

# **PRIMO RAPPORTO SULLE FONDAZIONI BANCARIE**



**ACRI - ASSOCIAZIONE FRA LE CASSE DI RISPARMIO ITALIANE**

ACRI - Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane  
Viale di Villa Grazioli, 23  
00198 Roma

Edizione febbraio 1996

*me stesure del dattiloscritto e che, con le loro raccomandazioni critiche, hanno stimolato una varietà di approfondimenti, una più puntuale messa a punto dei dati e un maggiore equilibrio tra le diverse parti del volume.*

## NOTE INTRODUTTIVE

*La realizzazione di questo lavoro è stata resa possibile dai contributi e dalla collaborazione offerti da molte persone a cui desideriamo qui rivolgere i nostri più sentiti ringraziamenti.*

*È doveroso esprimere la nostra riconoscenza, innanzitutto, alle Fondazioni che hanno fornito, con non trascurabile impegno delle proprie strutture e risorse, la grande mole di informazioni su cui si è incentrato tutto il nostro studio manifestando, così, grande disponibilità e spirito di collaborazione.*

*Rivolgiamo il più vivo ringraziamento, inoltre, ai docenti universitari che hanno offerto il contributo scientifico indispensabile per lo sviluppo delle diverse parti del rapporto.*

*Siamo grati, in particolare, alla Prof.ssa Rossella Locatelli, docente di Tecnica delle Operazioni Finanziarie nella facoltà di Scienze Bancarie Finanziarie e Assicurative dell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano e docente di Tecnica Bancaria e Professionale nell'Università di Varese, per la preziosa collaborazione da lei prestata nell'analisi e interpretazione dei dati relativi all'andamento della gestione delle Fondazioni.*

*Il Prof. Luciano Hinna, associato di Ragioneria pubblica e Revisione aziendale, dell'Università di Tor Vergata in Roma, ha messo a nostra disposizione la sua vasta esperienza e competenza, collaborando alla stesura del capitolo 5 in cui viene definita una proposta di bilancio tipo per gli Enti conferenti.*

*Il Prof. Aldo Predetti, Professore ordinario di Statistica economica nell'Università degli studi di Milano - Dipartimento di Economia politica e aziendale, ha fornito un contributo decisivo alla stesura del capitolo 7 in cui vengono esposti i risultati di una indagine statistica sulla realtà operativa degli Enti conferenti Casse di Risparmio.*

*Il Prof. Mario Venturino, docente di Amministrazione e controllo nelle imprese bancarie della Facoltà di Scienze Bancarie Finanziarie e Assicurative nell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano, ha prodotto lo studio, riportato nel capitolo 4, in merito alla definizione di modelli di struttura organizzativa ed operativa delle Fondazioni.*

*Un ultimo ringraziamento, infine, è rivolto a coloro che hanno letto le pri-*

## Avvertenze per il lettore

*Nel testo del rapporto i termini Fondazione ed Ente conferente sono considerati sinonimi e quindi utilizzati indifferentemente. Parimenti sono da considerare sinonimi tra loro i termini Ente conferitario, Società conferitaria, Banca conferitaria, SpA bancaria.*

*Il lavoro di redazione del rapporto è stato completato in data 15 dicembre 1995.*

INDICE GENERALE		Pag.
NOTE INTRODUTTIVE .....	V	
INDICE DELLE TABELLE .....	X	
INDICE DELLE FIGURE .....	XIII	
INDICE DELLA DOCUMENTAZIONE .....	XV	
PREFAZIONE .....	1	
PARTE PRIMA		
LE ORIGINI DELLE CASSE DI RISPARMIO E L'ATTUALE QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO		
CAP. 1 - ORIGINI ED EVOLUZIONE DELLE CASSE DI RISPARMIO .....	9	
CAP. 2 - LA DISMISSIONE DELL'ATTIVITÀ BANCARIA DA PARTE DELLA FONDAZIONE: IL QUADRO NORMATIVO .....	15	
PARTE SECONDA		
LA RICERCA DI UN MODELLO DI FUNZIONAMENTO DEGLI ENTI CONFERENTI		
CAP. 3 - L'ASSETTO ISTITUZIONALE E STATUTARIO		
3.1 Il rapporto tra gli Enti conferenti e le società conferitarie: l'assetto partecipativo .....	25	
3.2 La riforma degli statuti .....	27	
3.3 Gli Amministratori degli Enti conferenti .....	30	
CAP. 4 - LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA ED OPERATIVA		
Premessa .....	36	
4.1 Uno studio sull'organizzazione degli Enti conferenti .....	37	
4.1.1 Aspetti metodologici		
4.1.2 Enti conferenti a struttura istituzionale ed a struttura associativa		

4.1.3 Organi	Pag.
4.1.4 Funzioni, compiti e centri di responsabilità	
4.1.5 Meccanismi operativi	
4.1.6 Schemi di organigramma-tipo	
4.2 Efficienza gestionale e organizzativa .....	46
4.3 Alcuni dati sulla composizione degli organici .....	53

CAP. 5 - I SISTEMI DI RAPPRESENTAZIONE E DI CONTROLLO DELLE ATTIVITÀ REALIZZATE: UNA PROPOSTA DI BILANCIO TIPO PER GLI ENTI CONFERENTI	
Premessa .....	56
5.1 Il modello di riferimento .....	60
5.1.1 Un bilancio ispirato ai criteri privatistici anziché pubblicistici ed inteso come relazione dei fatti e delle cifre	
5.1.2 La necessità di evidenziare gli aspetti peculiari della gestione delle Fondazioni	
5.2 La proposta di bilancio .....	66
5.2.1 La proposta di bilancio inteso come un minimo	
5.2.2 I fattori di cui si è tenuto conto nel proporre lo schema	
5.2.3 Il bilancio orientato anche alle esigenze degli Amministratori	
5.3 La struttura del bilancio tipo .....	68
Conclusioni .....	75

PARTE TERZA  
LA GESTIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE E L'ATTIVITÀ  
DI EROGAZIONE DELLE FONDAZIONI BANCARIE  
NEL BIENNIO 1993-1994

Introduzione .....	91
CAP. 6 - I RISULTATI ECONOMICI, PATRIMONIALI E FINANZIARI DELLE FONDAZIONI	
Premessa .....	92
6.1 Le caratteristiche dei bilanci esaminati .....	93
6.2 Metodologia di riclassificazione ed analisi dei bilanci .....	93
6.3 Le caratteristiche patrimoniali delle Fondazioni di origine bancaria .....	96
6.4 L'analisi dei conti economici .....	98
6.5 Alcuni approfondimenti sugli Enti conferenti Casse di Risparmio	102

	<i>Pag.</i>
CAP. 7 - UN MODELLO DESCRITTIVO PER IL SISTEMA DEGLI ENTI CONFERENTI: LA COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEL PATRIMONIO, LA VARIABILITÀ DIMEN- SIONALE ED I PROFILI STATISTICI DI RIFERIMENTO	
Premessa .....	136
7.1 Sul patrimonio .....	138
7.2 Sui proventi .....	140
7.3 Sulle uscite .....	141
7.4 Sulle erogazioni .....	143
7.5 Riflessioni conclusive .....	143
CAP. 8 - LE ATTIVITÀ DI EROGAZIONE	
8.1 Considerazioni introduttive .....	149
8.1.1 Riferimenti normativi	
8.1.2 Indirizzi politico-gestionali derivanti dalla normativa	
8.1.3 Motivazioni della ricerca quali-quantitativa sulle attività erogative	
8.1.4 Metodologia di indagine e composizione del campione	
8.1.5 L'attività delle Fondazioni nell'ambito del settore non profit	
8.1.6 Alcuni dati di riferimento economico-patrimoniale	
8.2 Risultati dell'indagine .....	152
8.2.1 La distribuzione delle erogazioni nei diversi settori	
8.2.2 Modalità e finalizzazione degli interventi	
8.2.3 Le strategie di intervento	
8.2.4 La concentrazione delle erogazioni nei diversi settori	
8.2.5 Rilevanza economica e progettualità degli interventi: alcuni indicatori	
8.2.6 Le erogazioni pluriennali	
8.2.7 Gli interventi in pool	
8.2.8 La distribuzione delle erogazioni per aree geografiche	
APPENDICE PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI E NORMATIVI .....	179
BIBLIOGRAFIA .....	221

## INDICE DELLE TABELLE

	<i>Pag.</i>
CAPITOLO 1	
Tab. 1 - Epoca di costituzione delle prime Casse di Risparmio nelle diverse regioni italiane .....	12
CAPITOLO 3	
Tab. 2 - Alcuni dati sul rapporto fra Fondazioni e Banche conferitarie (Sistema del- le Casse di Risparmio) .....	26
» 3 - Classificazione degli assetti partecipativi degli Enti conferenti secondo la tipologia di rapporto .....	27
» 4 - Modalità di attuazione degli scopi statutari .....	30
» 5 - Numero degli Amministratori degli Enti conferenti .....	31
» 6 - Fonti di nomina dei Consigli di Amministrazione degli Enti conferenti a struttura istituzionale .....	32
» 7 - Fonti di nomina delle Assemblee dei soci degli Enti conferenti a struttura associativa .....	33
» 8 - Amministratori degli Enti conferenti con doppio incarico .....	34
CAPITOLO 4	
Tab. 9 - Organi statutari e aziendali degli Enti conferenti .....	39
» 10 - Distribuzione del personale degli Enti conferenti in relazione alla natura del rapporto di lavoro e alla dimensione dell'Ente .....	53
» 11 - Distribuzione del personale degli Enti conferenti in relazione alla tipologia del rapporto di lavoro e per classi dimensionali degli Enti .....	54
» 12 - Distribuzione del personale degli Enti conferenti sulla base dell'inquadra- mento contrattuale e per classi dimensionali degli Enti .....	55
CAPITOLO 6	
» 13 - Distribuzione, secondo classi di dimensione del patrimonio, delle Fonda- zioni di origine bancaria e della percentuale di patrimonio posseduto sul to- tale (esercizio 1993/94) .....	107
» 14 - Caratteristiche dimensionali medie delle classi individuate .....	107
» 15 - Fondazioni il cui esercizio 1992/1993 ha avuto durata diversa da 12 mesi .	107
» 16 - Stato patrimoniale riclassificato .....	108

	<i>Pag.</i>
Tab. 17 – Stato patrimoniale riclassificato degli Enti conferenti ex ICDP .....	110
» 18 – Stato patrimoniale riclassificato degli Enti conferenti Casse di Risparmio (primo raggruppamento).....	112
» 19 – Stato patrimoniale riclassificato degli Enti conferenti Casse di Risparmio (secondo raggruppamento).....	114
» 20 – Stato patrimoniale riclassificato degli Enti conferenti Casse di Risparmio (terzo raggruppamento) .....	116
» 21 – Stato patrimoniale riclassificato degli Enti conferenti Casse di Risparmio (quarto raggruppamento) .....	118
» 22 – Stato patrimoniale riclassificato degli Enti conferenti Casse di Risparmio (quinto raggruppamento) .....	120
» 23 – Conto economico scalare .....	122
» 24 – Conto economico scalare - Enti conferenti ex ICDP .....	124
» 25 – Conto economico scalare - Enti conferenti Casse di Risparmio (primo raggruppamento) .....	125
» 26 – Conto economico scalare - Enti conferenti Casse di Risparmio (secondo raggruppamento).....	126
» 27 – Conto economico scalare - Enti conferenti Casse di Risparmio (terzo raggruppamento) .....	127
» 28 – Conto economico scalare - Enti conferenti Casse di Risparmio (quarto raggruppamento) .....	128
» 29 – Conto economico scalare - Enti conferenti Casse di Risparmio (quinto raggruppamento) .....	129
» 30 – Indici di patrimonio, di redditività, di analisi delle erogazioni .....	130

## CAPITOLO 7

Tab. 31 – Patrimonio: ordinamento degli Enti conferenti Casse di Risparmio per quinti della distribuzione crescente dei patrimoni .....	144
» 32 – Patrimonio: ordinamento degli Enti conferenti Casse di Risparmio per ripartizioni geografiche .....	145
» 33 – Partecipazioni degli Enti conferenti Casse di Risparmio nelle società conferitarie: ordinamento per quinti della distribuzione crescente dei patrimoni .	145
» 34 – Partecipazioni degli Enti conferenti Casse di Risparmio nelle società conferitarie: ordinamento per ripartizioni geografiche .....	146
» 35 – Proventi: ordinamento degli Enti conferenti Casse di Risparmio per quinti della distribuzione crescente dei patrimoni .....	146
» 36 – Proventi: ordinamento degli Enti conferenti Casse di Risparmio per ripartizioni geografiche .....	147
» 37 – Incidenza percentuale delle uscite rispetto ai proventi: ordinamento degli Enti conferenti Casse di Risparmio per quinti della distribuzione crescente dei patrimoni .....	147
» 38 – Incidenza percentuale delle uscite rispetto ai proventi: ordinamento degli Enti conferenti Casse di Risparmio per ripartizioni geografiche .....	148

## CAPITOLO 8

	<i>Pag.</i>
Tab. 39.a – 1993 (anno solare) - Distribuzione delle erogazioni degli Enti conferenti Casse di Risparmio per settore di intervento .....	153
» 39.b – 1994 (anno solare) - Distribuzione delle erogazioni degli Enti conferenti Casse di Risparmio per settore di intervento .....	154
» 40 – Modalità di erogazione per settori di intervento 1993-1994 .....	156
» 41.a – Distribuzione delle erogazioni per finalizzazione specifica 1993-1994 .....	156
» 41.b – Finalizzazione delle erogazioni per singolo settore nel 1993 .....	157
» 41.c – Finalizzazione delle erogazioni per singolo settore nel 1994 .....	158
» 42 – Classificazione degli Enti conferenti in base alla specializzazione settoriale delle erogazioni 1993-1994 .....	160
» 43.a – Distribuzione delle erogazioni per classe di importo e per classe dimensionale degli Enti nel 1993 .....	161
» 43.b – Distribuzione delle erogazioni per classe di importo e per classe dimensionale degli Enti nel 1994 .....	161
» 44.a – Interventi pluriennali per dimensione degli Enti nel 1993 .....	163
» 44.b – Interventi pluriennali per dimensione degli Enti nel 1994 .....	163
» 45.a – Distribuzione degli interventi pluriennali per settore e per dimensione degli Enti nel 1993 .....	164
» 45.b – Distribuzione degli interventi pluriennali per settore e per dimensione degli Enti nel 1994 .....	164
» 46.a – Interventi in pool per importo e per dimensione degli Enti nel 1993 .....	165
» 46.b – Interventi in pool per importo e per dimensione degli Enti nel 1994 .....	165
» 47.a – Distribuzione per settore e per classe dimensionale degli Enti degli interventi in pool nel 1993 .....	166
» 47.b – Distribuzione per settore e per classe dimensionale degli Enti degli interventi in pool nel 1994 .....	166
» 48 – Distribuzione delle erogazioni per aree geografiche 1993-1994 .....	167
» 49.a – Distribuzione per settore d'intervento delle erogazioni per ciascuna area geografica nel 1993 .....	168
» 49.b – Distribuzione per settore d'intervento delle erogazioni per ciascuna area geografica nel 1994 .....	168

## INDICE DELLE FIGURE

	<i>Pag.</i>		<i>Pag.</i>
CAPITOLO 4			
Fig. 1	– Schema logico di un intervento di erogazione	44	
» 2	– Organigramma tipo di Ente a base istituzionale: dimensione piccola	47	
» 3	– Organigramma tipo di Ente a base istituzionale: dimensione media	47	
» 4	– Organigramma tipo di Ente a base istituzionale: dimensione grande	48	
» 5	– Organigramma tipo di Ente a base associativa: dimensione piccola	49	
» 6	– Organigramma tipo di Ente a base associativa: dimensione media	49	
» 7	– Organigramma tipo di Ente a base associativa: dimensione grande	50	
CAPITOLO 5			
Fig. 8	– Le Fondazioni come aziende di know how	76	
» 9	– Il bilancio: flusso di comunicazione ed elementi condizionanti	77	
» 10	– Le idee di fondo che hanno ispirato la proposta del bilancio	78	
» 11	– Il ciclo di bilancio delle Fondazioni bancarie	79	
» 12	– Il ciclo gestionale ed il bilancio	80	
» 13	– Conto economico di previsione	82	
» 14	– Previsione di destinazione dei margini disponibili	83	
» 15	– Bilancio tipo - Conto economico	84	
» 16	– Bilancio tipo - Prospetto delle delibere assunte nell'esercizio	85	
» 17	– Bilancio tipo - Prospetto delle erogazioni monetarie effettuate nell'esercizio	85	
» 18	– Bilancio tipo - Stato patrimoniale	86	
» 19	– Calcolo della quota destinata al volontariato (L. 266/91)	87	
CAPITOLO 6			
Fig. 20	– Stato patrimoniale sintetico	103	
» 21	– Conto economico sintetico	104	
» 22	– Schema di stato patrimoniale analitico impiegato per la riclassificazione dei bilanci delle Fondazioni di origine bancaria	105	
» 23	– Schema di conto economico analitico impiegato per la riclassificazione dei bilanci delle Fondazioni di origine bancaria	106	
» 24	– Enti conferenti Casse di Risparmio: incidenza delle partecipazioni nelle banche e nelle holding sul patrimonio	132	
» 25	– Enti conferenti Casse di Risparmio: percentuale di incremento del patrimonio 1994 rispetto al 1993	132	
Fig. 26	– Enti conferenti Casse di Risparmio: percentuale di incremento dei proventi ordinari 1994 rispetto al 1993	133	
» 27	– Enti conferenti Casse di Risparmio: tasso di rendimento medio dell'attivo fruttifero	133	
» 28	– Enti conferenti Casse di Risparmio: incidenza dei costi operativi sui proventi	134	
» 29	– Enti conferenti Casse di Risparmio: percentuale di incremento delle erogazioni 1994 rispetto al 1993	134	
» 30	– Enti conferenti Casse di Risparmio: percentuale delle erogazioni sulle disponibilità per le erogazioni	135	
CAPITOLO 8			
Fig. 31	– Distribuzione delle erogazioni degli Enti conferenti Casse di Risparmio tra i settori di intervento (1993-1994)	169	
» 32	– Modalità di erogazione per settori di intervento nel 1993	169	
» 33	– Modalità di erogazione per settori di intervento nel 1994	170	
» 34	– Distribuzione delle erogazioni per finalizzazione specifica (1993-1994)	170	
» 35	– Specializzazione settoriale delle erogazioni (1993-1994)	171	
» 36	– Distribuzione delle erogazioni degli Enti conferenti di grandi dimensioni per classe di importo (1993-1994)	171	
» 37	– Distribuzione delle erogazioni degli Enti conferenti di medio-grandi dimensioni per classe di importo (1993-1994)	172	
» 38	– Distribuzione delle erogazioni degli Enti conferenti di medie dimensioni per classe di importo (1993-1994)	172	
» 39	– Distribuzione delle erogazioni degli Enti conferenti di piccole dimensioni per classe di importo (1993-1994)	173	
» 40	– Distribuzione degli interventi pluriennali 1993-1994 per classe dimensionale degli Enti	173	
» 41	– Distribuzione degli interventi pluriennali per settore (1993-1994)	174	
» 42	– Distribuzione degli interventi in pool 1993-1994 per classe dimensionale degli Enti	174	
» 43	– Distribuzione degli interventi in pool per settore (1993-1994)	175	
» 44	– Distribuzione delle erogazioni per aree geografiche (1993-1994)	175	
» 45	– Distribuzione delle erogazioni 1993-1994 area nord-ovest per settore di intervento	176	
» 46	– Distribuzione delle erogazioni 1993-1994 area nord-est per settore di intervento	176	
» 47	– Distribuzione delle erogazioni 1993-1994 area centrale per settore di intervento	177	
» 48	– Distribuzione delle erogazioni 1993-1994 area meridionale per settore di intervento	177	

## INDICE DELLA DOCUMENTAZIONE

	<i>Pag.</i>
– Circolare del Ministro del tesoro del 28/6/95. ....	181
– Decreto del Ministero del tesoro del 1° febbraio 1995 .....	189
– Direttiva del Ministro del tesoro del 18 novembre 1994 e relative direttive di proroga (20/2/95 e 28/6/95) .....	191
– Decreto-legge del 31 maggio 1994, n. 332. ....	196
– Decreto del Ministro del tesoro del 26 novembre 1993. ....	197
– Decreto Legislativo del 20 novembre 1990, n. 356 (Titolo III) .....	199
– Legge 30 luglio 1990, n. 218. ....	204

## PREFAZIONE

Nel corso degli ultimi mesi ha avuto grande risonanza, sugli organi di stampa e nelle discussioni tra addetti ai lavori, il dibattito sulle prospettive future degli Enti conferenti nati dalla riforma del sistema delle Casse di Risparmio e degli Istituti di Credito di diritto pubblico (ICDP) italiani.

A volte è apparsa finanche eccessiva l'enfasi con cui l'argomento è stato trattato, soprattutto laddove si sono ipotizzate, per il sistema degli Enti conferenti, capacità di impatto e potenzialità risolutorie dei problemi legati al soddisfacimento dei bisogni sociali del Paese, in verità sproporzionate rispetto alle linee di azione realmente percorribili.

L'entità delle risorse nazionali mobilitata per il sostegno del cosiddetto welfare state è talmente ingente (nei soli settori della Sanità, Istruzione e Assistenza sociale sono stati spesi in Italia, nel 1994, oltre 160 mila miliardi) che, se confrontata con le potenzialità di spesa delle organizzazioni non profit, e tra esse degli Enti conferenti, induce ad escludere inesorabilmente ogni ipotesi di sostituibilità, anche se solo parziale, dell'intervento pubblico in questo campo.

Il contributo delle Fondazioni bancarie può e deve configurarsi, quindi, in termini di integrazione mirata della presenza dello Stato nell'ambito sociale, realizzata anche attraverso lo sviluppo di efficaci sinergie con tutti gli altri soggetti che operano per soddisfare il complessivo fabbisogno sociale del Paese.

Sgombrato il campo, preliminarmente, da possibili improprie impostazioni generali del problema, va comunque riconosciuto l'indubbio interesse che oggi assume l'esame del modo con cui si vanno strutturando, a livello nazionale, le Fondazioni bancarie: i problemi sul tappeto sono numerosi e di diversa natura, investendo il campo istituzionale, giuridico, economico e sociale.

È naturale, quindi, che si sviluppino ampie riflessioni sulla materia e che si confrontino, in modo talvolta anche acceso, opinioni e proposte diverse che, come spesso accade in questi casi, sono ispirate da differenti modelli di riferimento quali, ad esempio, quelli che tendono ad attribuire alle Fondazioni il solo compito di "dare" (modello dell'Ente erogatore di sovvenzioni) o quelli che accreditano, invece, le Fondazioni di un ruolo attivo nella gestione dei progetti di intervento (modello dell'Ente funzionale)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> "Il primo tipo di Ente è essenzialmente un selezionatore di richieste provenienti da soggetti legittimati alla richiesta dallo statuto; il secondo un realizzatore di funzioni proprie che utilizza eventualmente i terzi come strumento di una politica propria" (Intervento del Prof. F. Merusi al Convegno "Ruolo e natura degli Enti conferenti: problemi e prospettive" - Roma 6/10/93 Atti del Convegno).

È possibile riconoscere, in questi due modelli di riferimento, l'ispirazione alla dottrina anglosassone che, tipicamente, distingue le fondazioni in *grant making foundations* (fondazioni del "dare") ed in *operating foundations* (fondazioni del "fare").

Né è pensabile, d'altra parte, che gli Enti in questione, per effetto della loro diretta derivazione da Istituti di lunghissima tradizione e forte radicamento economico-sociale sul territorio, possano pervenire ad un nuovo e definitivo assetto di piena autonomia, rispetto alla banca "di origine", senza un graduale adattamento ed attraverso un periodo di transizione che comporta, talora, anche qualche scelta sofferta.

Un elemento che rende certamente più arduo il compito di chi intenda valutare in modo sereno ed obiettivo le varie opzioni proposte alla pubblica attenzione, e ancor di più complica il lavoro di coloro che desiderano contribuire al dibattito elaborando proprie ipotesi di risoluzione dei problemi, è la scarsità di informazioni disponibili sulla realtà attuale degli Enti conferenti.

Si tratta, infatti, di acquisire conoscenze sulla morfologia costitutiva e sulle caratteristiche operative di soggetti che, pur discendendo da istituzioni storiche quali le Casse di Risparmio e gli ICDP, solo da poco tempo operano nella nuova veste loro conferita dalla Legge n. 218/90 e dalla successiva normativa in materia (soprattutto dalla Direttiva Dini e dalla relativa circolare di attuazione del Ministro del Tesoro).

Si comprendono, allora, i diversi tentativi finora esperiti da alcuni, di comporre un quadro informativo di riferimento, relativo al sistema degli Enti conferenti, idoneo a supportare la formulazione di tesi e di proposte.

Tali meritevoli intenti scontano, tuttavia, la difficoltà di disporre di tutti i dati e le informazioni necessari per produrre una rappresentazione esaustiva e sistematica del fenomeno in esame.

**IL PRIMO RAPPORTO SULLE FONDAZIONI** si propone di offrire una base esaustiva di dati sulla struttura e sull'operatività dell'insieme delle Fondazioni di origine bancaria che possa essere utilizzata per la discussione e per successive analisi. Con esso l'ACRI ha prodotto una sintesi dell'ampia messe di elementi informativi raccolti, a partire dalla costituzione delle Fondazioni bancarie, grazie anche alla disponibilità e collaborazione dei propri associati, con riferimento all'intero sistema degli Enti conferenti di origine bancaria.

Le informazioni sono state rielaborate con l'obiettivo primario di produrre una presentazione integrata, esauriente e il più possibile oggettiva di tutte le questioni principali intorno alle quali ruota, oggi, il dibattito sulle Fondazioni di origine bancaria.

Nell'analisi sviluppata, queste ultime vengono considerate come un insieme unitario che comprende sia le Fondazioni ex Casse di Risparmio che le Fondazioni ex ICDP (la natura della banca conferitaria, infatti, non si riflette in alcun modo sulle caratteristiche dell'Ente conferente). Tuttavia, diverse parti dello studio sono riferite esclusivamente alle Fondazioni Casse di Risparmio, poiché è solo nei loro confronti che si è reso possibile, per effetto dei tradizionali legami fra l'ACRI ed i suoi originari associati, il più completo reperimento dei dati.

La **Parte Prima** dello studio propone una breve rassegna storica sulle origini e sull'evoluzione delle Casse di Risparmio e degli ICDP, dalla quale il lettore può evincere quali fossero i presupposti istituzionali e quali le caratteristiche strutturali del si-

stema quando, nel 1990, la Legge n. 218 (meglio nota come Legge Amato) ha introdotto la riforma con la quale sono nati gli attuali Enti conferenti (Cap. 1).

Si fornisce successivamente, nel capitolo 2, una descrizione del quadro normativo che, dalla citata legge di riforma ad oggi, si è andato via via componendo fino a costituire il corpus giuridico di riferimento del processo di ristrutturazione e di riconversione operativa degli Enti attualmente in corso.

La **Parte Seconda** propone un esame dei problemi incontrati dalle Fondazioni e dei risultati finora raggiunti, nella definizione degli assetti interni (sia di natura statutaria, sia di tipo organizzativo e sia di rilevazione/controllo dell'attività) necessari per consentire il perseguimento, da parte degli stessi Enti, dei propri scopi istituzionali così come sono stati delineati dalla Direttiva Dini del 18 novembre 1994 e dalla circolare del Ministro del tesoro del 28 giugno 1995.

Inizialmente viene illustrato, nel capitolo 3, lo stato attuale dei rapporti di partecipazione degli Enti conferenti nelle diverse realtà bancarie collegate (Società conferitarie e holding).

Successivamente vengono affrontate, tra le altre, le questioni inerenti le riforme degli statuti e la composizione degli organi amministrativi (ed in questo ambito i problemi dell'incompatibilità e dei requisiti professionali degli amministratori).

Nel capitolo 4 si evidenziano le caratteristiche delle attuali strutture operative e organizzative che supportano l'attività delle Fondazioni, prospettando i possibili modelli di sviluppo delle stesse nel tentativo di offrire spunti per la definizione di assetti organizzativi adeguati rispetto alle nuove funzioni delineate dalla normativa sulle Fondazioni bancarie, che tengano conto delle caratteristiche dimensionali delle singole Fondazioni.

Alla fine del citato capitolo si propongono, in particolare, alcuni modelli organizzativi differenziati in funzione della forma giuridica (associazione o fondazione vera e propria) e delle dimensioni degli Enti conferenti.

La conclusione della Parte Seconda (Cap. 5) è dedicata alla presentazione e al commento di alcune proposte elaborate dall'ACRI per l'individuazione di taluni criteri di funzionamento e di rendicontazione che le Fondazioni potranno adottare nel quadro dei processi di riqualificazione operativa suggeriti dalla normativa.

Sull'argomento l'ACRI ha da tempo avviato uno studio volto a definire uno schema di bilancio e regole di redazione minimale. Nel capitolo 5 si presenta lo schema sottoposto al vaglio del Ministro del tesoro e si illustrano le modalità con cui esso si adatta alle caratteristiche operative delle Fondazioni di origine bancaria.

La **Parte Terza** del rapporto è dedicata ad un esame dettagliato di come gli Enti conferenti hanno operato nel biennio 1993-1994.

L'esame viene inizialmente svolto, nel capitolo 6, attraverso un'analisi approfondita dei bilanci delle Fondazioni relativi al periodo di osservazione.

Attraverso la riclassificazione dei dati di bilancio e la determinazione di indicatori di gestione si evidenziano, sia a livello complessivo di sistema che sulla base della na-

tura della banca conferitaria, e per sottoclassi dimensionali, i risultati economici, patrimoniali e finanziari conseguiti dagli Enti conferenti.

Nel seguito della Parte Terza si propone un approfondimento dell'attività svolta, in particolare, dagli Enti conferenti Casse di Risparmio.

Nel capitolo 7 si definisce, in termini applicativi, un modello statistico descrittivo dell'universo di riferimento. Esso consente di comprenderne le caratteristiche di base, anche in rapporto ad una predefinita distribuzione degli Enti in classi dimensionali.

Nel capitolo 8 si presentano, infine, i risultati di un'indagine sulla composizione quali-quantitativa delle attività di erogazione delle Fondazioni nei settori istituzionali di intervento.

Senza voler anticipare le conclusioni che potranno essere dedotte dagli approfondimenti riservati a ciascun argomento del rapporto, si ritiene tuttavia utile delineare, sin da ora, una lettura complessiva dei fenomeni che lo studio ha posto in rilievo.

Una corretta valutazione degli attuali assetti del sistema degli Enti conferenti non può essere disgiunta dalla attenta interpretazione del vasto processo di ristrutturazione del sistema creditizio nazionale, nel cui solco si è inserita la riforma delle Casse di Risparmio italiane.

A tale proposito va rilevato come le scelte operate in materia dal nostro Paese, sostenute talvolta nei confronti della pubblica opinione quali inevitabili corollari dell'attuazione della Direttiva Comunitaria sulla despecializzazione delle aziende di credito, abbiano determinato, in realtà, conseguenze pressoché uniche per il nostro sistema bancario.

Mentre in Italia le Casse di Risparmio e gli Istituti di Credito di diritto pubblico hanno perso la loro originaria natura, scorporando l'attività bancaria e dando vita ad un nuovo soggetto (la società conferitaria), altrove, e segnatamente nei Paesi europei con i quali comunemente si confronta il nostro (la Germania, la Francia e la Spagna), permangono configurazioni dei sistemi creditizi nazionali caratterizzati da una più marcata specializzazione.

In particolare, in tali Paesi la categoria delle Casse di Risparmio riveste ancora, nelle sue forme originarie, e quindi nel segno della continuità storica e giuridico-istituzionale, un ruolo specifico e primario.

Nel loro complesso, infatti, le Casse di Risparmio europee rappresentano una rete di 1.400 aziende, presenti sul territorio con 63.000 sportelli e 720.000 addetti, ed amministrano, in media, un quarto del mercato creditizio complessivo, con punte del 37% in Germania e di oltre il 40% in Spagna.

La rilevante portata della ristrutturazione in corso nel nostro sistema e, come appena visto, la mancanza di precisi parametri di comparazione, giustificano, pertanto, la grande cautela con cui il processo di trasformazione deve essere gestito e presuppongono la necessità di un ampio confronto sui ruoli e sulle prospettive operative dei nuovi soggetti nati dalla riforma.

Il dibattito è ancora in corso e, rispetto al suo esito, non è ancora possibile assumere conclusioni definitive o posizioni scontate, se non quelle che considerano impre-

scindibile la salvaguardia delle posizioni di diritto acquisite e l'adozione di soluzioni graduali dei problemi sul tappeto.

Ma mentre ai più alti livelli decisionali del Paese si svolge questa complessa riflessione, gli Enti conferenti non si sono attestati in una passiva posizione d'attesa: dall'insieme dei dati rilevati si evince, al contrario, una tensione già forte verso il conseguimento di risultati coerenti con le finalità loro assegnate, sia sul piano degli assetti interni sia rispetto agli interventi nel campo sociale.

Sul primo di tali aspetti, quello degli assetti organizzativi interni, è da sottolineare l'attività di revisione statutaria con cui tutti gli Enti conferenti si sono adoperati, e stanno adoperandosi, per adeguare la loro principale fonte di normazione interna agli indirizzi fissati dalla direttiva del Ministro Dini, con riferimento alla definizione delle finalità degli Enti, alla regolamentazione delle modalità di attuazione degli scopi ed ai requisiti degli amministratori.

Rispetto a quest'ultimo punto, in particolare, è da rilevare l'avvio di un processo di rinnovamento degli organi amministrativi nei quali, a partire dal 1° gennaio 1995, sono stati nominati 221 nuovi amministratori, pari al 25% del totale.

L'immissione di nuovi soggetti negli organi di governo degli Enti conferenti, che inevitabilmente ha dovuto e dovrà uniformare il proprio ritmo al progressivo scadere delle cariche in essere, dimostra di aver già prodotto importanti effetti.

Ci si riferisce, anche, al quasi completo superamento del problema delle "incompatibilità" tra le cariche assunte nella Fondazione e nella SpA bancaria. Attualmente, infatti, i casi di "doppio incarico" costituiscono solo il 7% del numero totale degli amministratori (regime di deroga, peraltro, consentito dalla normativa vigente); il pressoché totale riassorbimento del fenomeno è previsto entro giugno 1996.

Sono da rilevare, inoltre, gli sforzi compiuti dagli Enti per migliorare la propria efficienza interna, al fine di ridurre l'incidenza, peraltro già sufficientemente contenuta, delle spese di funzionamento sui redditi e, quindi, di poter destinare quote sempre maggiori degli stessi all'attività propria dell'Ente.

Nel 1994, a fronte di un incremento dei proventi di oltre il 34%, si è registrato un aumento delle spese di funzionamento limitato all'8,4%. Ciò ha determinato, quindi, una riduzione di circa 2 punti percentuali dell'incidenza di queste ultime sia sul risultato netto di gestione (dal 10,23% all'8,06%) che sui proventi (dall'8,39% al 6,77%).

Un dato che appare particolarmente significativo, a proposito dell'andamento delle spese di funzionamento, è la drastica riduzione delle spese per compensi agli amministratori, che sono passate dal 3,4% dei redditi nel 1993 al 1,9% dei redditi nel 1994, corrispondente ad una media pro-capite di circa 16 milioni annui lordi per ciascun amministratore.

Con riguardo alla attività erogativa degli Enti conferenti, deve essere necessariamente richiamato il dato relativo alla redditività delle società conferitarie che, ovviamente, influisce in modo decisivo, allo stato attuale delle cose, a determinare la "capacità di spesa" degli Enti stessi.

Nel 1994 le SpA bancarie, derivate dalle Casse di Risparmio, hanno prodotto un utile pari all'1,59% del loro patrimonio attestandosi su un livello di performance che,

sebbene in valore assoluto induca sicuramente ad una critica riflessione sulla capacità delle banche di remunerare il proprio capitale, appare lusinghiero se comparato con la redditività della rimanente parte del sistema bancario nazionale (nel 1994 lo stesso indicatore era pari a -0,46%).

Tale andamento dei risultati economici delle società conferitarie ha determinato, congiuntamente ai redditi derivanti dalle altre forme di investimento, una redditività degli Enti conferenti, nel 1994, pari al 2,14% del patrimonio.

L'importo destinato dalle Fondazioni alle erogazioni, pari nel 1994 all'1,03% del patrimonio (comprendente anche l'accantonamento obbligatorio previsto dalla L. 266/91 sul volontariato) sconta, evidentemente, l'incidenza degli obblighi di accantonamento previsti dalla legge vigente fino a tutto il 1994<sup>2</sup> ed evidenzia come gli Enti conferenti abbiano destinato all'attività istituzionale di erogazione praticamente tutto il residuo disponibile.

In merito, infine, alle scelte di destinazione dei fondi erogati, si può osservare come essi siano stati indirizzati per il 90% ai settori istituzionali previsti dal D.Lgs. n. 356 del 1990 (art. 12) ed all'area del Volontariato, anch'essa legislativamente identificata come settore di particolare rilevanza sociale, e dell'Assistenza sociale.

L'analisi dell'attività erogativa degli Enti conferenti evidenzia, tra l'altro, come essi siano già impegnati ad informare i loro interventi a logiche di progetto e di programmazione, come si può evincere anche dall'osservazione del dato riguardante le erogazioni cosiddette "a pioggia" che, nel 1994, sono state contenute nella misura del 25% circa del totale erogato.

Questi sommari riferimenti, che evidentemente rimandano ad un più analitico approfondimento all'interno del rapporto, permettono di tracciare con riferimento al sistema degli Enti conferenti un quadro generale incoraggiante.

Da esso traspare, in modo abbastanza preciso, l'impegno delle Fondazioni a percorrere quanto più rapidamente possibile le tappe che dovranno condurle ad assumere un ruolo stabile e decisivo nel settore non profit.

La strada da percorrere non è brevissima ed ancora numerose sono le difficoltà che si prospettano lungo il cammino, ma sembra di poter affermare che alcuni importanti risultati sono stati già conseguiti nella direzione di sviluppo prescelta.

<sup>2</sup> L'art. 12 comma 1, lettera d) del D.Lgs. 356/90 prevede che gli Enti "... costituiscono una riserva finalizzata alla sottoscrizione di aumenti di capitale delle società medesime (società conferitarie)". L'ammontare dell'accantonamento a tale riserva è stato fissato nella misura di almeno il 50% dei proventi derivanti dalle partecipazioni nelle Società per azioni conferitarie dalle Istruzioni di Vigilanza emanate dalla Banca d'Italia in materia di Processi di Ristrutturazione ex legge 218/90 (Cap. L17).

La Direttiva Dini del 18 novembre 1994 ha successivamente ridotto la quota obbligatoria da destinare a riserva ad un valore non inferiore al 10%.

PARTE PRIMA

LE ORIGINI DELLE CASSE DI RISPARMIO  
E L' ATTUALE QUADRO DI RIFERIMENTO  
NORMATIVO

## CAPITOLO I

## ORIGINI ED EVOLUZIONE DELLE CASSE DI RISPARMIO

Per poter comprendere a pieno cosa siano gli Enti conferenti, e quali finalità essi debbano oggi perseguire, è utile svolgere, in apertura di questo rapporto, un breve excursus storico con il quale ripercorrere le tappe più salienti del loro sviluppo, sin dalle origini delle istituzioni da cui essi sono direttamente derivati.

Nel biennio 1990/1992, come è noto, con l'applicazione della legge 30 luglio 1990, n. 218 e relativi decreti attuativi<sup>1</sup> si è realizzato nel nostro Paese un vasto processo di ristrutturazione del sistema creditizio nazionale che ha interessato, in modo particolare, le cosiddette banche pubbliche.

Per effetto della riforma, le Casse di Risparmio, le Banche del Monte e gli Istituti di Credito di diritto pubblico hanno acquisito la qualificazione di Enti conferenti a seguito delle operazioni di conferimento dell'azienda bancaria ad apposite società conferitarie.

Tali Enti, tuttavia, pur se disciplinati ex-novo dal D.Lgs. 20 novembre 1990, n. 356, si possono inquadrare in una prospettiva di continuità con le istituzioni, originatesi durante i secoli scorsi, nate, per lo più, per il perseguimento di finalità etiche, quali la lotta all'usura e lo sviluppo della previdenza e del risparmio.

Nel corso degli anni si è registrata una evoluzione delle istituzioni originarie che ha portato le stesse a sviluppare sempre più, accanto agli scopi iniziali, le caratteristiche di vere e proprie imprese bancarie.

La promozione del senso della previdenza e del risparmio presso le popolazioni di più umile condizione, ad esempio, è stato lo scopo istituzionale caratteristico delle Casse di Risparmio che agli inizi del secolo scorso hanno cominciato a svilupparsi in Europa<sup>2</sup>.

L'esigenza di assicurare conveniente investimento al risparmio delle categorie sociali più deboli che, prima della rivoluzione industriale, non erano partecipi del pro-

<sup>1</sup> In attuazione delle previsioni della legge delega n. 218/1990 il Governo ha provveduto ad emanare i decreti legislativi 20 novembre 1990 nn. 356, 357 e 358 recanti, rispettivamente, disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio, disposizioni sulla previdenza degli enti pubblici creditizi e disposizioni sulla ricapitalizzazione di enti creditizi pubblici.

<sup>2</sup> Origini ancor più remote e prettamente italiane hanno avuto i Monti di Pietà, sorti nel corso del 1400 su iniziative di religiosi francescani allo scopo di combattere la piaga dell'usura.

cesso di accumulazione, ha costituito il principale motivo della nascita delle Casse di Risparmio, come istituti specializzati, nella raccolta del risparmio popolare<sup>3</sup>. Il loro scopo, infatti, era quello di favorire la previdenza, senza alcuna finalità di lucro, né dei fondatori, né degli amministratori, per soddisfare bisogni generali con specifico riferimento ai ceti più umili e laboriosi della società.

Per questi Istituti, a differenza delle Casse di Risparmio Postali promosse direttamente dagli Stati nazionali all'incirca nel medesimo periodo storico, la raccolta non aveva solo e tanto motivazioni economiche, derivanti dall'esigenza di attivare flussi di liquidità per gli investimenti, quanto, in modo particolare, connotazioni etiche.

Le Casse di Risparmio si svilupparono in tutta Europa per iniziative spontanee della società civile, ad opera di associazioni di cittadini privati, di religiosi e pie istituzioni, o per iniziativa di pubbliche autorità. Anche se è ancora dibattuto se la prima Cassa di Risparmio sorta in Europa sia stata la *Sparkasse der Gesellschaft zur Beförderung der Hunste und nützlichen Gewerbe* fondata in Amburgo nel 1778 o la *Herzogliches Leihhaus* costituita nel 1765 nel ducato di Brunswick, è invece certo che le Casse di Risparmio sorsero dapprima nei paesi tedeschi per l'iniziativa di filantropi, desiderosi di sviluppare lo spirito di previdenza nelle classi lavoratrici<sup>4</sup>.

In Italia le prime Casse di Risparmio furono costituite ancor prima dell'unità nazionale. La frammentazione politica che caratterizzava la nostra penisola ha indubbiamente influito sulla nascita e sulle prime fasi di sviluppo delle Casse<sup>5</sup>.

L'influenza culturale e politica che le grandi potenze europee hanno esercitato in modo diretto o indiretto sui vari stati italiani ha determinato quella eterogeneità di matri-

<sup>3</sup> I principi ispiratori delle Casse sono ancora oggi oggetto di studi e controversi pareri. La dottrina francese le attribuisce a Ugo Delestre per averne propugnato i principi in un opuscolo del 1611 dal titolo *Premier Plant de Mont de Pieté Français*. Mentre gli inglesi attribuiscono il merito della ideazione delle Casse a Daniele Defoc per una sua pubblicazione del 1697 (cfr. C. Mari, *Le Casse di Risparmio, Roma, 1984, 32 ss.*).

<sup>4</sup> Cfr. Atti 1° Convegno Internazionale del Risparmio, Milano 1924, curato dalla Cariplo, per una ampia panoramica sulle origini e sulle caratteristiche delle Casse di Risparmio.

<sup>5</sup> La frammentazione politica ha caratterizzato anche la nascita degli Istituti di Credito di diritto pubblico. In particolare, le origini del Banco di Napoli vengono fatte risalire generalmente alla data di unificazione, avvenuta intorno al 1539 dei vari Banchi e Monti di Pietà allora esistenti a Napoli (Zappulli, *Banco di Napoli, in Novissimo Digesto it.*, II, 256). Il Banco di Sicilia, invece, ebbe origini nel 1850 come filiazione del Banco di Napoli a seguito della fusione delle Casse di Palermo e di Messina, che diede origine al Banco dei domini di là dal Faro, distinto dal Banco di Napoli, che nel 1860 assunse la denominazione di Banco di Sicilia (Molle, *La Banca, Milano, 1980, 71*). Origine ancor più remota ha avuto il Monte dei Paschi di Siena, la cui data di nascita viene fatta risalire alla costituzione, nel 1472, da parte del Consiglio Generale della Repubblica senese del Monte di Pietà. L'Istituto Bancario S. Paolo di Torino deriva dalla "Compagnia della Fede cattolica" o "Compagnia di S. Paolo" fondata nel 1563 con lo scopo di esercitare opere benefiche ed assistenziali. Origini più recenti hanno avuto il Banco di Sardegna, istituito nel 1953 a seguito della trasformazione dell'Istituto di Credito Agrario per la Sardegna mediante fusione con il Banco di Sardegna (Tonio- lo, a cura di, *Storia del Banco di Sardegna, Bari, 1995, 236*) e la Banca Nazionale delle Comunicazioni derivata nel 1967 dall'Istituto Nazionale di Previdenza e Credito delle Comunicazioni istituito nel 1927.

ci e di assetti strutturali che hanno caratterizzato e che ancora caratterizzano il nostro Sistema delle Casse di Risparmio<sup>6</sup>.

L'esperienza francese, caratterizzata da Casse di Risparmio organizzate come società anonime, rappresentò il modello cui si ispirano in particolare modo le Casse toscane e pontificie nella genesi delle quali l'apporto di capitali privati assunse un ruolo assolutamente centrale.

Nell'Italia settentrionale ed in particolare nei territori austriaci, le Casse di Risparmio sorsero grazie all'impulso delle autorità governative. La non tranquilla situazione politica e la dichiarata ostilità delle classi più agiate nei confronti del governo austriaco indussero nel Veneto al raccordo delle Casse ai Monti pii già esistenti, cosa che allontanò questi istituti dal modello privatistico francese e tedesco<sup>7</sup>.

Anche in Lombardia l'iniziativa del governo austriaco di costituire una Cassa di Risparmio trovò difficoltà. Questa fu, infine, istituita a Milano nel 1823 dalla Commissione Centrale di Beneficenza, emanazione della Congregazione centrale creata per alleviare i disagi delle popolazioni lombarde durante la crisi economica degli anni 1815/18.

Nel Regno Sardo le Casse sorsero, come nell'esperienza veneta, secondo il modello delle opere pie. In Piemonte ciò fu favorito dalla notevole diffidenza del governo nei confronti di ogni forma associativa che era vista come una minaccia politica alla Corona<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda, invece il meridione, prima dell'unità non sorsero Casse di Risparmio, fatta eccezione per la Cassa di Melfi che, nata come Cassa agraria nel 1856 allo scopo di anticipare agli agricoltori più poveri le sementi necessarie, fu messa in liquidazione nel 1898. Il Regno delle Due Sicilie era privo di istituzioni. Dopo l'unificazione del 1860 sorsero la Cassa di Cosenza, la Cassa di Napoli (1862), successivamente assorbita dal Banco di Napoli, e quella di Palermo (1861).

Le Casse di Risparmio, che alla fine del 1830 erano appena nove, raggiunsero al 31 dicembre 1900 il numero di 184 (v. Tab. 1 a pagina seguente).

Il processo di costituzione spontanea delle Casse di Risparmio è proseguito fino al 1926, allorché fu disposta la fusione obbligatoria delle Casse aventi minori dimensioni e la riunione delle rimanenti in Federazioni provinciali o interprovinciali<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Per una disamina delle diverse matrici genetiche delle Casse di Risparmio in Italia: Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, *Le Casse Ordinarie in Italia dal 1822 al 1904*, Roma, 1906; ACRI, *Venticinquennale dell'Associazione (1912-1937)*, Roma, 1937; A. Ballardini, *Le Casse di Risparmio*, Bologna, 1951; ACRI, *Secondo venticinquennale dell'Associazione (1938-1962)*, Roma, 1962; M. Clarich, *Le Casse di Risparmio verso un nuovo modello*, Bologna, 1984, il quale si sofferma anche sulle specificità delle Casse nell'ambito della legislazione bancaria nazionale.

<sup>7</sup> Nel 1822 sorsero, ad opera del governo austriaco, le Casse di Padova, Rovigo, Udine e Venezia come emanazione dei locali Monti di Pietà.

<sup>8</sup> A Torino, la locale Cassa di Risparmio ebbe origine nel 1827.

<sup>9</sup> La fusione obbligatoria fu disposta con il Decreto-legge 10 febbraio 1927, n. 269 al fine di evitare, come ebbe a dichiarare l'allora Ministro dell'Economia Nazionale, nell'agosto 1927, "una notevole dispersione di energia e facilitare la vigilanza governativa attraverso un numero più ristretto di Casse di Risparmio con più largo raggio di azione e perciò meno soggette alle piccole questioni locali".

TABELLA 1 - Epoca di costituzione delle prime Casse di Risparmio nelle diverse regioni italiane.

	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
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	—
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>60</b>	<b>91</b>	<b>136</b>	<b>183</b>	<b>196</b>	<b>184</b>

Fonte: Ministero Agricoltura, 1906.

Tutto ciò determinò un drastico ridimensionamento del numero delle Casse di Risparmio che passarono da 200 nel 1926 a 91 nel 1938, e che si ridusse di ulteriori 10 unità a seguito di un nuovo provvedimento legislativo che dispose la fusione obbligatoria delle Casse e dei Monti di credito su pegno, che nel frattempo erano stati equiparati legislativamente alle Casse, aventi una massa di capitali amministrati inferiore ai 30 milioni di lire<sup>10</sup>.

Dopo la costituzione, per iniziativa dell'Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane, della Cassa di Puglia, il cui fondo di dotazione è stato formato con il contributo di tutte le altre Casse nel 1949, e della Cassa di Risparmio Molisana, con il concorso di enti pubblici locali, nel 1963, non sono state più costituite nuove Casse.

Le diverse origini delle Casse ne hanno caratterizzato anche la struttura organizzativa. La loro composizione genetica può essere ricondotta a tre gruppi principali: le Casse costituite da associazioni di persone; le Casse istituite da enti e da persone congiuntamente; le Casse fondate da Corpi morali (Comuni, Pie fondazioni, Monti di pietà, Organismi religiosi, ecc.). Il tipo delle Casse costituite da associazioni di persone prevale, visto l'influsso storico del modello francese, nell'Italia centrale; mentre nell'Italia settentrionale e meridionale sono principalmente presenti Casse fondate da Corpi morali.

Fino al 1990 la struttura morfologica del sistema delle Casse e dei Monti che si era

<sup>10</sup> Trattasi della legge 14 dicembre 1939, n. 1922 il cui scopo era quello di razionalizzare e potenziare il sistema delle Casse di Risparmio.

sedimentata nel corso degli anni cinquanta non ha avuto modificazioni significative, se si escludono i processi di concentrazione che hanno interessato le Casse di Vigevano, di Narni, di Ancona, di Campobasso ed il Monte di Pavia.

Sotto il profilo operativo le Casse di Risparmio, nonostante il permanere delle originarie finalità filantropiche e sociali perseguite, già verso la fine del secolo scorso avevano assunto funzioni bancarie più spiccate, cercando di contemperare gli obiettivi di profitto con quelli di mantenere una sicurezza dell'investimento dei risparmi raccolti<sup>11</sup>. Con il tempo l'attività delle Casse si è andata sviluppando fino a comprendere tutte le operazioni bancarie che venivano compiute nell'interesse dell'economia locale e della finanza pubblica.

L'assimilazione delle Casse agli altri operatori del sistema creditizio, sia sotto il profilo legislativo<sup>12</sup> che regolamentare, si è compiuta gradualmente, seguendo l'evoluzione operativa degli Istituti, attraverso successivi passaggi normativi<sup>13</sup> fino alla emanazione della c.d. Legge Amato<sup>14</sup> la cui attuazione ha determinato una radicale modificazione della struttura normativa ed organizzativa delle Casse di Risparmio.

La definitiva omologazione operativa delle Casse alle altre banche commerciali è avvenuta con l'approvazione del Testo Unico in materia bancaria e creditizia (ad opera del D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385) che, abrogando le disposizioni legislative relative alle Casse ed ai Monti, ha eliminato le residue specificità che ancora ne caratterizzavano l'operatività<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Il Luzzatti già nel 1873, in un resoconto ministeriale, aveva evidenziato come "Col tempo le Casse, pur considerando il loro carattere fondamentale di istituti di previdenza e pure erogando cospicue somme in opere di pubbliche interesse, allargavano le loro funzioni in modo da acquistare la complessione di veri istituti di credito".

<sup>12</sup> Dal punto di vista legislativo, la prima legge organica sulle Casse di Risparmio risale al 1888, il cui impianto generale e spesso anche le singole norme sono poi confluite nel Testo Unico del 1929 che le ha disciplinate fino alla riforma della legge bancaria del 1993. Un approfondimento dei lavori parlamentari che diedero origine alla legge del 1888 ed ai precedenti provvedimenti riguardanti le Casse di Risparmio è contenuto in Acri, *1888-1988 Origine e attualità della prima legge sulle Casse di Risparmio italiane*, Roma, 1988.

<sup>13</sup> È opinione comune che una spinta determinata al processo di assimilazione delle caratteristiche operative delle Casse a quelle delle altre aziende di credito sia derivata dalla loro sottoposizione nel 1958 alla normativa di vigilanza sulla riserva obbligatoria.

<sup>14</sup> Trattasi della legge 30 luglio 1990, n. 218, e dei relativi decreti delegati, così chiamata perché promossa dall'allora Ministro del tesoro Giuliano Amato.

<sup>15</sup> Nel solco tracciato dalla legge del 1888 le Casse di Risparmio hanno acquisito caratteristiche operative originali che hanno consentito alle stesse di assumere, nel quadro della specializzazione temporale degli enti creditizi tracciato dalla legge bancaria 1936, una posizione intermedia tra le aziende di credito, operanti a breve termine, e gli istituti di credito speciale, operanti nel medio-lungo termine. Per una disamina più puntuale, cfr. F. Capriglione, *La caratteristica operativa delle Casse di Risparmio ex art. 32 del T.U. del 1929*, in B.B.T.C., 1977, I, 348). Tale specificità, però, non ha influito né sul loro grado di efficienza, né sul loro livello di patrimonializzazione. Prima della trasformazione dell'impresa bancaria in S.p.A., infatti, le Casse evidenziavano una situazione gestionale ed allocativa che non rispondeva affatto all'affermazione secondo cui la sfera bancaria pubblica era inefficiente ed in crisi mentre quella privata era vitale e redditizia (cfr. S. Molinari, *Lo sviluppo strategico del sistema Casse*, in Atti Convegno *La privatizzazione delle Casse di Risparmio*, Lerici, 1995).

La Legge Amato, il cui fondamento viene generalmente individuato nella necessità di una razionalizzazione strutturale del sistema creditizio, ha consentito non solo alle Casse di Risparmio ed ai Monti di pietà, ma a tutte le banche del comparto pubblico, di assumere, per l'esercizio dell'attività bancaria, il modello organizzativo della società per azioni compiutamente disciplinato dal diritto comune<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> L'adozione del modello societario per l'esercizio dell'impresa bancaria è stato particolarmente sollecitato dalla Banca d'Italia (cfr. Banca d'Italia, *Ordinamento degli enti pubblici creditizi. L'adozione del modello della società per azioni*, febbraio 1988) in quanto ritenuto più idoneo a consentire: l'acquisizione di capitali di rischio; una maggiore snellezza operativa; una maggiore trasparenza nei confronti dei creditori dell'impresa ed una ripartizione precisa dei doveri e delle responsabilità degli organi di gestione.

## CAPITOLO 2

LA DISMISSIONE DELL'ATTIVITÀ BANCARIA  
DA PARTE DELLE FONDAZIONI: IL QUADRO NORMATIVO

Già nel corso degli anni '80 le Casse di Risparmio avevano avvertito la necessità di un aggiornamento della disciplina legislativa che favorisse quel continuo miglioramento delle capacità operative che il progressivo aumento della competitività del mercato rendeva indispensabile. In quegli anni, quindi, avviarono<sup>1</sup>, sotto l'egida della Banca d'Italia, un processo di riforma statutaria idonea a consentire un allineamento delle possibilità operative e dei mezzi patrimoniali alle esigenze del mercato bancario<sup>2</sup>.

Il processo di riforma della banca pubblica per via amministrativa, però, non fu portato a termine a causa dei rilievi mossi in sede giudiziaria<sup>3</sup>, che evidenziarono la necessità di un intervento legislativo in materia. Il legislatore, quindi, è intervenuto con la legge n. 218/1990 – prevedendo anche forme di incentivazione fiscale – per

<sup>1</sup> La necessità di porre mano all'ordinamento delle Casse di Risparmio per adeguarlo ai tempi ed alla funzione realmente svolta dagli Istituti era stato più volte sottolineato dalle stesse Casse. In particolare, il 13° Congresso Nazionale delle Casse di Risparmio, tenutosi a Taormina nell'aprile 1982, aveva evidenziato la necessità di ridurre i vincoli che le specificità statutarie imponevano all'esplicarsi dell'impresa bancaria e, quindi, di procedere ad un aggiornamento della normativa, per consentire agli Istituti di accedere al mercato dei capitali e di attuare una diversificazione dell'assetto organizzativo tra organo di indirizzo (il consiglio di amministrazione), organo di gestione (il comitato esecutivo) e l'organo di controllo (il collegio sindacale) similmente a quanto previsto per le società per azioni.

<sup>2</sup> Per quanto riguarda, in particolare, la possibilità di acquisire mezzi patrimoniali attraverso il ricorso al mercato dei capitali, in sede associativa furono definiti criteri informativi ai quali le Casse si rapportarono nella ricerca del titolo di patrimonio più funzionale ai mercati in cui le stesse operavano e più aderenti alla logica d'impresa, anche nella creazione di un collegamento più attivo tra Casse e clientela. A questo proposito, furono previste tre forme di acquisizione di capitali di mercato: le quote di partecipazione, le quote di risparmio e le quote di risparmio partecipativo. In particolare, aprirono ai privati, con emissioni di quote, le Casse di Bologna, Cuneo, Piacenza, Pisa, Pistoia, Prato, Puglia, Trento, Viterbo e la Banca del Monte di Bologna.

<sup>3</sup> Della riforma statutaria avviata dalle Casse di Risparmio si occupò, nel 1984, anche la Magistratura (Pre-tore di Bologna) che ravvisò l'illegittimità amministrativa delle modifiche statutarie apportate dalle Casse per presunta violazione dell'art 97 Cost.. Per una più ampia disamina del processo di riforma degli statuti delle banche pubbliche cfr. S. Cassese, *Pubblico e Privato sono compatibili*, in *Il bollettino del risparmio*, numero speciale maggio 1983; F. Merusi, *Sulla riforma delle Casse di risparmio e dei Monti di credito su pegno*, in *Bancaria*, 1984, 633; F. Galgano, *Pubblico e privato nella riforma statutaria delle Casse di risparmio*, in *Rassegna di diritto civile*, 1984, 385; A. Ciardiello, *Progetti di riforma della legislazione bancaria*, in *Revisione della normativa bancaria*, a cura di F. Ascarelli, Firenze, 1986, 207.

realizzare la c.d. trasformazione della banca pubblica, seppure nell'alveo della legge bancaria del 1936.

Tutte le 82 Casse di Risparmio si sono avvalse delle disposizioni contenute nella suddetta legge e nel biennio 1990/92 hanno avviato e completato i processi di ristrutturazione aziendale a seguito dei quali il Sistema delle Casse di Risparmio<sup>4</sup> è risultato composto da 81 Casse di Risparmio S.p.A. e da 82 Enti-Casse di Risparmio<sup>5</sup>. Analoghi processi di ristrutturazione sono stati realizzati anche dagli Istituti di Credito di diritto pubblico<sup>6</sup>.

Gli Enti che hanno dato origine alle operazioni di conferimento, denominati dal legislatore Enti conferenti, residuano, quindi, dalle operazioni di scorporo e di conferimento dell'impresa bancaria ad una società per azioni appositamente costituita<sup>7</sup>, attuate dagli originari Casse di Risparmio e Istituti di Credito di diritto pubblico.

Il ruolo dell'Ente conferente, che nelle previsioni della legge n. 218/1990, era quello di gestione del pacchetto di maggioranza rappresentativo del controvalore dell'azienda bancaria scorporata, nelle disposizioni di applicazione del D.Lgs. n.

<sup>4</sup> Al dicembre 1995, a seguito di processi aggregativi che hanno interessato tanto le S.p.A. che gli Enti, le banche originate dai processi di ristrutturazione delle Casse di Risparmio erano 76, escludendo la Cassa di Risparmio di Roma confluita nella Banca di Roma, mentre le Fondazioni delle Casse erano 82, compresa la Fondazione Banca del Monte di Foggia la cui azienda bancaria è stata conferita nel dicembre 1994.

<sup>5</sup> La struttura organizzativa degli Enti-Casse di Risparmio riflette le origini dei patrimoni di ognuna di esse. A questo proposito si vuole distinguere le Casse-associazioni, per le quali è presente l'organo assembleare, dalle Casse-fondazioni, prive di tale organo. Tale ripartizione è ritenuta impropria dalla dottrina in quanto in entrambi i casi prevale l'elemento istituzionale (la presenza di un fondo di dotazione a composizione non associativa) nel quale, per le Casse-associazioni, si innesta un elemento associativo (cfr. S. Cassese, *La ristrutturazione delle banche pubbliche e gli enti conferenti*, in ACRI, *La legge 30 luglio 1990, n. 218*, Roma, 1991, 35). Pertanto, il termine Fondazione utilizzato in molti statuti ha valore solo analogico, in quanto viene usato per fare riferimento ad un patrimonio destinato ad un fine regolamentato dal codice civile nella forma della fondazione (cfr. F. Merusi, *Sulla natura giuridica dei c.d. enti-fondazione*, in *Dir. Amm.*, 1993, 491 ss.).

Attualmente, gli Enti conferenti Casse di Risparmio che sono dotati dell'Assemblea dei soci sono 42 (compreso l'Ente Cassa di Risparmio di Roma e la Fondazione Cassa di Risparmio di Udine e Pordenone che pur essendo stata istituita da enti morali ha introdotto l'organo assembleare), mentre gli Enti conferenti Casse di Risparmio che ne sono privi sono 40.

<sup>6</sup> In particolare, mentre la Banca Nazionale del Lavoro si è trasformata direttamente in società per azioni, grazie alla composizione associativa del proprio fondo di dotazione, gli altri Istituti, ovvero, il Banco di Napoli, il Banco di Sardegna, il Banco di Sicilia, l'Istituto Bancario San Paolo di Torino, la Banca Nazionale delle Comunicazioni e, nel 1995, il Monte dei Paschi di Siena, hanno proceduto ad operazioni di scorporo dell'attività bancaria. Da tali processi di ristrutturazione sono originati 6 società bancarie conferitarie, oggi 5 in quanto la Banca Nazionale delle Comunicazioni S.p.A. è stata assorbita dall'Istituto San Paolo di Torino S.p.A., e 6 Enti conferenti.

<sup>7</sup> Le S.p.A., denominate dal legislatore società conferitarie, sono banche a tutti gli effetti; sono disciplinate dalle norme di diritto comune in materia societaria e sono soggette alle disposizioni legislative e regolamentari proprie degli intermediari bancari. Si differenziano dalle banche c.d. ordinarie per la specificità del proprio assetto azionario. A differenza delle prime le conferitarie si caratterizzano per la presenza nel proprio capitale, in posizione dominante, degli Enti conferenti. Attualmente, l'insieme delle banche derivanti dai processi di razionalizzazione previsti dalla Legge Amato costituiscono il 57 per cento dell'attivo di bilancio dell'intero sistema bancario nazionale.

356/1990 è stato limitato a quello di mera amministrazione della partecipazione bancaria. Ciò ha generato confusione sulla natura giuridica e sulle funzioni di tali Enti<sup>8</sup>.

Inizialmente, infatti, il legislatore aveva individuato nella gestione della partecipazione bancaria l'oggetto dell'Ente conferente ed aveva posto a carico degli stessi Enti l'obbligo del mantenimento del controllo delle società conferitarie<sup>9</sup>. Nell'attuazione della delega, invece, sono stati modificati oggetto e fine degli Enti conferenti<sup>10</sup>, in quanto il legislatore delegato ha assegnato alla gestione della partecipazione bancaria finalità di mera produzione del reddito ed ha attribuito loro in via esclusiva, oltre agli originari scopi di assistenza e di tutela delle categorie sociali più deboli, finalità di interesse pubblico ed utilità sociale preminentemente nei settori della ricerca scientifica, della istruzione, dell'arte e della sanità<sup>11</sup>.

Tutto ciò si è tradotto – per quanto riguarda le Casse di Risparmio – in una attuazione delle originarie finalità di assistenza e beneficenza.

La disciplina degli Enti conferenti contenuta nel D.Lgs. n. 356/1990, che la legge Amato aveva ipotizzato modellata sull'ente di gestione, holding bancaria, è stata invece

<sup>8</sup> F. Merusi, *Sulla natura giuridica dei c.d. enti-fondazione*, op.cit., 481 ss. La natura giuridica delle Fondazioni Casse di Risparmio è dibattuta in dottrina. Anche se il legislatore li ha denominati Enti pubblici conferenti ed ha attribuito loro piena capacità di diritto pubblico e di diritto privato, la dottrina prevalente (Galgano, Gentili, Merusi) riconosce loro la natura giuridica privata - anche a seguito dell'abrogazione delle norme in materia di controllo pubblico, ad opera della legge n. 474/1994, e di nomina dei vertici aziendali, ad opera del referendum dell'aprile 1993 - in quanto trattasi di soggetti sorti per iniziativa della società civile e che operano con mezzi finanziari privati. A questo proposito non è rilevante la finalità pubblica perseguita in quanto questa, come messo in evidenza dalla Corte di Cassazione, non costituisce una prerogativa dell'ente pubblico potendo benissimo essere perseguita anche da enti privati.

<sup>9</sup> La disciplina del controllo pubblico prevedeva un complesso di norme che regolamentava, da un lato, gli obblighi in capo agli Enti per assicurare la permanenza della maggioranza delle azioni in mano pubblica, e, dall'altro, gli adempimenti procedurali ed autorizzatori per le eventuali cessioni di azioni. Nel primo caso assumeva particolare importanza la norma dell'art. 12, comma 1, lett. d), del D.Lgs. n. 356/1990, in base alla quale l'Ente doveva accantonare una quota minima pari al 50 per cento dei proventi del patrimonio ad una riserva finalizzata alla sottoscrizione delle azioni della conferitaria in caso di aumenti di capitale. Per quanto riguarda le procedure, invece, la regolamentazione della cessione delle azioni era organizzata su più livelli a seconda che la cessione fosse avvenuta a favore di altri enti pubblici, ovvero che comportasse la privatizzazione della conferitaria. In quest'ultimo caso la dismissione doveva essere addirittura autorizzata dal Consiglio dei Ministri.

<sup>10</sup> Attraverso il conferimento si sarebbe realizzata, in altri termini, una separazione delle due anime - l'ente morale, che persegue finalità di interesse pubblico e di utilità sociale, e l'impresa bancaria - che originariamente convivevano nello stesso soggetto.

<sup>11</sup> L'assetto normativo contenuto nelle disposizioni delegate (D.Lgs. n. 356/1990) prevede che:

- l'Ente conferente non gestisce ma amministra la partecipazione al capitale della conferitaria, con il divieto di esercitare direttamente l'impresa bancaria;
- gli Enti conferenti non aventi il fondo di dotazione a composizione associativa, come le Casse di Risparmio ed i Monti di credito su pegno, perseguono fini di interesse pubblico e di utilità sociale preminentemente nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte e della sanità, mantenendo le originarie finalità di assistenza e beneficenza.

L'art. 15, della legge 11 agosto 1991, n. 266, ha integrato i settori di intervento previsti dal D.Lgs. n. 356/1990, ponendo a carico degli Enti conferenti l'obbligo di destinare una quota dei proventi annuali alla costituzione di fondi speciali presso le regioni a disposizione delle organizzazioni di volontariato.

definita, con evidenti vuoti normativi, sull'ente di erogazione. Ente che, in seguito, ha visto compressi i propri diritti connessi all'esercizio della partecipazione bancaria detenuta, con l'introduzione del principio di incompatibilità tra le cariche amministrative e di controllo nell'Ente conferente e nella società conferitaria e nelle società ed enti che con questa compongono il gruppo creditizio<sup>12</sup>.

Onde consentire la realizzazione di obiettivi di aggregazione nell'ambito del sistema bancario, il Ministro del tesoro ha introdotto una deroga temporale alla regola dell'incompatibilità per quelle situazioni in cui le società conferitarie fossero interessate da processi di concentrazione<sup>13</sup>. Una ulteriore attenuazione di tale regola è stata prevista dal decreto ministeriale del 1° febbraio 1995 per gli Enti che deliberano l'impegno alla cessione delle azioni della conferitaria al fine di conformarsi alle previsioni del parametro b) della direttiva ministeriale del 18 novembre 1994<sup>14</sup>.

L'obbligo inizialmente previsto della permanenza del controllo delle società conferitarie in mano pubblica (la c.d. pubblica determinante necessaria<sup>15</sup>) aveva indotto il legislatore ad attribuire in maniera implicita la natura giuridica pubblica agli Enti conferenti. Tale obbligo è stato eliminato dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, di conversione con modificazioni del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Originariamente il cumulo delle cariche era stato considerato utile e quindi favorito dall'art. 12, comma 1, lettera c del D.Lgs. n. 356/1990, per assicurare, in via transitoria, la continuità operativa tra l'Ente conferente e la società conferitaria controllata. Successivamente, il decreto del Ministro del tesoro Dini del 26 novembre 1993, prevedendo l'obbligo di introdurre negli statuti degli Enti conferenti il principio dell'incompatibilità tra le cariche amministrative e di controllo negli Enti conferenti e nelle società conferitarie, ha precluso agli Enti stessi di avere propri esponenti aziendali negli organi delle conferitarie. Tutti gli Enti hanno recepito nei propri statuti le indicazioni ministeriali.

<sup>13</sup> Il 2° comma del decreto del 26 novembre 1993 ha previsto, per coloro che alla data del 1° giugno 1994 ricoprivano cariche presso l'Ente conferente la cui società conferitaria avesse deliberato progetti di concentrazione con altri enti creditizi, che le disposizioni statutarie in materia di incompatibilità si applicassero allo spirare del termine più ravvicinato delle cariche ricoperte. In seguito, l'art. 2 del decreto ministeriale 1° febbraio 1995 ha consentito a coloro che, in presenza di operazioni di concentrazione della società bancaria, avevano mantenuto le cariche nell'Ente conferente e nella società conferitaria ai sensi del surrichiamato 2° comma del decreto 26 novembre 1993 ed il cui termine più ravvicinato fra le cariche più ricoperte scadeva anteriormente al 1° giugno 1995, di essere confermati nella carica per un ulteriore mandato e comunque non oltre la data del 30 giugno 1996.

<sup>14</sup> Il decreto del 1° febbraio 1995, infatti, consente che la regola dell'incompatibilità tra le cariche amministrative e di controllo nell'Ente conferente e nella società conferitaria non si applichi ai componenti l'organo di controllo e a non più di tre componenti l'organo amministrativo dell'Ente conferente, qualora l'Ente abbia deliberato l'impegno alla cessione delle azioni della conferitaria al fine di conformarsi alle previsioni del parametro b) della direttiva del 18 novembre 1994. Inoltre, nel caso in cui, per effetto della dismissione della partecipazione, l'Ente conferente perda il controllo della società conferitaria, la regola dell'incompatibilità cessa di applicarsi.

<sup>15</sup> F. Merusi, *Verso una nuova disciplina degli Enti conferenti*, in Atti del Convegno ACRI, *Gli Enti conferenti tra il pubblico e il privato: contributi e proposte*, Roma, 1995, 33 ss..

<sup>16</sup> Il comma 7-bis dell'art. 1, della legge n. 474/1994 ha, infatti, espressamente abrogato il complesso di norme contenute negli artt. 13, 4 e 5 comma, 19 - 21, del D.Lgs. n. 356/1990 in materia di controllo pubblico. Peraltro, l'esigenza di rimuovere il vincolo del mantenimento del controllo delle società conferitarie era stato auspicato anche dalle stesse Casse di Risparmio nella mozione finale del 16° Congresso nazionale della categoria svoltosi a Venezia nel novembre 1993.

Prima dell'abrogazione dell'obbligo del controllo pubblico l'assetto proprietario delle Casse di Risparmio S.p.A. aveva già mostrato una certa vivacità. Da una situazione iniziale, ad agosto 1992, in cui l'86 per cento delle conferitarie aveva come unico azionista il proprio Ente conferente, si è passati ad una situazione in cui poco più del 10 per cento delle conferitarie è interamente e direttamente controllato dal rispettivo Ente conferente. L'avvio dei processi di razionalizzazione delle imprese bancarie ha inoltre comportato, nell'ambito del sistema delle Casse di Risparmio, la nascita di 9 holding, nelle quali sono coinvolti 34 Istituti, e l'ingresso dei privati e di altri soggetti non bancari in 31 Casse.

In questo contesto evolutivo è intervenuta il 18 novembre 1994 la direttiva del Ministro del tesoro che, in attuazione dell'art. 1, comma 7, della legge n. 474/1994, ha definito criteri e procedure per le dismissioni delle partecipazioni autonomamente deliberate dagli Enti conferenti<sup>17</sup>, diretti a favorire la diversificazione del rischio degli investimenti.

La direttiva però reca indicazioni che riguardano non solo la fase della dismissione delle partecipazioni bancarie e quella del reinvestimento dei relativi proventi, ma anche ambiti non previsti dal legislatore, quali l'assetto organizzativo e le modalità d'intervento nei settori istituzionali, fornendo orientamenti diretti a qualificare gli Enti conferenti anche sotto il profilo operativo, secondo il modello desumibile dalla disciplina già recata dal D.Lgs. n. 356/1990<sup>18</sup>.

Pertanto, la direttiva assume rilevanza con riferimento non solo al rapporto Ente conferente-società conferitaria, ma anche e, soprattutto, al ruolo delle Fondazioni stesse. Relativamente al primo aspetto, che richiama direttamente la c.d. privatizzazione delle banche pubbliche, la direttiva, pur rimettendo agli Enti conferenti ogni determinazione circa le modalità ed i tempi della cessione delle partecipazioni bancarie, prescrive che gli Enti conferenti procedano – entro cinque anni dall'emanazione della medesima direttiva – alla diversificazione del proprio attivo di bilancio in modo che venga rispettata almeno una delle due condizioni previste dall'art. 2:

- le spese sostenute per il perseguimento delle finalità istituzionali siano coperte in misura superiore al 50 per cento con proventi diversi da quelli derivanti dalla partecipazione bancaria (parametro a);
- non più del 50 per cento del patrimonio dell'Ente sia investito in azioni della conferitaria (parametro b)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Prima ancora della legge n. 474/1994, il terzo comma dell'art. 43 del D.Lgs. 14 dicembre 1992 n. 481 - che veniva aggiunto come comma 3 all'art. 21 del D.Lgs. n. 356/90, successivamente abrogato dalla richiamata legge n. 474/1994 - aveva attribuito al Ministro del tesoro la facoltà di impartire agli Enti conferenti direttive generali per il trasferimento di azioni che comportassero la perdita della partecipazione maggioritaria di Enti pubblici.

<sup>18</sup> Soprattutto in questo ambito la direttiva ministeriale ha suscitato dubbi di legittimità per violazione dei principi di autonomia regolamentare e statutaria riconosciuti dal legislatore agli Enti conferenti che ha spinto alcune Fondazioni ad adire il giudice amministrativo al fine di vedere tutelate le proprie prerogative.

<sup>19</sup> Al fine di salvaguardare l'integrità economica del patrimonio degli Enti, l'art. 3 della direttiva prevede che i proventi derivanti dalla cessione delle azioni della conferitaria siano investiti secondo criteri di di-

Le Fondazioni delle Casse di Risparmio hanno avviato processi di valutazione circa le possibili modalità attuative delle previsioni della direttiva in materia di diversificazione patrimoniale<sup>20</sup>.

La rilevanza non solo quantitativa del processo rende necessario procedere alle dismissioni con la dovuta gradualità per evitare il rischio di "svendere" il patrimonio delle Fondazioni<sup>21</sup>, in presenza di una debolezza anche strutturale del mercato borsistico ed in mancanza di sufficienti investitori istituzionali, e per ricercare soluzioni ottimali per la società conferitaria.

Scelte di questo tipo non possono essere imposte con provvedimenti normativi<sup>22</sup>, ma devono maturare autonomamente presso ogni Fondazione, per consentire alle stesse di individuare le soluzioni più opportune<sup>23</sup> che possono passare anche attraverso propedeutici processi di aggregazione con altre banche che siano funzionali alla dismissione<sup>24</sup>.

versificazione del rischio di portafoglio. Inoltre, le operazioni di cessione realizzate per rispettare il suddetto parametro b) godono del particolare regime fiscale previsto dall'art. 1, comma 4, della legge n. 489/1993, come sostituito dall'art. 1, comma 7-ter, della legge n. 474/1994, che esclude la tassazione delle plusvalenze realizzate a seguito della dismissione, e ciò con l'evidente scopo di incentivare la concreta attuazione dei processi di cessione delle partecipazioni.

<sup>20</sup> La progressiva riduzione della presenza delle Fondazioni nel capitale delle società bancarie è un obiettivo che risulta generalmente condiviso in quanto consente, da un lato, di diversificare l'assetto societario, aumentando la possibilità di ricorso al mercato dei capitali della conferitaria e, dall'altro, di diversificare il patrimonio della Fondazione riducendone i rischi dell'investimento ed accrescendone i livelli di redditività. A questo riguardo appare però indispensabile che i processi di dismissione vengano realizzati evitando la dispersione di un patrimonio accumulato nel tempo e che appartiene alla società civile dalla quale le Fondazioni hanno origine.

<sup>21</sup> Escludendo le banche ex ICDP e la Banca di Roma, il controvalore patrimoniale contabile complessivo delle partecipazioni bancarie detenute dagli Enti conferenti è di oltre 30 mila miliardi.

<sup>22</sup> Una tale impostazione sembra peraltro mal conciliabile con l'orientamento normativo dominante che tende alla più ampia affermazione della logica di mercato.

<sup>23</sup> La scelta della modalità operativa attraverso la quale realizzare la dismissione della partecipazione bancaria non è facile, nè semplice. Al di là delle implicazioni normative che il ricorso alla trattativa diretta o all'offerta pubblica di vendita può comportare, sussistono a monte tutta una serie di considerazioni di opportunità economico-strategiche che riguardano non solo l'Ente conferente ma, soprattutto, la società conferitaria ed il ruolo della stessa nel mercato bancario locale. In particolare, il ricorso all'offerta pubblica, finalizzata alla diffusione del pacchetto azionario presso il pubblico dei risparmiatori, è condizionato dalla redditività dei titoli offerti. Una insoddisfacente remunerazione, soprattutto se paragonata ai rendimenti dei titoli di Stato, può determinare rischi di disaffezione degli azionisti che può riflettersi anche sulla capacità della stessa banca di accedere al mercato attraverso successive ed autonome operazioni di capitale.

La scelta dell'una o dell'altra modalità di cessione, inoltre, ha riflesso anche sulla valutazione del prezzo di cessione delle azioni e, quindi, sulla massimizzazione dei relativi proventi. La trattativa diretta nei confronti di un unico investitore può consentire, particolarmente nel caso di cessione del controllo, l'acquisizione di un premio di maggioranza; al contrario, il perseguimento di obiettivi di public company può rendere necessaria l'adozione di particolari cautele nella valutazione dei titoli che può determinare per l'Ente anche rischi di perdite in linea capitale.

<sup>24</sup> L'esigenza di realizzare una aggregazione tra enti creditizi appare condivisa anche dal legislatore il quale, per favorire una crescita delle potenzialità del sistema bancario nazionale, ha prorogato fino al 31 dicembre 1995 le agevolazioni fiscali recate dalla Legge Amato.

La direttiva, inoltre, interviene anche sul ruolo delle Fondazioni bancarie prescrivendo l'adozione, entro il 31 dicembre 1995<sup>25</sup>, di un regolamento per l'esercizio dell'attività istituzionale ed alcune modificazioni statutarie per quanto attiene all'assetto organizzativo degli Enti.

Sul proprio ruolo le Fondazioni bancarie si sono interrogate prima ancora che il Ministro del tesoro emanasse la direttiva del 18 novembre 1994. L'esigenza di qualificare meglio la propria azione rispetto alle modalità di perseguimento delle originarie finalità proprie della Cassa di Risparmio-Ente creditizio, ha spinto gli Enti conferenti ad esercitare la medesima secondo criteri di programmazione e pianificazione degli interventi<sup>26</sup>.

Le Fondazioni, quindi, si stanno indirizzando, sia attraverso specifiche previsioni statutarie e regolamentari, che attraverso la dotazione di proprie strutture, verso l'acquisizione di un ruolo propulsivo nei settori indicati dal legislatore.

<sup>25</sup> Il termine, inizialmente fissato al 31 dicembre 1994, è stato prorogato dalle direttive 20 febbraio e 28 giugno 1995, dapprima al 30 giugno e quindi al 31 dicembre 1995.

<sup>26</sup> Già nel corso del 16° Congresso Nazionale delle Casse di Risparmio tenutosi a Venezia nel novembre 1993 era emersa la necessità di qualificare gli Enti conferenti sia a livello statutario, che sotto il profilo operativo, attuando, per quanto possibile, una scelta relativamente ai settori di intervento e definendo le proprie modalità operative.

PARTE SECONDA

LA RICERCA DI UN MODELLO DI FUNZIONAMENTO  
DEGLI ENTI CONFERENTI

## CAPITOLO 3

## L'ASSETTO ISTITUZIONALE E STATUTARIO

### 3.1 Il rapporto tra gli Enti conferenti e le banche conferitarie: l'assetto partecipativo

L'esame del rapporto tra Enti conferenti e società bancarie conferitarie è di rilevante importanza sia perchè permette di comprendere meglio l'attività erogativa delle Fondazioni, i cui proventi sono, sino ad ora, fortemente correlati ai risultati della gestione operativa delle banche in cui partecipano, sia perchè il legame tra l'Ente conferente e la conferitaria è oggetto di particolare osservazione da parte delle Autorità governative e, più in generale, dell'opinione pubblica.

L'analisi, condotta a diversi livelli, si è proposta di individuare le specifiche tipologie che caratterizzano in maniera particolare il rapporto tra l'Ente e la Banca, nonchè di evidenziare i dati relativi alla dimensione della partecipazione dell'Ente nella banca conferitaria. Nell'espone i dati, che risultano aggiornati al novembre 1995, riteniamo utile descrivere dapprima la situazione relativa al dato globale e poi fornire informazioni di dettaglio ed approfondimento.

Ad un primo livello d'analisi si rileva che, complessivamente, 25 Fondazioni, cioè il 31% del totale degli Enti, detengono una partecipazione nella conferitaria e/o nella holding pari o inferiore al 50%, e che per le 56 Fondazioni che detengono una percentuale di maggioranza del capitale della conferitaria o della holding, la partecipazione media è pari al 77,68% (v. Tab. 2 a pagina seguente).

Un dato interessante, inoltre, è quello riferito alla partecipazione di soggetti terzi rispetto alla Fondazione, cioè dei privati o di altre aziende, bancarie e non, nel capitale delle banche SpA. L'analisi ha evidenziato che su un totale di 76 banche, nate dallo scorporo dell'attività bancaria delle ex Casse di Risparmio e dalle successive fusioni tra alcune di queste, in 54 casi parte del capitale è detenuto da privati e da altre società. La percentuale media di partecipazione riferibile a tali soggetti è del 28,59%.

Dalla precedente tabella emerge, inoltre, che in questo gruppo, 31 sono le banche al cui capitale partecipano privati ed altre società non bancarie.

Gli schemi di partecipazione realizzati dagli Enti conferenti nelle banche conferitarie originatesi dalle ex Casse di Risparmio possono essere classificati sulla base delle seguenti quattro distinte tipologie di rapporti:

**1) Partecipazione nella sola società conferitaria:** la Fondazione partecipa al capitale della banca che conserva il nome dell'originaria Cassa di Risparmio;

TABELLA 2 - Alcuni dati sul rapporto fra Fondazioni e Banche conferitarie  
(Sistema delle Casse di Risparmio) (\*).

Partecipazioni degli Enti conferenti ex Casse di Risparmio (**)	N. Enti	% media di partecipazione	% del numero sul totale
Fondazioni la cui partecipazione alla SpA bancaria e/o holding è <= 50% (***)	25	25,68	30,86
Fondazioni la cui partecipazione alla SpA bancaria e/o holding è > 50% (***)	56	77,68	69,14
Totale Enti	81	47,41	100,00
Partecipazione di privati ed altre aziende nella SpA bancarie	N. SpA bancarie	% media di partecipazione	% del numero di banche sul totale (76 banche)
Banche SpA nate dallo scorporo delle ex Casse di Risparmio al cui capitale partecipano anche soggetti diversi dalla Fondazione originaria e/o holding ... di cui	54	28,59	71,05
Banche SpA nate dallo scorporo delle ex Casse di Risparmio al cui capitale partecipano privati ed altre aziende non bancarie	31	14,98 (max 29,28%)	40,79

(\*) Situazione aggiornata al mese di novembre 1995.

(\*\*) Con esclusione dell'Ente C.R. Roma.

(\*\*\*) Rispetto al capitale della banca e/o holding.

**2) Partecipazione nella sola banca nata dalla fusione di più banche conferitarie:** in questo caso non esiste più la Cassa di Risparmio originaria ma un nuovo istituto creditizio che assume anche una nuova denominazione;

**3) Partecipazione nella sola holding:** è il caso in cui la Fondazione non ha più partecipazioni dirette nella banca conferitaria, ma in una società finanziaria che, a sua volta, partecipa al capitale di diverse Casse di Risparmio SpA;

**4) Partecipazione a holding e conferitarie:** in questo caso la Fondazione ha partecipazioni sia nella banca conferitaria sia in società finanziarie le quali, a loro volta, detengono partecipazioni in altre società conferitarie.

Per ciascuno dei casi descritti è stato indicato, nella Tab. 3:

- il numero delle Fondazioni comprese nella classe;
- il numero delle Fondazioni azioniste di maggioranza;
- il numero delle Fondazioni azioniste di minoranza;
- il valore percentuale medio della partecipazione al capitale della banca conferitaria;
- la percentuale sul totale degli Enti conferenti.

I dati esposti nella Tab. 3 mostrano che la percentuale di partecipazione media più elevata (pari al 75,99%) è relativa alle Fondazioni che detengono la partecipazione

TABELLA 3 - *Classificazione degli assetti partecipativi degli Enti conferenti secondo la tipologia di rapporto (\*)*.

Tipologia di rapporto di partecipazione (**)	N. Enti	Partecip. media (%)	Numero di Enti sul totale (%)
Enti azionisti esclusivamente della propria banca conferitaria	39	75,99	48,15
– azionista al 100% (***)	7	100,00	8,64
– azionista di maggioranza (> 50%)	28	76,58	34,57
– azionista al 50% o di minoranza (< 50%)	4	29,84	4,94
Enti azionisti esclusivamente di una nuova banca nata dalla fusione di conferitarie	8	46,54	9,88
– azionista di maggioranza (> 50%)	3	62,27	3,70
– azionista al 50% o di minoranza (< 50%)	5	37,10	6,17
Enti azionisti esclusivamente di una holding	6	55,54	7,41
– azionista di maggioranza (> 50%)	3	84,90	3,70
– azionista al 50% o di minoranza (< 50%)	3	26,18	3,70
Enti azionisti di banche conferitarie e di holding	28		34,57
– azionista di maggioranza nella SpA (> 50%)	14	71,75	17,28
– azionista al 50% o di minoranza nella SpA (< 50%)	14	35,11	17,28
partecipazione media nella banca conferitaria		53,43	
– azionista di maggioranza nella holding (> 50%)	1	59,96	1,23
– azionista al 50% o di minoranza nella holding (< 50%)	27	10,83	33,33
partecipazione media nella holding		12,23	
<b>Totale Enti conferenti</b>	<b>81</b>	<b>47,41</b>	<b>100,00</b>

(\*) Situazione aggiornata al mese di novembre 1995.

(\*\*) Dati riferiti agli Enti conferenti ex Casse di Risparmio con esclusione dell'Ente C.R. Roma.

(\*\*\*) A differenza di quanto esposto nel capitolo 2, la percentuale corrispondente a tale tipologia partecipativa non include quelle banche il cui capitale è detenuto totalmente da più Enti conferenti.

nella sola conferitaria; queste sono 39 e rappresentano quasi la metà delle Fondazioni. In questo gruppo, inoltre, 35 Enti mantengono tuttora una partecipazione totalitaria (7 Enti) o di maggioranza (28 Enti).

La percentuale di partecipazione media più bassa (46,54%) si riscontra invece per quelle Fondazioni che partecipano a nuove banche nate da fusioni di banche conferitarie. In questa situazione si trovano 8 Fondazioni, il 10% dell'universo.

Anche per le Fondazioni che hanno dato vita a holding ed hanno dismesso completamente la partecipazione nelle banche, la percentuale di partecipazione media nella holding è relativamente bassa e si attesta sul 55,54%.

### 3.2 La riforma degli statuti

Le Fondazioni delle Casse di Risparmio, subito dopo la fase iniziale di attuazione della Legge Amato, hanno avviato una riflessione circa le proprie finalità e modalità o-

perative. Le modificazioni che si sono succedute, a livello statutario in ordine agli scopi istituzionali, tendono a qualificare, rispetto alle generiche finalità di interesse pubblico e di utilità sociale che caratterizzavano i vecchi statuti, gli specifici obiettivi perseguiti nei settori di intervento prescelti.

Gli Enti conferenti, inoltre, al fine di rendere più efficace il perseguimento delle proprie finalità, si stanno orientando verso una maggiore specializzazione degli ambiti di intervento, definendo i settori di intervento direttamente attraverso lo statuto, ovvero, attraverso specifiche, ancorché temporanee, delibere interne.

I nuovi orientamenti in tema di finalità, la cui ratio è quella di contribuire alla migliore qualificazione degli Enti conferenti sul piano funzionale, si stanno ripercuotendo anche sulle loro modalità operative. In tal senso, negli statuti si prevede frequentemente la possibilità di realizzare programmi anche in collaborazione con altri soggetti, e di attuarli in maniera diretta o indiretta.

Le nuove regole statutarie stanno gradualmente determinando l'abbandono delle tradizionali modalità operative limitate alla erogazione di fondi, per passare a nuovi strumenti di pianificazione gestionale. Compatibilmente con le risorse disponibili e con la struttura organizzativa esistente, infatti, si cerca di realizzare un collegamento tra l'attività di pianificazione e la concreta realizzazione degli obiettivi programmatici, anche pluriennali, individuati nell'ambito di specifici progetti operativi.

Le nuove modalità operative sono quindi rivolte a fare assumere agli Enti conferenti un ruolo analogo a quello esercitato dalle non profit organizations. Le potenzialità delle Fondazioni, in termini di intervento sul territorio e di presenza sociale, potranno, ancor meglio, esprimersi attraverso la realizzazione di nuove politiche di bilancio.

In tal senso, il processo di dismissione della partecipazione nella conferitaria e la conseguente diversificazione delle forme di investimento dovrebbe, infatti, consentire agli Enti migliori livelli di redditività e, quindi, maggiori disponibilità di risorse per il perseguimento dei fini istituzionali.

Per una trattazione più ampia, rimandiamo al capitolo ottavo dedicato all'indagine condotta dall'Associazione sulle attività di erogazione realizzate dalle Fondazioni. In particolare, segnaliamo le sezioni quinta, sesta e settima del paragrafo 8.2 riguardante espressamente i risultati di tale indagine.

Le Fondazioni, da tempo, hanno manifestato l'esigenza di associare all'attività di programmazione anche la verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati e la valutazione del corretto utilizzo delle risorse finanziarie. L'ACRI ha, quindi, messo a punto uno schema di bilancio che, adottando gli opportuni strumenti di rendicontazione dell'attività svolta, risponde specificatamente all'esigenza degli Enti associati e consente loro di operare adeguatamente.

Gli strumenti di rendicontazione e, più in generale, i sistemi di controllo dell'attività svolta trovano spazio nel capitolo quinto al quale si rimanda, pertanto, per una trattazione più esauriente dei temi indicati.

Il ruolo via via sempre più cruciale assunto dai soggetti non profit, determinato dal progressivo acuirsi della crisi del welfare state, richiede una innovazione della struttura compositiva degli organi di governo degli Enti.

In essi, infatti, dovranno essere presenti, in misura sempre maggiore, uomini e professionalità in grado di interpretare le esigenze dei diversi ambiti sociali di riferimento e di individuare, per esse, risposte incisive e coerenti con le prospettive di sviluppo del Terzo settore nel nostro Paese.

Nel seguito, si ritiene utile fornire alcuni dati di interesse generale tratti dalla ricerca che l'ACRI ha effettuato sui testi degli statuti delle Fondazioni e riguardanti i temi finora esposti, rimandando al successivo paragrafo dedicato, agli "Amministratori degli Enti conferenti", una più diffusa trattazione della problematica relativa al rapporto tra il ruolo di amministratore dell'Ente e la specifica professionalità richiesta nei settori di intervento.

Lo studio effettuato dall'Associazione ha avuto come obiettivo quello di valutare gli attuali assetti istituzionali, anche alla luce delle previsioni della Direttiva Dini (sotto questo profilo, è opportuno precisare che l'indagine fa riferimento alla data del 30 novembre 1995 e, pertanto, non tiene conto delle modifiche statutarie apportate tra tale data ed il 31 dicembre 1995, epoca prevista per l'attuazione della direttiva).

**In merito agli organi collegiali**, l'analisi comparata degli statuti ha evidenziato che tutti gli Enti conferenti adottano discipline sostanzialmente coincidenti tra loro, a parte, ovviamente, le differenze legate alla natura istituzionale o associativa dell'Ente stesso.

Per un esame analitico circa la composizione, le funzioni e le fonti di nomina degli organi collegiali si rimanda al paragrafo 3 di questo capitolo (Gli Amministratori degli Enti conferenti) ed al successivo capitolo 4 sulla struttura organizzativa ed operativa degli Enti (in particolare, si veda il paragrafo 4.1.3 - Organi).

**Con riferimento alle finalità**, si può osservare che la maggior parte degli istituti tende ad annoverare nei propri statuti tutti e quattro i settori istituzionali di intervento previsti dalle norme di legge. Infatti, arte, sanità, ricerca scientifica e istruzione compaiono in 64 degli 80 statuti esaminati, ovvero nell'80% dei casi. A questi settori si affianca, di norma, la tradizionale attività di beneficenza e di tutela delle categorie sociali più deboli che è presente in tutti gli statuti, anche attraverso il richiamo agli scopi originari dell'Ente. Si affiancano, inoltre, nuove aree di attività nel campo della tutela dell'ambiente, dell'ecologia e delle attività sportive e ricreative.

Per contro, si rileva che il 20% circa degli statuti delle Fondazioni indica solo alcuni dei quattro settori. Il processo di specializzazione delle attività è dunque ancora in fase iniziale, ma è anche opportuno osservare che ulteriori scelte potrebbero essere effettuate nell'ambito delle modifiche statutarie previste dalla Direttiva Dini entro il 31 dicembre 1995.

**Per quanto concerne le modalità di attuazione delle finalità** statutariamente previste, si può registrare una più ampia rilevanza nel rinnovamento degli statuti.

Infatti, tenendo conto delle modifiche apportate più di recente, circa il 46% degli statuti - pari a 37 su 80 esaminati (v. Tab. 4 a pagina seguente) prevede che l'attività degli Enti conferenti sia svolta principalmente attraverso la definizione di programmi e/o progetti di intervento propri.

Questo dato, di per sé già positivo, per la diffusione di una nuova immagine degli Enti e per la concreta affermazione del loro ruolo nei campi di specifico intervento, e-

sprime la precisa volontà di agire di propria iniziativa e autonomamente, sia nella destinazione dei fondi che nella progettazione degli interventi, ancor più se associato al dato riguardante le iniziative in pool. Circa il 62% degli statuti analizzati, infatti, prevede il collegamento con altre istituzioni e/o con soggetti pubblici o privati, ovvero non esclude la possibilità, per le Fondazioni, di operare congiuntamente con altri Enti aventi fini analoghi.

La tabella seguente illustra più in dettaglio tale fenomeno.

TABELLA 4 - *Modalità di attuazione degli scopi statutari* (\*).

Modalità di attuazione degli scopi	N. degli Enti conferenti	% sul totale di n. 81 Enti conferenti
Propri programmi e progetti di intervento	37	46
Collegamento con istituzioni e soggetti pubblici o privati	50	62
Partecipazioni strumentali (1)	36	45
Creazione di persone giuridiche private	4	5
Statuti che non specificano particolari modalità	7	9

(\*) Situazione aggiornata al mese di novembre 1995.

(1) Per partecipazioni strumentali si intendono le partecipazioni, anche di controllo, in società operanti in settori diversi da quelli istituzionalmente definiti, ma che possono essere considerate funzionali al perseguimento degli scopi istituzionali.

Infine, **per quanto riguarda i requisiti professionali degli amministratori** sui quali riferiremo più diffusamente nel paragrafo successivo, è utile sottolineare che attualmente circa il 35% degli statuti, ha espresso in modo esplicito il criterio dell'attinenza della professionalità degli amministratori agli scopi perseguiti statutariamente dalla Fondazione.

### 3.3 Gli Amministratori degli Enti conferenti

Un altro aspetto di particolare rilievo è quello della composizione degli organi collegiali degli Enti conferenti.

È facile riscontrare la generale attenzione rivolta verso questa problematica da parte di tutti coloro che seguono con interesse l'attuale fase di trasformazione ed assetto degli Enti conferenti.

È diffuso il convincimento infatti, che i nuovi assetti organizzativi degli Enti debbano trovare fondamento e conferma in un significativo processo di rinnovamento dei loro organi di governo e di adeguamento ai fini statutari individuati. È evidente, d'altra parte, che l'immissione di nuovi soggetti negli organi amministrativi degli Enti non potrà che avvenire in maniera graduale e, in particolare, secondo il progressivo scadere delle cariche in essere.

Nella Tab. 5, che si presenta di seguito, si illustra la composizione degli organi amministrativi in carica delle Fondazioni ex Casse di Risparmio, distinte, in base alla loro originaria natura, in Enti a struttura istituzionale ed Enti a struttura associativa.

TABELLA 5 - Numero degli Amministratori degli Enti conferenti (\*).

	Enti a struttura istituzionale		Enti a struttura associativa		Totale	% sul totale degli Ammin.ri
	Numero	% sul totale	Numero	% sul totale		
Enti conferenti	40	49	41	51	81	
Amministratori previsti dallo statuto di cui:	457	53	410	47	867	100
– attualmente in carica	440	52	403	48	843	97
– in corso di nomina	17	71	7	29	24	3
Amministratori nominati dall'1-1-95	114	51	107	49	221	25

(\*) Situazione aggiornata al mese di novembre 1995.

Come si può osservare nella tabella, dall'1/1/95 ad oggi gli Enti conferenti hanno già avviato una significativa opera di ricambio dei propri organi amministrativi, deliberando un numero di nuove nomine pari, complessivamente, ad un quarto del totale degli amministratori dell'intero sistema.

Una parte di queste nuove nomine è riferibile all'ampliamento dei consigli di amministrazione previsto dai nuovi statuti degli Enti, ma una quota rilevante delle stesse rappresenta, invece, la nuova copertura di posizioni già esistenti.

Il dato appare particolarmente significativo se si considera il brevissimo scarto temporale (praticamente solo qualche mese) intercorso tra l'emanazione della Direttiva Dini ed il conseguimento di questo primo risultato.

Può essere interessante osservare anche, con riferimento agli Enti a struttura istituzionale, quali siano le fonti di nomina dei consigli di amministrazione e come si sia modificato il loro peso, in termini di numero delle nomine di competenza, nel passaggio dai precedenti assetti statutari a quelli di più recente definizione.

Il fenomeno viene illustrato, di seguito, nella Tab. 6

La tabella evidenzia una sensibile diminuzione dell'incidenza delle nomine di derivazione pubblica (Ministero del tesoro, Regioni, Province, Prefetto, CCIAA, Comuni) che sono passate da un complessivo 83,4% nel precedente assetto al 63,7% in quello attuale.

Sebbene in una dimensione ancora limitata, in valore assoluto, risulta tuttavia evidente l'aumento percentuale delle nomine facenti capo alle Università ed agli Ordini professionali.

Il fenomeno sembra ben in linea con gli indirizzi della normativa in materia che richiedono una qualificazione professionale degli organi di governo degli Enti coerente con le scelte dei settori di intervento.

Un'analisi di questo tipo con riferimento agli Enti conferenti a struttura associativa non appare significativa in quanto, come è noto, per tali Enti l'organo sovrano che provvede alle nomine degli amministratori è l'Assemblea dei soci (composta da soggetti ed organismi che differiscono da Ente ad Ente). Con riferimento a tali Enti può essere,

TABELLA 6 - Fonti di nomina dei Consigli di Amministrazione degli Enti conferenti a struttura istituzionale (\*).

Fonti di nomina dei componenti dei Consigli d'Amministrazione degli Enti conferenti	Assetto precedente		Assetto attuale	
	N. di nomine	% sul totale degli Enti	N. di nomine	% sul totale degli Enti
Ministero del tesoro (1)	85	18,8	2	0,4
Comuni (Comunità montane)	117	25,9	114	24,9
Province	68	15,0	71	15,5
Regioni	18	4,0	12	2,6
Prefetto	6	1,3	6	1,3
CCIAA	83	18,4	87	19,0
Ordini professionali	6	1,3	10	2,2
Università	4	0,9	17	3,7
ACRI	38	8,4	71	15,5
Enti ecclesiastici	3	0,7	4	0,9
Cooptati dal Consiglio d'Amministrazione	0	0,0	41	9,0
Altri (2)	24	5,3	22	5,0
<b>Totale</b>	<b>452</b>	<b>100,0</b>	<b>457</b>	<b>100,0</b>

(\*) Situazione aggiornata al mese di novembre 1995.

(1) Il referendum dell'aprile 1993 ha abrogato le disposizioni del R.D.L. n. 204/1938 che attribuivano al Ministro del tesoro la nomina dei Presidenti e dei Vice Presidenti delle Casse di Risparmio. Per quanto riguarda le Banche del Monte, il Testo Unico in materia bancaria e creditizia (D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385), abrogando la legge n. 745/1938, ha fatto venire meno il potere di nomina del Ministro del tesoro relativamente ai Presidenti ed ai Vice Presidenti.

Ciò spiega il drastico ridimensionamento del dato relativo al Ministero del tesoro tra le fonti di nomina previste dall'attuale assetto statutario delle Fondazioni.

(2) La voce "Altri" comprende: ICCRI, Volontariato, Associazione Casse e Monti dell'Emilia, U.S.L., Ministero dei Beni Culturali, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, Ministero della Sanità, Ente per il Turismo, Amministrazione Opere Pie, Consorzio Sviluppo Industriale, Consorzio Sviluppo Universitari di Vicenza e di Verona.

tuttavia, interessante esaminare alcuni dati sulle fonti di nomina dell'Assemblea dei soci.<sup>1</sup>

La tabella seguente illustra sinteticamente questo aspetto del fenomeno.

A proposito della normativa riguardante la qualificazione professionale dell'Organo di governo, è utile sottolineare, in particolare, quali siano gli orientamenti prevalenti, alcuni dei quali fissati dalla più recente disciplina della materia, circa i criteri fondamentali ai quali gli Enti devono attenersi nella scelta dei propri amministratori.

Le nuove nomine dovranno assicurare la realizzazione di tre sostanziali condizioni:

<sup>1</sup> La materia è disciplinata dall'art. 23 del D.Lgs. n. 356/90, in cui vengono definite le quote percentuali dei componenti dell'Assemblea, la cui nomina è riservata ad enti ed organismi vari specificamente definiti.

TABELLA 7 - Fonti di nomina delle Assemblee dei soci degli Enti conferenti a struttura associativa (\*).

Fonti di nomina dei componenti delle Assemblee dei soci degli Enti conferenti	Assetto % attuale sul totale delle nomine
Enti pubblici territoriali	10
CCIAA	9
Ordini professionali	2
Università	6
Cooptati dall'Assemblea dei soci	69
Altri	4
<b>Totale</b>	<b>100</b>

(\*) Situazione aggiornata al mese di novembre 1995.

- garantire l'estraneità dell'Ente alla gestione della società conferitaria;
- assicurare la presenza, all'interno degli organi collegiali, di una significativa rappresentanza degli interessi connessi ai settori di intervento prescelti<sup>2</sup>;
- assicurare il possesso, da parte degli amministratori, di un livello di professionalità coerente con la natura delle attività dell'Ente.

Il principio di cui al punto a) (sancito dall'art. 10, comma 1, della Direttiva Dini) trova concreta applicazione nelle disposizioni che limitano i cosiddetti "doppi incarichi", cioè quelle situazioni in cui lo stesso soggetto ricopra incarichi di amministratore (o di sindaco) contemporaneamente nell'ambito dell'Ente conferente e della relativa società conferitaria.

La normativa fissa un termine perentorio (30 giugno 1996) entro il quale tali fattispecie, ivi comprese quelle derivanti da progetti di concentrazione in corso, dovranno essere superate. Tuttavia, il fenomeno del "doppio incarico", riferito ad uno o più amministratori dell'Ente (fino ad un massimo di 3), potrebbe perdurare oltre la data indicata dalla direttiva, qualora l'Ente provveda ad impegnarsi nel processo di dismissione della conferitaria.

Ciò sembra rispondere adeguatamente, d'altra parte, alla necessità di fornire, in questa fase evolutiva del sistema, un processo di sviluppo sinergico teso al raggiungimento del massimo risultato positivo sia per gli Enti conferenti che per le società conferitarie.

<sup>2</sup> La nomina negli Organi delle Fondazioni non comporta rappresentanza degli Enti dai quali la nomina promana, nè vincoli di mandato, nè potere di revoca.

Tale principio sancito negli statuti delle Fondazioni ha ricevuto autorevole conforto oltre che nei pronunciamenti di merito della giurisprudenza amministrativa anche nella circolare ministeriale del 28 giugno 1995 (punto 3.5).

TABELLA 8 - Amministratori degli Enti conferenti con doppio incarico (\*).

	Enti a struttura istituzionale		Enti a struttura associativa		Totale	% sul totale degli Ammin.ri
	Numero	% sul totale	Numero	% sul totale		
Enti conferenti	40	49	41	51	81	
Amministratori previsti dallo statuto	457	53	410	47	867	100
Amministratori con doppio incarico nella Banca conferitaria e nell'Ente conferente	48	79	13	21	61	7
di cui:						
- Presidenti e/o Vice Presidenti	19	79	5	21	24	3
- Consiglieri	29	78	8	22	37	4

(\*) Situazione aggiornata al mese di novembre 1995.

La tabella sopra riprodotta rappresenta la dimensione attuale del fenomeno.

Per quanto riguarda altri due principi sanciti nei precedenti punti b) e c), si ritiene di poter sviluppare una comune analisi in quanto essi risultano, di fatto, intimamente collegati.

Si può presumere, infatti, che attraverso un'appropriata selezione dei requisiti professionali degli amministratori si possa conseguire sia il rispetto del principio di elevata qualificazione dell'organo collegiale sia la presenza, nell'organo stesso, di un'adeguata rappresentanza degli interessi connessi ai settori di intervento.

È fondato ritenere che tale ultima condizione sia assolta dagli Enti conferenti se, all'interno dei propri organi collegiali, sono presenti soggetti in possesso di competenze ed esperienze professionali idonee a valutare in modo appropriato i progetti e le iniziative di intervento promossi dall'Ente nei diversi settori.

Nel complesso si ritiene che l'attuale composizione degli organi amministrativi degli Enti conferenti, pur tenendo conto che allo stato attuale delle cose solo il 25% di essi è stato rinnovato in seguito a scadenza di mandato, già oggi, è riscontrabile una equilibrata copertura di tutte le funzioni di gestione che tipicamente l'organo di governo deve presidiare.

È certamente auspicabile che il coinvolgimento di soggetti in grado di pilotare autorevolmente le iniziative dell'Ente nei diversi settori si incrementi ulteriormente, anche se si dovrà prestare attenzione a salvaguardare il mantenimento di una sufficiente "flessibilità professionale" dell'organo amministrativo, nella prospettiva di strategie di intervento che potrebbero anche modificarsi nel tempo.

Esaminando le attuali composizioni degli organi amministrativi delle Fondazioni, sotto il profilo della professione degli amministratori, si possono già rilevare alcune importanti modifiche nella direzione indicata.

Si rileva, ad esempio, un ridimensionamento dell'incidenza delle professioni di estrazione pubblica, che rappresentano oggi meno del 18% delle professionalità pre-

sentì, a vantaggio di quelle riferibili ad aziende private o all'esercizio della libera professione, pari rispettivamente al 44% ed al 38%.

È interessante riscontrare, con riferimento a queste ultime, l'incremento del peso delle professioni riconducibili, in modo più o meno diretto, ai settori di intervento tipici delle Fondazioni (ad esempio, rispetto al totale dei liberi professionisti, i Medici rappresentano il 20%, gli Ingegneri, Architetti e Geometri il 14%).

È rilevante, inoltre, la presenza di professionisti specializzati in materie economico-giuridiche (rispetto al totale dei liberi professionisti gli Avvocati e i Notai rappresentano il 34%, i Commercialisti ed i Ragionieri il 15%) e di persone appartenenti al mondo dell'imprenditoria.

## CAPITOLO 4

### LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA ED OPERATIVA

#### Premessa

Tra gli aspetti esaminati nel precedente capitolo si è già osservato come il quadro normativo di riferimento abbia fornito alcuni indirizzi a cui gli Enti conferenti dovranno ispirarsi nella loro opera di strutturazione interna degli organi e delle funzioni.

È utile qui richiamare, in particolare, la circolare del Ministro del tesoro del 28/6/95 che al punto 3.3 prospetta, relativamente agli Enti conferenti a struttura istituzionale, l'opportunità di una "...distinzione delle competenze tra consiglio e comitato esecutivo, con affidamento al primo di compiti di supervisione, indirizzo, programmazione e controllo e al secondo di gestione dell'ente".

La medesima fonte normativa dispone, al punto 3.6, che "il riassetto organizzativo dell'ente conferente... potrebbe anche riguardare la separazione delle competenze relative all'attività connessa al perseguimento dei fini istituzionali e alla gestione del portafoglio dell'ente... Tale separazione potrebbe essere realizzata attribuendo le diverse competenze ad organi diversi oppure individuando appositi servizi interni all'ente...".

È evidente, d'altra parte, che il problema di definire un modello organizzativo di riferimento travalica la mera necessità di un adeguamento normativo; esso proietta gli Enti conferenti verso l'ineludibile necessità, comune a qualsiasi organismo che acquisisca risorse e le combini variamente per il raggiungimento dei propri scopi, di dotarsi di specifiche strutture organizzativo-funzionali che, sulla base delle regole e dei meccanismi previsti, consentano l'indirizzo, l'espletamento ed il controllo dell'attività.

Gli Enti conferenti hanno già singolarmente affrontato, in questi primi anni di vita autonoma, le problematiche organizzative di fondo dotandosi di assetti e strutture atti a garantire la loro più immediata funzionalità.

Le soluzioni fino ad oggi adottate, tuttavia, non hanno potuto fondarsi su un compiuto processo di maturazione del problema e delle conseguenti opportunità di un'esauritiva riflessione: esse lasciano oggi aperto il campo, quindi, per un'analisi che, superando il contingente ed il breve periodo, si proponga di delineare prospettive e modelli concreti per l'ottimale assetto di un fattore chiave, quale quello organizzativo, determinante per il miglior assolvimento da parte delle Fondazioni della loro mission. Nei paragrafi che seguono si riportano i risultati di uno studio, promosso dall'ACRI, che,

tenuto conto del quadro normativo di riferimento e della composita realtà del sistema degli Enti conferenti, ha cercato di cogliere le varie dimensioni ed i diversi profili della realtà organizzativa degli Enti stessi, giungendo alla elaborazione, tra l'altro, di una proposta di organigramma-tipo.

#### 4.1 Uno studio sull'organizzazione degli Enti conferenti

##### 4.1.1 Aspetti metodologici

Dopo quasi cinque anni dalla costituzione delle prime Fondazioni ex L. 218/90, e sulla base di un quadro normativo di riferimento, meglio articolato ancorché suscettibile di revisione, appaiono oggi definibili in un quadro di sintesi, anche sulla base delle risultanze via via emerse nella vita operativa degli Enti conferenti, le linee di una possibile strutturazione organica dei loro assetti organizzativo-funzionali.

Il quadro normativo da un lato, con le specifiche di carattere organizzativo contenute nella recente e già richiamata circolare del Ministero del tesoro e le attuazioni già realizzate dalle singole Fondazioni dall'altro, rappresentano le "guide-lines" entro cui, sulla base degli elementi forniti dalla teoria dell'organizzazione, si è proceduto alla definizione delle funzioni, compiti, meccanismi operativi, interrelazioni tra organi e schemi più oltre dettagliati.

Le proposte formulate hanno il significato di elementi di orientamento e valgono a rappresentare lineamenti di organizzazione funzionale della Fondazione in cui dovrebbero concettualmente ed anche effettivamente riconoscersi i vari Enti conferenti.

Ciascuno, nell'ambito delle "scelte autonome" al riguardo, tenuto conto di quanto realizzato per proprio conto, può verificare in quale misura adottare i suggerimenti presentati.

Sotto il profilo eminentemente teorico si è fatto riferimento:

- quanto alle logiche, a quelle relative alle organizzazioni snelle e corte. Esse consentono di definire gli assetti e di approcciare i meccanismi operativi in termini di flessibilità e di elevata efficienza nell'utilizzo delle risorse interne;
- quanto agli schemi veri e propri, a forme di organizzazione gerarchico-funzionale, attesa la dimensione e la natura degli Enti in questione.

Non è da escludere che aspetti di divisionalità potrebbero essere in un secondo tempo presi in considerazione, specie per la gestione delle attività istituzionali, qualora per i maggiori Enti il livello di specializzazione degli interventi con le relative dimensioni operative e finanziarie suggeriscano, al pari delle imprese multibusiness, il riassetto delle specifiche unità organizzative su base specialistica (multintervento/multi-progetto).

Sotto il profilo espositivo si è inteso, per completezza di analisi e per la evidente interrelazione, far precedere la parte dell'assetto organizzativo-funzionale vera e propria (funzionigramma, organigramma e graficizzazioni) da un rapido inquadramento

istituzionale-funzionale degli organi statutari e di quelli facoltativi previsti dalla richiamata circolare ministeriale.

L'assetto organizzativo dell'Ente conferente è stato articolato nei classici tre elementi:

- definizione di **compiti e funzioni** discendenti dalla mission e dall'attività dell'organizzazione in questione;
- organica attribuzione delle funzioni a specifici **centri di responsabilità** comunque configurati<sup>1</sup>;
- definizione dei **meccanismi operativi** relativi al monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia della gestione delle attività istituzionali.

##### 4.1.2 Enti conferenti a struttura istituzionale ed a struttura associativa

I destinatari della presente proposta sono le Fondazioni bancarie aventi natura sia istituzionale che associativa.

Le indicazioni riportate nei diversi schemi proposti successivamente sono coincidenti; l'unica differenza, sotto il profilo organizzativo, riguarda gli organi statutari.

Seguendo il suggerimento di cui alla circolare del Ministero del tesoro punto 3.3 è stato previsto, ma solo in linea di pura ipotesi e per le motivazioni di snellezza più volte richiamate, l'inserimento del Comitato Esecutivo quale organo di gestione dell'Ente che viene a collocarsi tra il Consiglio di Amministrazione (che mantiene compiti di controllo, programmazione e supervisione) e le strutture direttive e operative dell'Ente conferente.

Solo per comodità di presentazione negli schemi di organigramma-tipo, presentato alla fine di questo studio, si sono tenute separate quelle relative all'Ente a base istituzionale da quelle relative all'Ente a base associativa.

##### 4.1.3 Organi

Gli Enti conferenti, secondo le norme esistenti e le relative previsioni statutarie, presentano gli organi elencati nella seguente tabella:

Sui compiti e le funzioni degli organi statutari, così come sulle relazioni tra essi intercorrenti, si rinvia agli statuti ed alle norme di legge nei quali sono chiaramente definiti e pertanto non suscettibili di essere influenzati e/o modificati dalle proposte di riassetto organizzativo-funzionale.

<sup>1</sup> Per centro di responsabilità si intende l'unità organizzativa minima caratterizzata da risorse umane, tecnologiche, immobiliari e finanziarie che svolge attività definite dal funzionigramma da cui è possibile la rilevazione di costi e ricavi o dei soli costi e l'individuazione di un responsabile. Nel caso in esame, con gli ovvi ed opportuni adattamenti.

TABELLA 9 - *Organi statutari e aziendali degli Enti conferenti.*

Tipologia degli Organi	Enti a base associativa	Enti a base istituzionale
<i>Organi statutari</i>		
- di indirizzo e di programmazione	Assemblea dei soci	C.d'A. e Presidente
- di gestione	C. d'A. e Presidente	C. d'A. o Comitato Esecutivo (1)
- di controllo	Collegio Sindacale	Collegio Sindacale
- di direzione	Direttore (Segretario)	Direttore (Segretario)
<i>Organi aziendali</i>		
- operativi	Centri di responsabilità	Centri di responsabilità
- di controllo	Società di revisione	Società di revisione
- consultivi	Comitato tecnico-scientifico	Comitato tecnico-scientifico

(1) Come previsto dalla normativa (punto 3.3 della Circolare del Min. tesoro del 28-6-95), alcuni Enti hanno dato luogo alla costituzione di un Comitato esecutivo con funzioni di gestione dell'Ente, lasciando al Consiglio i compiti di supervisione, indirizzo, programmazione e controllo.

#### 4.1.4 Funzioni, compiti e centri di responsabilità

Data la mission dell'Ente conferente e la sua origine, da un lato, ed i successivi inquadramenti normativi ed in particolare la previsione di cui al punto 3.6 della richiamata circolare,<sup>2</sup> dall'altro, tenuto altresì conto delle modalità con le quali pragmaticamente i singoli organismi hanno definito i loro assetti organizzativo-funzionali, emergono al riguardo alcuni punti chiave. Essi forniscono i riferimenti per le proposte di riassetto più oltre formulate.

In sintesi sono ravvisabili, in quanto comuni e coerenti con le esigenze di razionalità organizzativa, i seguenti elementi:

- a) Processo di programmazione degli interventi;
- b) Direttore o Segretario Generale;
- c) Funzioni base e loro articolazione in compiti ed aggregazioni per centri di responsabilità.

#### a) Processo di programmazione degli interventi

Il processo in esame dà l'impulso iniziale all'intera attività dell'Ente, caratterizzandone i contorni economico-finanziari e le linee guida di sviluppo operativo.

<sup>2</sup> Il riassetto organizzativo dell'Ente conferente, alla luce dell'art. 6, lettera a), della direttiva, potrebbe anche riguardare la separazione delle competenze relative all'attività connessa al perseguimento dei fini istituzionali e alla gestione del portafoglio dell'Ente, posto che vengono richieste professionalità diverse, sempre che l'Ente non intenda affidare interamente ad intermediari autorizzati la gestione del proprio portafoglio. Tale separazione potrebbe essere realizzata attribuendo le diverse competenze ad organi diversi oppure individuando appositi servizi interni all'Ente ed eventualmente disciplinati nel regolamento previsto dall'art. 5 della direttiva.

La valenza strategica insita nella definizione di tali elementi configura questa attività tipicamente come di pertinenza degli organi di amministrazione dell'Ente.

Ad essi compete, innanzitutto, l'opera di raccordo tra il bilancio di previsione e la realizzazione delle specifiche attività dell'Ente.

Il documento previsionale fornisce i parametri fondamentali (previsione delle entrate, stima delle spese di funzionamento, piano di accantonamenti obbligatori e statuari, ecc.) attraverso i quali si determina l'entità delle risorse disponibili per l'attività istituzionale.

Esso rappresenta, quindi, il punto di partenza per la successiva ripartizione dei fondi tra i settori istituzionali di intervento (sulla base di quanto statutariamente previsto).

Deve essere definita, inoltre, la quota di sovvenzioni messe a disposizione per i piccoli interventi occasionali, collegati ad istanze sociali varie, di cui l'Ente intende farsi carico (interventi identificabili, quindi con quelli cosiddetti "a pioggia") e la quota di erogazioni che, invece, l'Ente intende realizzare secondo logiche di programmazione e di progetto.

In quest'ultimo ambito poi si dovranno distinguere, nel rispetto delle disposizioni statutarie, gli interventi da realizzare attraverso progetti propri da quelli che si svilupperanno attraverso progetti di terzi.

Tutta la materia in esame, e tutto ciò che attiene alle successive fasi di realizzazione operativa degli interventi, trova nel Regolamento dell'Ente la più appropriata sede di disciplina interna (come indicato anche dalla circolare ministeriale del 28/6/95, al punto n. 4).

Con riferimento alla distinzione delle competenze tra gli organi collegiali, di supervisione e indirizzo e di gestione, si ritiene di poter riferire l'attività di programmazione sin qui esaminata alla competenza del Consiglio di Amministrazione, essendo questo l'organo preposto alla supervisione, indirizzo, programmazione e controllo dell'attività dell'Ente.

#### b) Direttore o Segretario Generale

In tutte le realtà degli Enti conferenti il Segretario Generale (in taluni casi esiste la figura del Direttore Generale) costituisce il punto di collegamento tra l'Amministrazione e la struttura operativa come in qualsiasi impresa. Nella fattispecie degli Enti conferenti, data comunque la contenuta dimensione e la limitata articolazione dell'assetto funzionale-organizzativo, il Segretario Generale assume una rilevanza ampia in termini di decisioni gestionali e operative e svolge la propria attività a diretto contatto con tutta la struttura dell'Ente.

Le funzioni e/o attribuzioni quali:

- la partecipazione, con voto consultivo, alle riunioni del Consiglio,
- la relazione al Consiglio sulle proposte di deliberazione da adottarsi dal Consiglio medesimo, disponendo per l'esecuzione delle deliberazioni stesse,
- la sovrintendenza a tutta l'attività della Fondazione,
- l'esecuzione di tutti gli atti per i quali abbia avuto delega dal Consiglio,

– la firma della corrispondenza e degli atti ordinari, sono più che sufficienti a garantire, almeno nelle Fondazioni di piccola-media dimensione, il ruolo di perno decisionale-operativo attorno al quale si sviluppa la funzionalità dell'Ente.

### c) Funzioni base

Nel complesso i compiti e le funzioni più o meno ampiamente svolti dalle Fondazioni di origine bancarie si possono ricondurre organicamente a tre aree di funzioni e precisamente:

- funzione gestione attività amministrativa;
- funzione gestione attività di controllo;
- funzione gestione attività patrimoniale.

#### c.1 - Funzione gestione attività amministrativa

In senso ampio in questa area vanno ricompresi i compiti che di fatto vanno dall'attività di segreteria in senso stretto, a quella amministrativa e contabile. In effetti così definita l'area, comunque ne sia data la configurazione in termini di unità organizzative, viene a svolgere la cosiddetta funzione di controllo amministrativo-gestionale.<sup>3</sup>

In una configurazione tipo, organica ed a regime, tra i compiti in cui viene a concretizzarsi l'attività dell'area amministrativa figurano i seguenti:

#### • attività di segreteria

- cura le posizioni degli Amministratori e dei Sindaci e gestisce gli adempimenti inerenti alle loro cariche (nomina, incompatibilità, curriculum, requisiti di onorabilità e professionalità, compensi, ecc.);
- provvede a richiedere documentazioni e certificazioni diverse ad Amministrazioni pubbliche, statali e locali ad uso dell'Amministrazione e/o della Direzione Generale, nonché al deposito di documenti sociali;
- provvede alla conservazione della documentazione e cura l'archivio storico della Fondazione;
- provvede alla redazione, trascrizione e conservazione dei verbali degli Organi Collegiali ed eventualmente del Comitato Esecutivo;
- provvede alla diramazione delle convocazioni delle sedute dell'Assemblea e degli Organi Collegiali, alla stesura degli ordini del giorno delle sedute medesime ed alla trasmissione della relativa documentazione;
- provvede alla vidimazione dei libri verbali dell'Assemblea e degli Organi sociali;
- sovrintende a tutti i rapporti relativi alla gestione delle risorse umane e tecniche.

<sup>3</sup> In linea generale viene assorbito in questo compito, ciò che attualmente è variamente indicato come attività amministrativa, organizzazione, segreteria, relazioni esterne e che comunque viene svolto da soggetti differenti. Molti di questi compiti, come è noto, spesso sono oggi svolti dalle conferitarie, sulla base di contratti di service.

#### • attività di contabilità e bilancio

- gestisce il piano dei conti di contabilità generale e ne definisce le regole di funzionamento fiscale;
- predispone i bilanci di previsione e consuntivi e la relazione del Direttore della Fondazione di accompagnamento ai predetti documenti;
- tiene i libri contabili e registri previsti dalla normativa civilistica e fiscale;
- effettua le rilevazioni in contabilità generale dei fatti amministrativi;
- vigila sull'esatta applicazione del bilancio di previsione e segnala gli eventuali scostamenti;
- collabora alla predisposizione delle Assemblee dei Soci, fornendo il relativo supporto tecnico-informativo;
- redige le denunce fiscali e cura tutte le problematiche fiscali inerenti all'Ente.

#### c.2 - Funzione gestione attività di controllo

Costituisce una funzione tipica degli Enti conferenti, al di là della specifica indicazione delle circolari Ministeriali, sotto il profilo organizzativo degli Enti non profit. Trova ragione di essere nel fatto che l'attività di erogazione, assumendo caratteristiche di interventi progettuali accanto a quelle sempre più contenute di interventi frammentari, richiede lo svolgimento di specifici compiti da concentrare in modo uniforme in un'area dedicata.

In sintesi, nell'area in esame viene a svolgersi la cosiddetta funzione di controllo istituzionale, configurabile in due insiemi di compiti:

- valutazione dei costi-benefici dei progetti;
- monitoraggio dei progetti, propri o di terzi, secondo lo schema riportato (v. Fig. 1 a pagina 44).

In dettaglio i compiti tipo da prevedere nella funzione in esame si possono così riassumere:

- elabora l'informativa periodica e non periodica sull'attività della Fondazione per gli Organi Collegiali;
- elabora ed analizza i risultati sezionali economici, patrimoniali, finanziari ed operativi;
- sviluppa le attività funzionali all'analisi dei costi aziendali, sia con le metodologie tradizionali (criteri di ribaltamento) che con quelle innovative (analisi per attività);
- effettua la valutazione costi-benefici dei progetti;
- esegue il monitoraggio periodico dei progetti, propri o di terzi, effettua l'analisi degli scostamenti e distribuisce dati ed informazioni ai soggetti interessati;
- definisce ed elabora il sistema di misurazione dell'efficacia e dell'efficienza aziendale.

#### c.3 - Funzione gestione attività patrimoniale

L'Ente conferente trae i mezzi per sostenere gli interventi statutari dai redditi rivenienti dall'investimento del proprio patrimonio.

Le indicazioni in ordine alla diversificazione delle fonti di investimento patrimoniale di cui alla Direttiva Dini per quanto attiene la partecipazione nella SpA bancaria con-

feritaria, inducono a prevedere negli organigrammi una specifica funzione dedicata alla gestione e/o al controllo delle attività patrimoniali (sia mobiliari che immobiliari).

Si tratta, in sintesi, di gestire il portafoglio dell'Ente e/o di controllare e raccordarsi con l'operato di eventuali intermediari autorizzati esterni, qualora la gestione venga ad essi affidata.

In particolare si possono ipotizzare due configurazioni con compiti differenziati a seconda che si proceda internamente, ovvero ci si avvalga di intermediari esterni.

• Compiti della funzione gestione attività patrimoniale, nella ipotesi di gestione interna del portafoglio dell'Ente:

- effettua la pianificazione finanziaria;
- gestisce l'attività di investimento e disinvestimento del patrimonio, mobiliare ed immobiliare, della Fondazione.

• Compiti della funzione gestione attività patrimoniale, nella ipotesi di affidamento ad intermediari esterni autorizzati:

- effettua la pianificazione finanziaria;
- cura i rapporti con l'Ente gestore.

Le funzioni qui sopra delineate, definite nei principali contorni e compiti operativi, costituiscono degli insiemi organici tali da connotare in termini razionali gli assetti organizzativo-funzionali degli Enti conferenti.

Pertanto tali assetti vanno configurati in termini unitari di modo che, per tale via, si pervenga a:

- determinare compiti, specializzazione e professionalità degli addetti;
- plasmare gli organigrammi in modo da rendere evidenti e trasparenti funzioni essenziali alla vita di questi Enti, normando i loro reciproci rapporti al fine di ottimizzare la loro attività e di assicurare il necessario reciproco controllo.

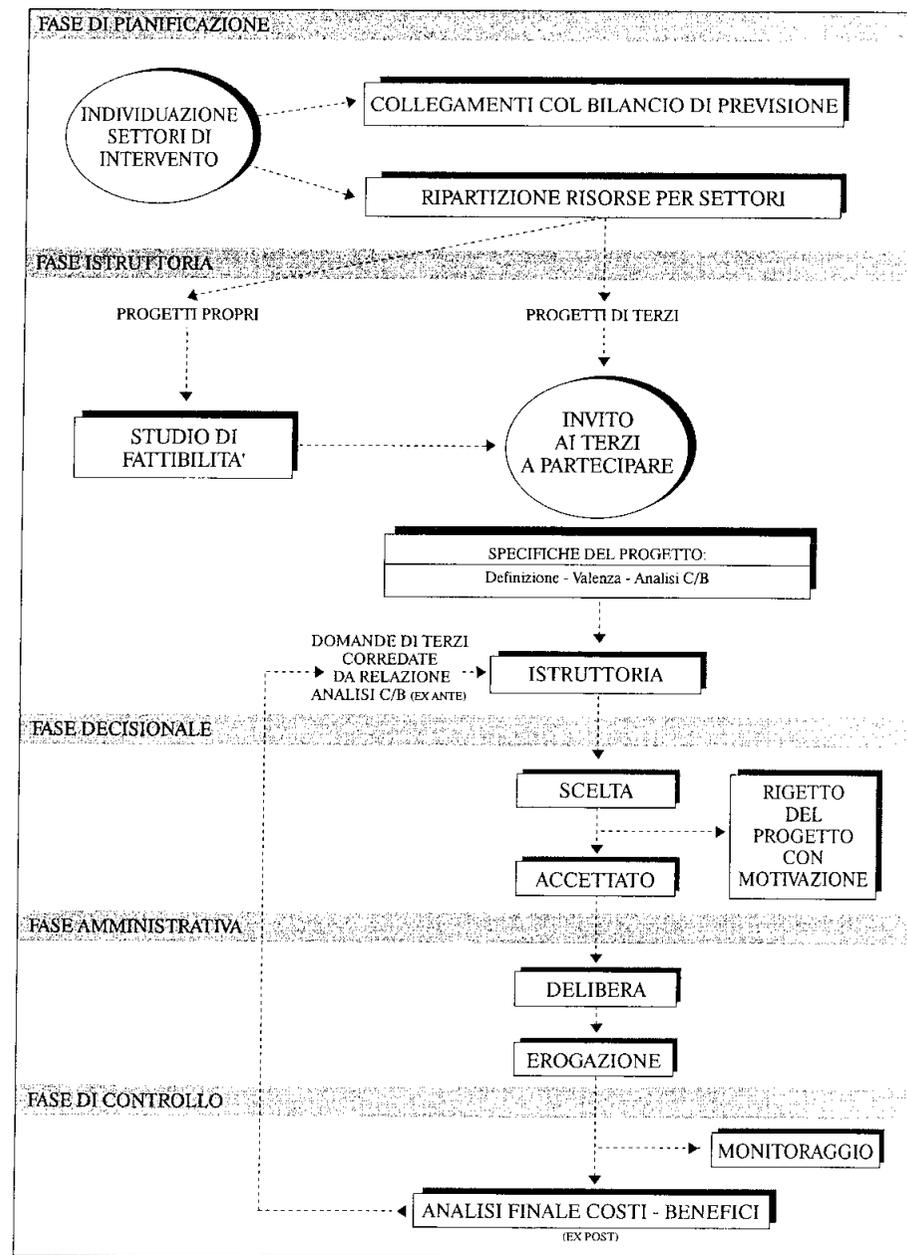
Sotto il profilo prettamente organizzativo, queste funzioni possono dar luogo a specifici centri di responsabilità oppure essere conglobate in un unico centro, pur mantenendo la logica distinzione di attribuzioni e responsabilità da parte dei soggetti specifici.

Negli schemi di organigramma presentati successivamente le ipotesi di collocamento organizzativo delle funzioni prevedono tre soluzioni, dalla più compatta alla più articolata.

4.1.5 Meccanismi operativi

La produzione dei servizi, connessa all'attività degli Enti conferenti, presuppone che essi vengano sottoposti a controllo per verificare che quanto realizzato sia congruente con la mission dell'Ente.

FIGURA 1 - Schema logico di un intervento di erogazione.



Sia a livello di controllo gestionale nell'ambito della scienza dell'amministrazione e controllo dell'impresa sia negli stessi schemi normativi si richiede una continua verifica dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività promossa dall'Ente.<sup>4</sup>

Si tratta pertanto di prevedere l'importante meccanismo del controllo gestionale applicato ai progetti e all'attività erogativa in genere.

Al riguardo è proponibile la via delle misurazioni di questi aspetti tramite indici di funzionalità e di misurazione dei risultati.

Gli indici di funzionalità riguardano aspetti tecnici, economici, finanziari e patrimoniali.

*a) indici tecnici:*

riguardano il modo più o meno efficiente con cui l'attività e/o singoli progetti vengono eseguiti;

*b) indici economici:*

misurano la capacità dell'Ente di assicurarsi uno sviluppo temporale attraverso il miglior investimento del patrimonio e l'utilizzo delle risorse per l'attività istituzionale;

*c) indici finanziari:*

misurano la capacità dell'Ente di mantenere equilibrata nel tempo la gestione finanziaria;

*d) indici patrimoniali:*

misurano la capacità del patrimonio di assicurare nel tempo il ricambio economico e finanziario.

*4.1.6 Schemi di organigramma-tipo*

Sulla base delle considerazioni svolte nei punti precedenti è possibile definire una griglia sufficientemente rappresentativa in cui collocare le possibili scelte dei singoli Enti.

Nella tavola sinottica a pagina seguente sono rappresentate le opzioni chiave.

Ne sono state individuate tre, riflettenti ciascuna, in ottica di snellezza e funzionalità, le articolazioni dimensionali esistenti (e/o prevedibili) e definite, in termini di logica organizzativa (semplicità/complessità), piccole, medie e grandi.

Ogni set è stato riprodotto in riferimento alle due tipologie giuridiche di Enti conferenti: Enti a base istituzionale ed Enti a base associativa.

Le diversità tra i due set derivano dall'esistenza, nel caso degli Enti a struttura associativa, dell'Assemblea dei Soci quale organo di indirizzo e di supervisione; tale organo non sussiste negli Enti a struttura istituzionale.

<sup>4</sup> Per efficienza si intende la capacità dell'Ente di raggiungere un determinato obiettivo (solitamente assegnato in sede di redazione del bilancio preventivo) minimizzando i costi (e più in generale l'impiego di risorse) ad esso sotteso. Per efficacia si intende la capacità dell'Ente di massimizzare (o minimizzare) un determinato obiettivo date le risorse disponibili.

A. Prospero-G. Rossi, Associazioni e Fondazioni, De Lillo Editore, 1995, Pag. 79.

Tuttavia, sulla base delle indicazioni della circolare ministeriale del 28/6/95 punto 3.3, è stata prevista per questi ultimi, in particolare per quelli di dimensioni più rilevanti, la presenza del Comitato Esecutivo con funzioni di gestione dell'Ente, lasciando al Consiglio di Amministrazione i "compiti di supervisione, indirizzo, programmazione e controllo".

Per quanto riguarda invece gli altri organi e tipologie di funzioni e meccanismi operativi per entrambi valgono le considerazioni generali sviluppate nei punti precedenti.

ORGANIGRAMMA-TIPO PER ENTI CONFERENTI

Natura/dimensione	Base istituzionale	Base associativa
Piccola	Figura 2	Figura 5
Media	Figura 3	Figura 6
Grande	Figura 4	Figura 7

## 4.2 Efficienza gestionale e organizzativa

Le problematiche relative all'assetto organizzativo degli Enti conferenti, esaminate nelle pagine precedenti, offrono lo spunto per sviluppare qualche riflessione sul tema dell'efficienza delle Fondazioni.

L'argomento riveste certamente una primaria importanza soprattutto se si considera che, come autorevolmente sostenuto in recenti studi sulle Fondazioni bancarie<sup>5</sup>, è proprio sull'efficienza con cui assolvono alle proprie finalità istituzionali che si fonda il consenso sociale e si acquisiscono le benemerienze civiche e morali da cui, in ultima istanza, le organizzazioni non profit, e gli Enti conferenti tra esse, traggono la loro piena legittimazione di ruolo nell'ambito della società civile.

Il tema dell'efficienza degli Enti conferenti si può ricondurre, essenzialmente, all'analisi dei loro più tipici processi di gestione e, più in particolare, alla valutazione della capacità, degli stessi Enti, di realizzare una gestione complessiva che assicuri:

- l'ottimizzazione dei profitti;
- la massimizzazione delle erogazioni.

L'ottimizzazione dei profitti coinvolge, primariamente, la capacità degli Enti di riconoscere i vantaggi derivanti dalla diversificazione degli investimenti, in un processo in cui l'accrescimento della redditività sia attentamente bilanciato con il mantenimento del valore del proprio patrimonio.

<sup>5</sup> R. Ruozi e C. Demattè (a cura di), "Le Fondazioni di origine bancaria: evoluzione recente e prospettive future alla luce della Direttiva Dini 1994", Newfin, 1995.

Prof. S. Sterpi e Prof. E. Borgonovi - Congresso internazionale Stresa "Le organizzazioni senza fini di lucro", 1995.

P. Barbetta (a cura di), "Senza Scopo di Lucro - Dimensioni economiche, storia, legislazione e politiche del settore non profit in Italia", IRS (1995).

FIGURA 2 - Organigramma tipo di Ente a base istituzionale (dimensione piccola).

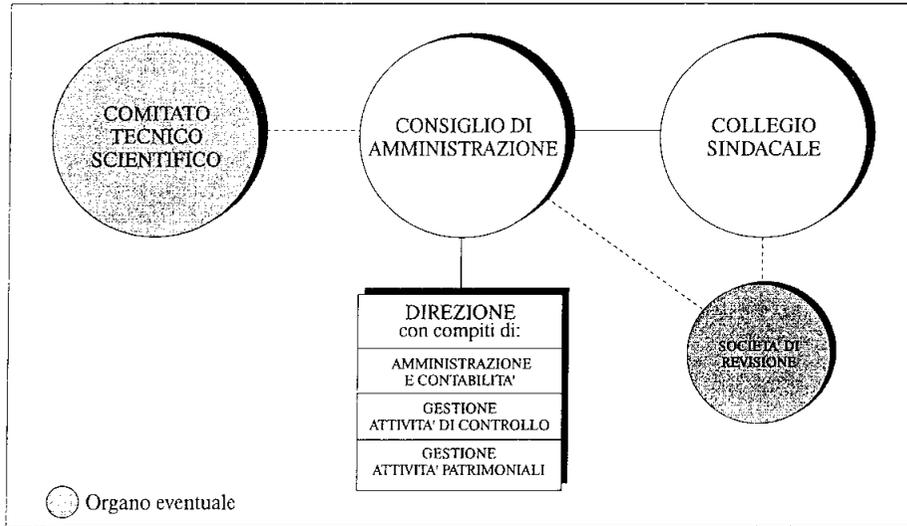


FIGURA 3 - Organigramma tipo di Ente a base istituzionale (dimensione media).

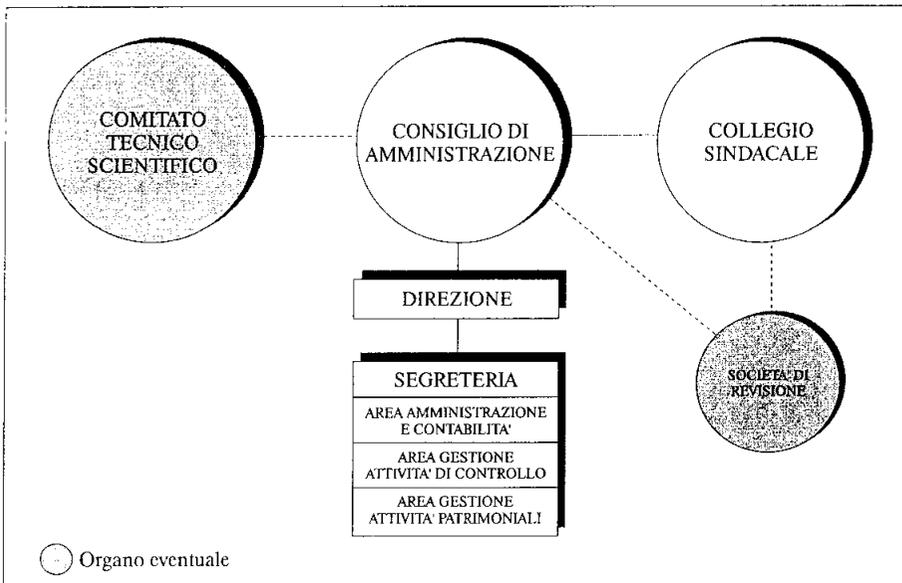


FIGURA 4 - Organigramma tipo di Ente a base istituzionale (dimensione piccola).

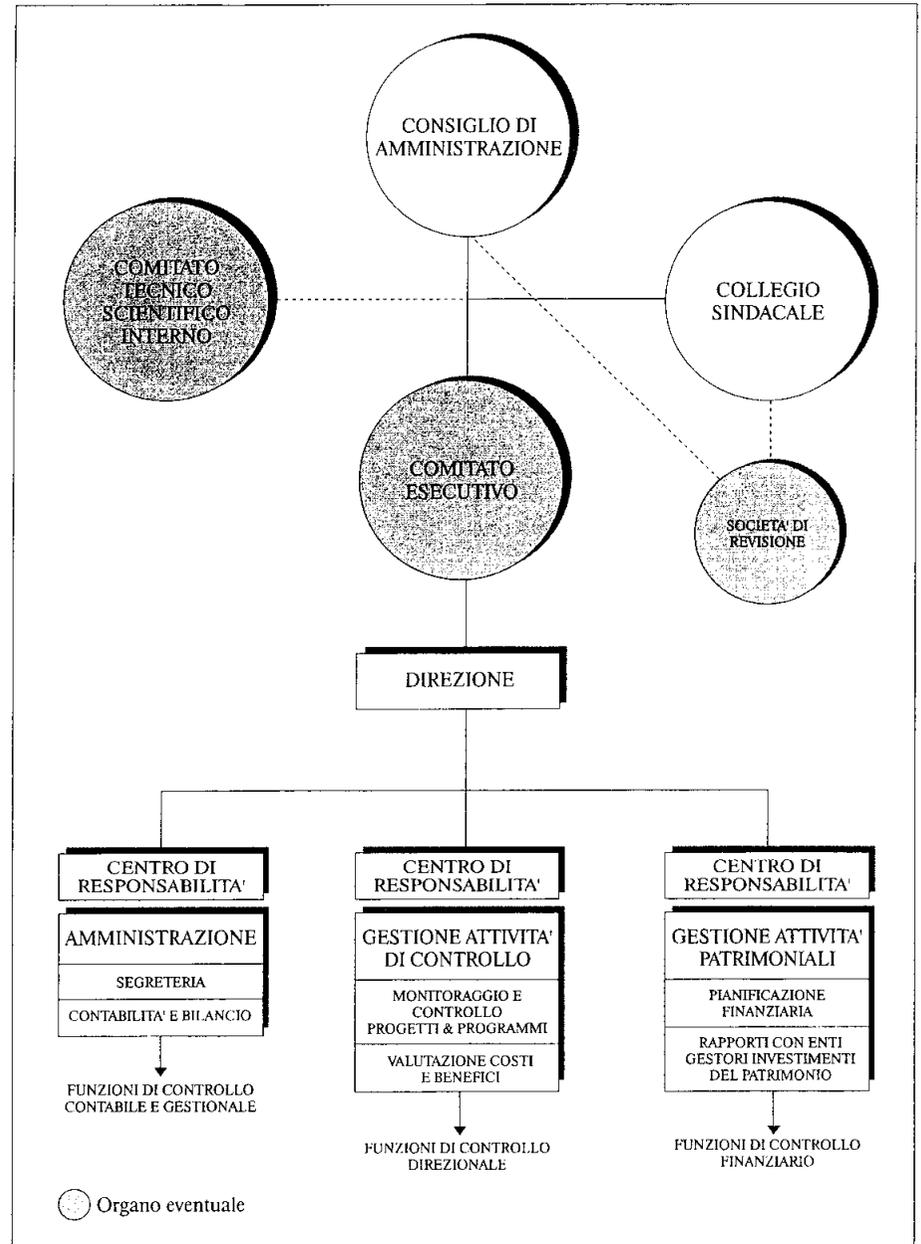


FIGURA 5 - Organigramma tipo di Ente a base associativa (dimensione piccola).

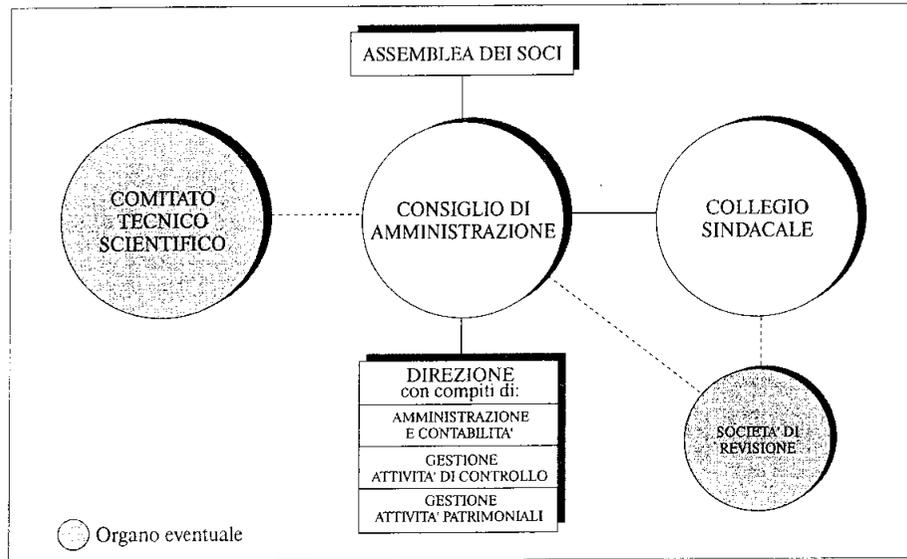


FIGURA 6 - Organigramma tipo di Ente a base associativa (dimensione media).

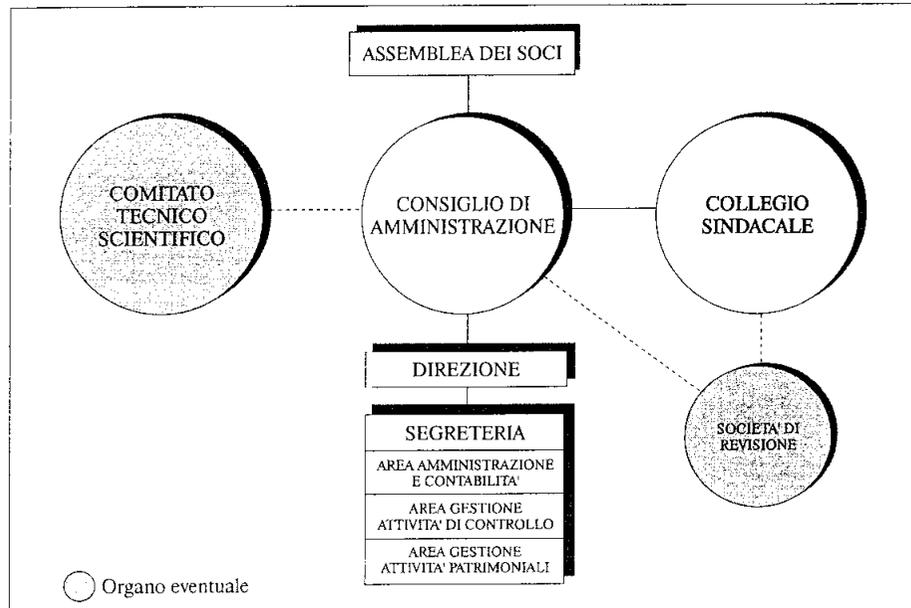
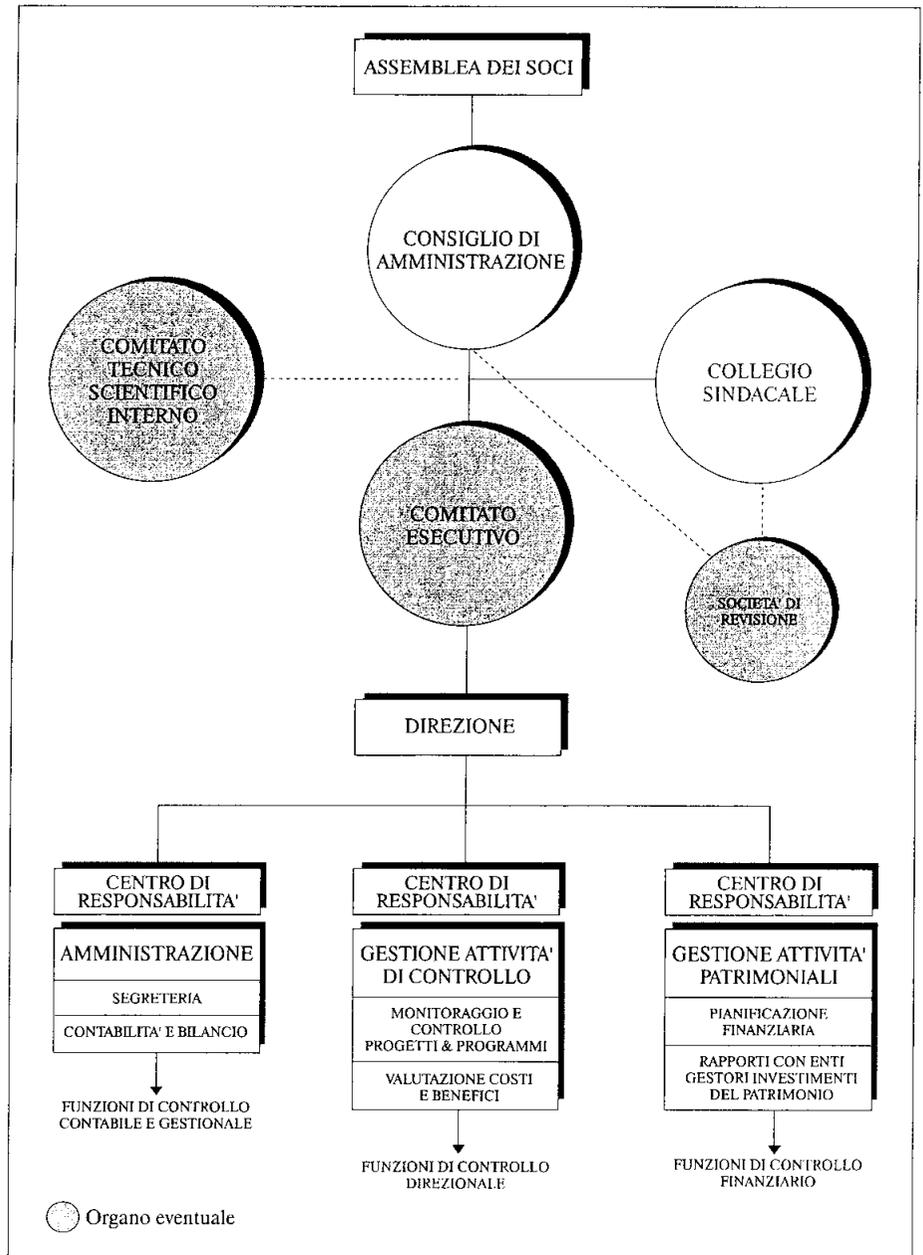


FIGURA 7 - Organigramma tipo di Ente a base associativa (dimensione grande).



Le valutazioni circa l'operato delle Fondazioni a questo proposito non potranno esimersi, inoltre, dal riconoscere un maggiore apprezzamento per quelle posizioni in cui, a parità di altre condizioni realizzate, si sia ridotta più significativamente la partecipazione nella conferitaria.

La massimizzazione delle erogazioni investe in primo luogo, invece, la capacità di destinare agli stanziamenti nei diversi settori di intervento una quota quanto più alta possibile dei proventi conseguiti al netto, ovviamente, degli accantonamenti obbligatori previsti dalla legge.

Il perseguimento di questo obiettivo implica, necessariamente, una costante attenzione al contenimento delle spese di gestione interna dell'Ente, compatibilmente con la necessità di mantenere elevato lo standard qualitativo di funzionamento dell'Ente stesso, e la capacità di promuovere e sviluppare iniziative e progetti di intervento nei settori statutariamente previsti, contenendo nei tempi più brevi possibili i processi di allocazione delle risorse.

L'aspetto meramente quantitativo non esaurisce peraltro il problema della efficienza dell'attività erogativa degli Enti, la quale deve misurarsi anche sul piano della natura e qualità degli interventi operati.

In questo senso assume rilievo una valutazione della valenza "produttiva" dell'intervento effettuato, con l'evidente opportunità di valorizzare e promuovere maggiormente i progetti più importanti ed impegnativi, riducendo al minimo l'incidenza delle forme di intervento cosiddette "a pioggia" che in genere non sono sottoposte ad alcun criterio di programmazione.

Per esprimere una corretta valutazione a tale riguardo è opportuno sottolineare che il giudizio non può essere ricondotto in modo esclusivo alla dimensione economica dell'intervento, come suggeriscono, peraltro, anche gli orientamenti prevalenti che indicano la necessità di adottare tecniche di analisi costi-benefici per la valutazione e comparazione dei principali progetti.

L'entità dell'impegno economico, infatti, potrebbe non essere sufficiente per rappresentare compiutamente la rilevanza sociale dell'iniziativa o, per altri aspetti, potrebbe non indicare in modo inequivocabile il livello di coinvolgimento della Fondazione rispetto ad un determinato progetto.

Si pensi, ad esempio, al diverso significato che possono avere interventi dello stesso importo realizzati da grandi Fondazioni, che dispongono di rilevanti risorse economiche, o dagli Enti più piccoli che amministrano una disponibilità economica molto più contenuta.

È soprattutto con riferimento a queste ultime fattispecie che appare significativo esaminare, quale ulteriore indicatore di efficienza nelle operazioni di finanziamento di progetti collegati allo sviluppo economico-sociale, il rilievo assunto dalle operazioni di investimento in pool, cioè quelle iniziative alla cui realizzazione concorrono più Fondazioni.

Attraverso tali forme di collaborazione si possono, infatti, superare i limiti imposti dalle ridotte dimensioni economiche dei singoli Enti e, attraverso il sostegno dei progetti di più ampio respiro e maggior onere finanziario, una Fondazione di piccole di-

mensioni può contribuire più concretamente alla configurazione di un modello sociale in cui il cosiddetto Terzo Settore (quello in cui operano le organizzazioni non profit) possa utilmente riempire gli spazi di intervento lasciati scoperti dalla crisi del welfare state.

Un altro segno distintivo dell'efficienza delle Fondazioni può essere riconosciuto nella entità dell'avanzo di gestione in relazione al totale delle disponibilità dell'Ente per finalità istituzionali; quanto più piccolo esso risulta tanto maggiori appariranno le capacità di previsione, programmazione e realizzazione della Fondazione.

Tenuto conto del peculiare sistema di composizione del bilancio degli Enti conferenti, che verrà più avanti approfondito nella parte di questo rapporto dedicata all'illustrazione di una proposta di bilancio tipo elaborata dall'ACRI, si può osservare, in primo luogo, che, per la sua natura intrinseca, l'avanzo di gestione varia in modo inversamente proporzionale all'entità delle erogazioni.

Ciò significa, quindi, che quanto più alta è la quota di risorse destinate all'attività erogativa tanto più basso è il valore dell'avanzo di gestione; il fenomeno complessivo andrebbe poi monitorato anche attraverso l'analisi delle erogazioni per il finanziamento di progetti specifici, onde poter individuare gli andamenti gestionali anomali che tendono a produrre un accumulo di "residui passivi", cioè di generici stanziamenti per l'attività istituzionale a fronte dei quali non sono stati ancora assunti precisi impegni di spesa.

La misurazione dell'efficienza può altresì affidarsi all'analisi di avanzi di gestione di altra natura, cioè non derivanti da errati calcoli di previsione, programmazione e realizzazione.

Si fa riferimento, in particolare, a quegli avanzi di gestione che si determinano per effetto di una efficiente gestione della Fondazione, in virtù della quale si riesca a realizzare l'attività istituzionale con costi minori di quelli originariamente previsti.

La misurazione dell'efficienza, in questi casi, può realizzarsi attraverso l'analisi dei modi di utilizzo di questi avanzi: essa è tanto maggiore quanto più grande è la quota di tali avanzi investita per il miglioramento delle prestazioni future dell'Ente.

I parametri di efficienza finora richiamati fanno riferimento ad alcune caratteristiche distintive degli Enti conferenti; non si possono non citare tuttavia, a margine di questa trattazione, quegli indicatori che comunemente vengono adottati da ogni tipo di organizzazione per monitorare i livelli di produttività ed efficienza.

A questo riguardo si può parlare, in generale, di indici che pongono in rapporto quantità rappresentative delle risorse (umane, tecniche e finanziarie) utilizzate nel processo organizzativo con altre quantità che misurino l'output del processo stesso (ad esempio, nel caso delle Fondazioni, il rapporto tra numero dei dipendenti e numero dei progetti esaminati o delle erogazioni effettuate).

Dalle pur brevi considerazioni sin qui esposte si evince che l'efficienza gestionale ed operativa degli Enti conferenti è un fenomeno molto complesso che presuppone, per una sua corretta rappresentazione e valutazione, un'analisi articolata ed integrata di molteplici variabili.

I riferimenti e gli indicatori prospettati in questo paragrafo, lungi dal voler esauri-

re la disamina della materia, si propongono piuttosto quali spunti su cui si auspica possa svilupparsi un confronto più allargato prima di giungere alla definizione di modelli definitivi di valutazione dell'efficienza.

#### 4.3 Alcuni dati sulla composizione degli organici

Si ritiene utile riportare, a conclusione del capitolo, alcuni dati relativi all'assetto del personale degli Enti conferenti, rilevati nell'ambito della ricerca, realizzata dall'ACRI, sulle attività degli Enti nel biennio 1993-1994.

Dalle rilevazioni effettuate emerge che, nel loro complesso, gli Enti conferenti hanno operato avvalendosi della collaborazione di 314 unità, sulla base di un rapporto di lavoro variamente configurato a seconda delle diverse realtà.

Una prima valutazione del dato evidenzia, in modo immediato, la snellezza della struttura operativa delle Fondazioni bancarie che sono riuscite a contenere entro limiti ridotti il complessivo fabbisogno di risorse umane nei loro primi anni di attività.

Nelle tabelle che seguono si analizzano, in modo più dettagliato, alcuni aspetti specifici riguardanti la natura e la tipologia di rapporto di lavoro subordinato adottato nell'ambito delle Fondazioni e gli inquadramenti contrattuali dei dipendenti.

TABELLA 10 - Distribuzione del personale degli Enti conferenti in relazione alla natura del rapporto di lavoro e alla dimensione dell'Ente. (\*)

Classi dimensionali degli Enti (1)	Natura del rapporto di lavoro						Totale classe
	Organico proprio dell'Ente	% sul totale della classe	Organico distaccato della Spa bancaria	% sul totale della classe	Organico in "service"	% sul totale della classe	
Classe I	2	3	18	25	51	72	71
Classe II	3	6	23	44	26	50	52
Classe III	5	7	20	29	44	64	69
Classe IV	3	5	26	40	36	55	65
Classe V	9	16	36	63	12	21	57
<b>Totale</b>	<b>22</b>	<b>7</b>	<b>123</b>	<b>39</b>	<b>169</b>	<b>54</b>	<b>314</b>

(\*) Situazione aggiornata al mese di novembre 1995.

(1) Il criterio in questa sede adottato consiste nel considerare, dell'intera successione ordinata in senso crescente degli 80 patrimoni del 1994, le cinque parti formate da un uguale numero di Enti (cinque parti = cinque quinti; pertanto: uguale numero in ciascuna parte ovvero quinto = 20% del totale ossia 16 Fondazioni). Per ulteriori dettagli sulle caratteristiche della suddetta classificazione si rimanda alla premessa del capitolo 7.

Come si può osservare, a livello complessivo di sistema prevale il ricorso, da parte delle Fondazioni, a convenzioni di service, stipulate per lo più con le società conferitarie partecipate (54%).

L'andamento del fenomeno è chiaramente influenzato dalla dimensione degli Enti ed evidenzia come il ricorso a questo tipo di collaborazione sia particolarmente im-

portante per gli Enti conferenti più piccoli (cioè quelli appartenenti alla prima classe dimensionale).

Significativa appare anche l'incidenza della soluzione del "distacco" dalla SpA bancaria di riferimento (39%), seppure essa presenti valore inferiore rispetto alla precedente fattispecie; questo tipo di rapporto di collaborazione, che per certi aspetti segnala il legame ancora forte esistente tra le Fondazioni e le rispettive società conferitarie, può essere anche interpretato come una conferma della scelta, fatta dagli Enti, di conservare un elevato grado di flessibilità nell'utilizzo delle risorse umane.

Consequente ai dati appena esaminati è la modesta entità dei casi di personale assunto dagli Enti in organico proprio (7%): il dato assume un rilievo più significativo, infatti, solo negli Enti di dimensioni maggiori (classe V).

Nella tabella seguente viene indicata, invece, la tipologia di rapporto di lavoro dal punto di vista della durata dell'impegno giornaliero delle risorse dedicate, distinguendo tra occupati a tempo pieno e a tempo parziale indipendentemente dalla natura "contrattuale" del rapporto.

TABELLA 11 - Distribuzione del personale degli Enti conferenti, in relazione alla tipologia del rapporto di lavoro e per classi dimensionali degli Enti. (\*)

Classi dimensionali degli Enti (1)	Tipologia del rapporto di lavoro				Totale classe
	Part Time	% sul totale della classe	Full Time	% sul totale della classe	
Classe I	71	100	—	—	71
Classe II	43	83	9	17	52
Classe III	52	75	17	25	69
Classe IV	48	74	17	26	65
Classe V	17	30	40	70	57
<b>Totale</b>	<b>229</b>	<b>73</b>	<b>85</b>	<b>27</b>	<b>314</b>

(\*) Situazione aggiornata al mese di novembre 1995.

(1) Il criterio in questa sede adottato consiste nel considerare, dell'intera successione ordinata in senso crescente degli 80 patrimoni del 1994, le cinque parti formate da un uguale numero di Enti (cinque parti = cinque quinti; pertanto: uguale numero in ciascuna parte ovvero quinto = 20% del totale ossia 16 Fondazioni). Per ulteriori dettagli sulle caratteristiche della suddetta classificazione si rimanda alla premessa del capitolo 7.

Il tempo parziale di impegno risulta, con evidenza, largamente predominante in tutte le classi dimensionali di Ente ad eccezione dell'ultima, quella che contiene le Fondazioni di maggiori dimensioni.

Si conferma così, come già visto nel commento alla Tab. 10 la preferenza espressa, dagli Enti conferenti, in questa fase iniziale in cui l'operatività non è ancora a regime, per forme di occupazione meno onerose e più flessibili.

Un'ultima rappresentazione di dati viene fornita, nella Tab. 12 con riguardo agli inquadramenti contrattuali riconosciuti al personale che svolge la propria opera per l'Ente conferente.

TABELLA 12 - Distribuzione del personale degli Enti conferenti sulla base dell'inquadramento contrattuale e per classi dimensionali degli Enti. (\*)

Classi dimensionali degli Enti (1)	Inquadramento contrattuale								
	Dirigenti	% sul totale della classe	Funzionari	% sul totale della classe	Quadri	% sul totale della classe	Impiegati	% sul totale della classe	Totale classe
Classe I	23	32	20	28	5	7	23	32	71
Classe II	13	25	10	19	10	19	19	37	52
Classe III	18	26	22	32	8	12	21	30	69
Classe IV	16	25	19	29	3	5	27	42	65
Classe V	9	16	12	21	12	21	24	42	57
<b>Totale</b>	<b>79</b>	<b>25</b>	<b>83</b>	<b>27</b>	<b>38</b>	<b>12</b>	<b>114</b>	<b>36</b>	<b>314</b>

(\*) Situazione aggiornata al mese di novembre 1995.

(1) Il criterio in questa sede adottato consiste nel considerare, dell'intera successione ordinata in senso crescente degli 80 patrimoni del 1994, le cinque parti formate da un uguale numero di Enti (cinque parti = cinque quinti; pertanto: uguale numero in ciascuna parte ovvero quinto = 20% del totale ossia 16 Fondazioni). Per ulteriori dettagli sulle caratteristiche della suddetta classificazione si rimanda alla premessa del capitolo 6.

Il dato relativo agli inquadramenti nel grado di dirigente e di funzionario, evidenzia un sensibile sbilanciamento delle strutture organizzative degli Enti conferenti verso i ruoli direttivi.

Ciò, peraltro, sembra essere l'inevitabile conseguenza di una strutturazione interna degli Enti conferenti che, da un lato prevede organici complessivi molto esigui, ma dall'altro necessita della copertura di ruoli, formali e non, a cui si riconducono rilevanti responsabilità e che richiedono quindi, per chi li ricopre, elevati livelli di inquadramento.

## CAPITOLO 5

### I SISTEMI DI RAPPRESENTAZIONE E DI CONTROLLO DELLE ATTIVITÀ REALIZZATE: UNA PROPOSTA DI BILANCIO TIPO PER GLI ENTI CONFERENTI

#### Premessa

La formulazione di un bilancio per le Fondazioni richiede alcune riflessioni preliminari sulle specificità del modello di riferimento sulle quali è opportuno soffermarsi attentamente, prima di analizzare il contenuto della proposta di bilancio per gli Enti.

Le considerazioni svolte attengono alle seguenti caratteristiche:

#### a. Le diversità tra l'informativa societaria delle Fondazioni e quella delle altre tipologie di imprese

Per informativa societaria si intende quel complesso di informazioni che va sotto il nome di relazione di bilancio o annual report, nella prassi internazionale, che è costituito da "parole" e da "cifre"<sup>1</sup>.

L'obiettivo del bilancio, di norma, è quello di fornire sinteticamente tre tipi di informazione di carattere preminentemente quantitativo:

- il patrimonio di una azienda, in un dato momento;
- il risultato di esercizio aziendale;
- le regole e/o i principi contabili adottati per misurare il risultato di esercizio.

Nel caso delle Fondazioni, assumono invece grande importanza i principi di gestione, le attività svolte, i risultati ottenuti in chiave di costi/benefici, i criteri di selezione delle iniziative ecc., cioè la parte del bilancio dei fatti, illustrati con le parole. Per quanto concerne le informazioni più tradizionali e soprariportate, si può evidenziare quanto segue:

- il dato patrimoniale, pur mantenendo lo stesso valore informativo deve essere integrato con informazioni utili, quali le variazioni che ha registrato e come si è incre-

<sup>1</sup> Cfr. L. Hinna, *Informativa di bilancio: riflessioni e spunti operativi*, in Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale, Roma 1986, pag. 384 e segg.