0,5
Famiglia e valori connessi	-	-	-	-	-	10,6	7,3	10,7	14,8	15,3	14,6	32,2	27	17,4	10,5
Prevenzione criminalità e sicurezza pubblica	-	-	-	-	-	0,7	0,9	0,3	1,7	0,1	0,3	0,1	0,2	0,4	0,2

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Agricoltura e alimentare	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,1	-	-	-	-
Altri interventi	3,9	9,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	394,8	527,5	971,3	1076,7	1137,6	1267,8	1372,9	1588,1	1715,1	1676,7	1386,5	1366,6	1092,5	965,8	884,8

TABELLA 3 - Distribuzione erogazioni per settore beneficiario. Dati in milioni di euro

Leggendo i dati espressi dalle tabelle¹² si ha conferma che dal 1993 al 2013 le erogazioni delle fondazioni di origine bancaria sono state dirette principalmente proprio verso il campo dell'arte e della cultura (in media il 30% del totale delle erogazioni). È forse interessante sottolineare che ogni Fondazione, pur avendo funzioni ed interessi distinti, opera in questo settore, ovvero l'arte e la cultura è-sono l'unico campo in cui tutte le 88 Fondazioni intervengono. Non c'è da stupirsi, data la concentrazione delle opere d'arte nel nostro Paese (primo nel mondo) e l'attenzione non commisurata a tale rilevanza da parte dell'Amministrazione Pubblica. La questione è rilevante in quanto secondo il Rapporto Annuale

Federculture 2013, le Regioni e gli Enti locali hanno diminuito in modo consistente i propri apporti: da 7,5 miliardi nel 2005 a 5,8 miliardi nel 2013¹³. All'interno della categoria, i principali sottosectori interessati sono: **le iniziative a sostegno di creazioni e interpretazioni artistiche e letterarie** (€ 88,1 milioni). Ad esempio la Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, nel 2013, ha dato un contributo di € 3.200.000 alla Fondazione Teatro alla Scala di Milano. 71,1 milioni di euro invece sono stati destinati a favore della **conservazione dei beni architettonici e archeologici**. A tale proposito la Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca ha erogato €2.000.000 per il restauro e la valorizzazione della Mura Urbane di Lucca. La **promozione e valorizzazione delle arti visive** è il terzo sottosectore per erogazioni, disponendo di 40,8 milioni di euro, subito seguito da le **attività museali, Biblioteche e Archivi**.

Le Fondazioni sono riuscite comunque ad avere un approccio dinamico ed hanno spaziato anche in campi diversi a seconda delle esigenze del momento o delle contingenze specifiche. Infatti, pur privilegiando i settori d'intervento tradizionali, esse hanno saputo indirizzare gli aiuti anche al superamento di emergenze contingenti e al sostegno di situazioni di disagio specifiche.

Nonostante la rilevanza degli interventi in valore assoluto, si rileva un declino del totale complessivo delle erogazioni a partire dal 2008, quale effetto della perdurante crisi economica dalla quale anche le fondazioni di origine bancaria, come peraltro l'intero settore del non profit, non sono immuni.

Note

¹ Nello stesso periodo erano presenti, oltre alle Casse di risparmio, i Monti Pietà e gli Istituti di diritto pubblico

² Erano 91 nel 1938 secondo il Primo rapporto sulle fondazioni bancarie, 1995, pag 12.

³ Banca d'Italia, Ordinamento degli enti pubblici creditizi. Adozione del modello della società per azioni, 1988. Il medesimo processo di riorganizzazione è stato intrapreso al giorno d'oggi per le Banche popolari, sempre dietro sollecitazione della Banca d'Italia e in conformità con gli indirizzi della BCE.

⁴ Classificazione effettuata da ACRI.

⁵ La natura dell'operazione che ha dato origine alla Fondazione sopra indicata è quella riportata dai documenti o siti internet di ciascuna rispettiva Fondazione.

⁶ Dati al 31/12/2013. V. Diciannovesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria, pagg. 66 – 68.

⁷ D. Lgs n.153 del 17 maggio 1999, art. 1.

⁸ L'articolo 2 al secondo comma impone un unico limite: tra i settori individuati dallo statuto, almeno uno deve essere compreso fra i settori rilevanti.

⁹ Vedi: Diciannovesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria, ACRI, 2014, pag 291.

¹⁰ Dal 2004 viene compresa anche l'attività di educazione e formazione.

¹¹ Dal 2001 è stata aggiunta l'attività di filantropia e nel 2004 quella di beneficenza.

¹² I dati sono stati raccolti analizzando i rapporti annuali ACRI dal primo, redatto nel 1996 al diciannovesimo, redatto nel 2014.

¹³ V. IX Rapporto Annuale Federculture 2013. Pagg 30 e ss.