

Le fondazioni bancarie*

di Virginio Vitullo

Sommario

1. Le origini delle fondazioni bancarie; 2. Iter storico: da «Crispi» a «Ciampi»; 3. La riforma «Tremonti»; 4. Articolo 52 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»; 5. Interventi giurisprudenziali; 6. Rilevazione ACRI; 7. Investimenti correlati alla missione; 8. Conclusioni.

1. Le origini delle fondazioni bancarie

Le odierne Fondazioni bancarie¹ affondano le proprie radici nelle Casse di Risparmio² e nei Monti di Pietà, persone giuridiche private³ che,

* Questo lavoro costituisce un estratto della ricerca "Fondazioni e interesse pubblico: diversi modelli, uno scopo" (a cura di C. Cittadino), condotta nel corso del 2011 per conto dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" di Roma e pubblicata nel mese di luglio 2012 dall'Editrice APES. Come tutta la pubblicazione, anche questo capitolo è stato sottoposto a valutazione preventiva da parte di esperti non anonimi. Si riproduce il testo in questa rivista a seguito di autorizzazione concessa dall'Istituto San Pio V.

¹ Più correttamente dovrebbe parlarsi di fondazioni di origine bancaria ovvero di fondazioni ex bancarie, ossia dei c.d. «enti conferenti» di cui si dirà meglio in seguito. F. BELLI – F. MAZZINI – *Digesto delle discipline privatistiche - sezione commerciale - fondazioni bancarie*, Torino, UTET, 2000, p. 296 – 396.

² G. INGROSSO, in *Nuovo Digesto italiano*, voce Cassa di Risparmio, 1939, afferma: «alla istituzione delle Casse di Risparmio concorre, insieme con quella delle associazioni e degli enti che la creano, la volontà dello Stato attraverso l'approvazione degli atti costitutivi e degli statuti: approvazione che implica controllo di opportunità e di convenienza economica e finanziaria».

³ Nel 1906 Santi Romano affermò che: «la natura delle Casse di Risparmio è molto incerta e offre campo a controversie vivissime; a molte di esse non è estraneo il fine

seppur con notevoli modifiche che le hanno portate ad assumere una natura di carattere pubblicistico, sono state presenti nel nostro ordinamento giuridico, fino alle riforme degli anni '90, di cui si tratterà più approfonditamente *infra*.

L'origine storica di tale istituto, nato come persona giuridica privata, risale, addirittura, al 1765 quando, nella cittadina di Brunswick fu istituita la prima Cassa di Risparmio⁴, seguita dalla istituzione di un'altra Cassa di Risparmio ad Amburgo nel 1768, il cui scopo era quello di

di beneficenza, che però non pare produca conseguenze giuridiche. In genere sembra che costituiscano degli enti commerciali, ma le prestazioni cui attendono possono considerarsi, avuto anche riguardo alla generalità delle persone cui vengono rese, come aventi carattere pubblico. Da ciò la speciale vigilanza alla quale sono sottoposte verso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, che ne approva gli statuti che esse sono obbligate a formare, provvede alle ispezioni, scioglie temporaneamente l'amministrazione, ordina la riforma degli statuti, e finalmente, accertata la perdita di non meno della metà del patrimonio ne provoca la liquidazione».

⁴ F. CORSICO – P. MESSA, *Da Frankenstein a principe azzurro - Le fondazioni bancarie tra passato e futuro*, Venezia, 2011, p. 20.

fornire «alle persone industriose di umile condizione, l'opportunità di mettere da parte alcunché, depositare risparmi duramente guadagnati con qualche interesse»⁵. Negli anni seguenti presero sempre più piede in Svizzera e più precisamente ad Oldenburg e a Berna⁶.

Come accennato, lo scopo di queste Casse di Risparmio era quello di raccogliere dai privati cittadini il denaro guadagnato con il loro lavoro e contemporaneamente quello filantropico di aiutare gli stessi con l'elargizione di piccoli prestiti; tutto ciò trovava la propria utilità nella garanzia prestata che le somme depositate sarebbero state restituite.

Il Consiglio di Stato, in un noto parere riguardante la disciplina delle fondazioni bancarie afferma che «la dottrina non ha mancato di sottolineare come l'attività delle Casse di Risparmio fosse diversa sia dall'attività bancaria in senso stretto (la prima fondata su capitali raccolti da iniziali sottoscrittori ma soprattutto accresciuti dal pubblico dei depositanti, attraverso depositi minuti e non certo costituiti per fini speculativi; la seconda con una caratterizzazione marcatamente commerciale, nata su iniziativa di singoli o di gruppi ristretti, appartenenti alle classi più elevate, con impieghi decisamente speculativi) sia dall'attività di assistenza e di beneficenza propriamente detta, consistente nella elargizione di beni indirizzata gratuitamente verso i ceti più umili, mentre nel caso delle Casse di Risparmio la beneficenza consisteva soprattutto nel fatto di intervenire nel credito, favorendo la formazione e la raccolta del piccolo risparmio popolare e formando una garanzia che altrimenti non sarebbe

stata possibile per la conservazione e la remunerazione di quel risparmio»⁷.

In Italia la prima Cassa di Risparmio fu fondata a Venezia nel 1822, seguita l'anno successivo da Milano, da Firenze nel 1829 e infine da Roma nel 1836. Queste Casse di Risparmio, fiorite tutte nel periodo precedente l'unità d'Italia, avevano caratteristiche differenti: infatti, nello Stato Pontificio e nel Granducato di Toscana si crearono, per iniziativa di privati cittadini, le c.d. Casse di Risparmio «associazioni», mentre nel Regno Sardo – Piemontese e nel Regno delle due Sicilie l'iniziativa fu essenzialmente di enti e istituzioni di natura pubblica, le c.d. Casse di Risparmio di struttura fondazionale⁸. Parte della dottrina sottolinea come si affermarono due modelli di Casse di Risparmio: le Casse di Risparmio sotto forma di associazione e le Casse istituzionali. Per poter far parte delle prime era necessario versare una quota per creare una cassa al fine di partecipare, in qualità di soci, alla sua evoluzione; mentre le Casse istituzionali erano costituite da enti pubblici e soggetti di opere religiose i quali versavano un fondo di dotazione e nominavano un consiglio di amministrazione che si sarebbe, successivamente, occupato della gestione⁹.

Con il passare del tempo si venne a modificare lo scopo di questi enti, avvicinandosi all'attività di carattere bancario in quanto, oltre alla semplice raccolta di denaro si aggiunsero delle forme di investimento.

2. Iter storico: da «Crispi» a «Ciampi»

Le Casse di Risparmio dalla loro nascita sino all'insediamento del primo Governo Crispi

⁵ G. PALMA – P. FORTE, *Fondazioni tra problematiche pubblicistiche e tematiche privatistiche*, Torino, 2008, p. 329 e ss.

⁶ G. PONZANELLI, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino, 1996.

⁷ Consiglio di Stato, Sez. Consultiva per gli atti normativi – Parere 1 luglio 2002, n. 1354.

⁸ F.M.E. EMMANUELE, *Evoluzione e vicende delle fondazioni di origine bancaria*, Napoli, 2006, p. 7.

⁹ F. CORSICO – P. MESSA, *op. cit.*, p. 20.

svolsero la propria attività in piena autonomia senza alcun soggetto che ponesse in essere una qualsivoglia vigilanza nei loro confronti.

Con l'introduzione della legge 15 luglio 1888, n. 5546, ad opera del Governo Crispi, si cercò di dettare per le Casse di Risparmio una disciplina organica; in tale legge sono definite come: «istituti che si propongono di raccogliere depositi a titolo di risparmio e di trovare ad essi conveniente collocamento, qualunque sia la natura dell'ente fondatore»; da questa incisiva definizione si può facilmente evincere la contestuale presenza di due anime: quella assistenziale-benefica e quella bancaria. Con tale legge si statuì che questi istituti di credito dovessero operare sotto la vigilanza del Ministero dell'Agricoltura, Industria e del Commercio, che gli amministratori non potessero partecipare agli utili o percepire indennità ed inoltre, per ampliare l'attività bancaria, affrontandone serenamente i rischi e per rendere più solidi tali istituti, si stabilì che ogni cassa dovesse costituire un fondo dotazione, c.d. "massa di rispetto", corrispondente alla somma pari al 90% degli utili conseguiti ogni anno, fino a quando il patrimonio della cassa non avesse raggiunto un valore pari al 10% dei depositi effettuati presso di esso¹⁰; questo accantonamento costituì una riserva da detenere per fronteggiare i vari prelevamenti.

Successivamente a questo primo tentativo di sistemazione organica dell'istituto in questione, si assistette ad un periodo di vuoto normativo poi superato con il Regio decreto legge 10 febbraio 1927, n. 267; con tale provvedimento si ridusse nettamente il numero delle Casse di Risparmio a quell'epoca esistenti, che da 204

passarono a 105. Con tale atto normativo vennero soppresse quelle Casse che non avevano raggiunto i cinque milioni di lire di deposito¹¹; fu contemporaneamente istituzionalizzato un controllo da parte del Ministero dell'economia nazionale al quale veniva affidata la possibilità di modificare lo statuto, sospendere il consiglio di amministrazione, nominare un commissario straordinario e, di concerto con il Ministero delle finanze, autorizzare l'apertura o la chiusura di sedi secondarie.

La maggiore ingerenza del controllo pubblico nel settore creditizio e del risparmio avvenne in seguito alla fine della prima guerra mondiale; infatti, in tale periodo, molte banche attraversarono un profondo momento di crisi, in quanto, avendo aiutato molte imprese in difficoltà, non erano più in grado di rimborsare quanto depositato dai risparmiatori. Proprio in tale momento intervennero una serie di provvedimenti atti ad aumentare i controlli sulle banche, ad istituire la Banca d'Italia, a passare le competenze in materia di vigilanza all'ispettorato per la difesa del risparmio e dell'esercizio del credito¹², che divenne organo supremo del sistema bancario dovendo passa-

¹⁰ G. DI FIORE, *Le fondazioni di origine bancaria: soggetto privato nel "sistema territoriale locale?"*, in *Fondazioni tra problematiche pubblicistiche e tematiche privatistiche*, Torino, 2008, p. 333.

¹¹ Fu previsto che tali istituti dovessero fondersi con le altre Casse di dimensioni più grandi già esistenti sul territorio ed in particolare con quelle del capoluogo di provincia, le quali a loro volta dovevano dar vita ad una sorta di partenariato con quelle a livello regionale al fine di migliorare la loro operatività e attenuare una eccessiva concorrenza. V. tra gli altri, G. NICOTRA, *Il concentrazione delle Casse di Risparmio*, in *Riv. bancaria*, 1928, p. 493; N. TRIDENTE, *La concentrazione bancaria dalla prima guerra mondiale ai giorni nostri*, Bari, 1955.

¹² In base all'articolo 2, comma 2, Regio decreto legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito con legge 7 marzo 1938, n. 141, si prevedeva che era: «soggetta ad autorizzazione dell'ispettorato ogni emissione di azioni, di obbligazioni, di buoni di cassa, di valori mobiliari di ogni natura, da realizzare a mezzo delle aziende soggette al controllo dell'ispettorato o i relativi titoli si vogliano ammettere al mercato dei valori mobiliari nelle borse del Regno».

re sotto il suo controllo ogni ramo dell'attività bancaria nazionale.

Questa serie di provvedimenti finalizzati alla creazione del moderno assetto del sistema bancario italiano, furono alla base della c.d. "Legge bancaria" emanata con il regio decreto del 12 marzo 1936, n.375¹³. Con tale legge venne affermata la tesi giurisprudenziale degli anni '20, in base alla quale le Casse di Risparmio furono qualificate come entità riferibili allo Stato e più specificatamente come «enti pubblici», sia pur dotati di poteri di imperio, cosicché lo Stato stesso non poteva disinteressarsi dell'organizzazione del risparmio e del credito, poiché queste erano intese come funzioni tipicamente pubbliche¹⁴.

Nel giro di pochissimo tempo il Governo fascista strinse in modo rilevante le scelte delle Casse di Risparmio e dei Monti di Pietà, riducendo notevolmente il loro ambito di autonomia. Con il regio decreto legge 24 febbraio 1938, n. 204, convertito con legge 3 giugno 1938, n. 778, il legislatore regolò con legge il numero dei componenti dei consigli di amministrazione delle Casse di Risparmio e, nel contempo, pose il governo nella possibilità di intervenire nella vita di detti organismi attraverso la nomina diretta delle figure apicali ad essi preposti. Purtroppo, anche in seguito alla caduta del regime fascista e con l'introduzione

del codice civile e della costituzione, il sistema rimase praticamente immutato.

L'Italia, anche entrando a far parte della Comunità economica europea, non fu costretta a privatizzare il settore del credito, ma anzi dagli inizi degli anni '80 diede vita ad un processo di liberalizzazione ponendo fine al monopolio dell'intermediazione finanziaria, facendo nascere, così, nuove tipologie di prodotti finanziari.

La direttiva 12 dicembre 1977, n. 780 (c.d. "Direttiva bancaria") recepita all'interno del nostro ordinamento con decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1985, n. 350, dette inizio un progetto di trasformazione del settore creditizio e si protese alla creazione di un mercato bancario libero¹⁵. In questo stesso lasso temporale intervenne la Banca d'Italia con la pubblicazione di due libri bianchi, il primo del 1981, con il quale la stessa Banca d'Italia auspicava la trasformazione degli enti creditizi in enti pubblici economici e, per accrescere la concorrenza, la Banca stessa autorizzò l'apertura di nuove filiali, superando così il concetto di banca locale.

Con il secondo libro bianco del 1988, seguendo l'esempio portato dall'elaborazione della normativa adottata dagli altri Paesi europei, la Banca d'Italia propose la trasformazione delle banche in società per azioni¹⁶.

¹³ S.CASSESE, *Documenti sulla preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia*, in S. CASSESE *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974, p.145; M.S. GIANNINI *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Tomo II, Padova, 1939, p. 707.

¹⁴ G. MORBIDELLI, *Le attività delle fondazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, Relazione al XVIII Congresso Italo-Spagnolo dei professori di diritto amministrativo, *Forme private e interessi generali: quale ruolo per le fondazioni?* – Bologna, 27 – 29 maggio 2010, consultabile in www.astrid-online.it.

¹⁵ P. DE VECCHIS – G.CARRIERO, *Il Testo Unico in materia Bancaria e creditizia*, in *Il Nuovo Dizionario di Banca Borsa e Finanza* p. 23. Tale direttiva "verrà recepita in Italia molto più tardi, soltanto nel 1985; è appena il caso di sottolineare, tuttavia, come la presenza di siffatto, importante documento comunitario abbia esercitato una notevole influenza sull'ordinamento italiano ben prima della sua formale recezione. Rese, infatti, da subito palese quale fosse la direzione delle possibili riforme".

¹⁶ BANCA D'ITALIA, *Ordinamento degli enti pubblici economici, L'adozione del modello della società per azione*, in *Bollettino economico*, 1988, fasc. X, p. 47.

L'ulteriore impulso venne dato dal Consiglio della Comunità economica europea con l'emanazione della direttiva 15 dicembre 1989, n. 646, recepita nel nostro Paese con il decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, che obbligò all'adozione di successivi provvedimenti atti a riformare l'intero assetto del sistema bancario.

La legge 30 luglio 1990, n. 218, concernente "Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione degli istituti di diritto pubblico", era orientata a conformare l'ordinamento italiano agli indirizzi comunitari volti alla privatizzazione del settore creditizio e ad una corretta concorrenzialità¹⁷. Con la c.d. "Legge Amato" venne prevista una divisione delle Casse di Risparmio in due soggetti giuridici distinti: una fondazione¹⁸, ossia l'ente conferente avente fini di carattere collettivo, caratterizzata da scopi di interesse pubblico e di utilità sociale, e una società per azioni conferitaria, addetta all'attività *stricto sensu* creditizia. La dottrina ipotizzò che le soluzioni per arrivare a questa dicotomia avrebbero potuto essere diverse. Si ritenne, infatti, che per gli istituti di credito e per le casse di risparmio sarebbe stata più consona una trasformazione dell'ente in società per azioni, processo che venne adottato

per gli enti pubblici economici quali IRI, ENI, ENEL ed INA¹⁹.

Tale trasformazione, però, non fu obbligatoria bensì facoltativa, e al fine di indurre più soggetti ad adottare questa soluzione si decise di offrire degli incentivi fiscali, come la ricapitalizzazione di alcuni istituti che ne avevano necessità. Come venne evidenziato dalla dottrina gli enti conferenti furono definiti impropriamente fondazioni bancarie, in quanto assente un esplicito riferimento normativo²⁰.

Pochi mesi dopo l'emanazione della «legge Amato», intervenne il decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, che delineò le regole in merito alla capacità, agli obiettivi e al funzionamento dell'ente conferente ed analizzò anche i rapporti tra questo e la società conferitaria. Proprio dall'articolo 11 di tale atto normativo sorsero problemi circa la natura giuridica delle fondazioni in questione²¹. Infatti, con l'articolo in parola venne attribuita la piena capacità di diritto pubblico e privato agli enti conferenti. Autorevole dottrina ha avuto modo di affermare che «una capacità di diritto pubblico senza il potere di imperio che impronta le potestà pubbliche si traduce in una declama-

¹⁷ Tra gli altri A. TRENTINI sostiene che convenzionalmente sia la legge 30 luglio 1990, c.d. "legge Amato" a segnare il momento di avvio delle fondazioni bancarie, così come è sempre del 1990 il decreto attuativo (decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356), con cui si dà avvio alla c.d. *privatizzazione formale* degli istituti di credito di diritto pubblico.

¹⁸ E. DEL PRATO, *Fondazioni bancarie e categorie civilistiche*, in *Banca Borsa tit. cred.*, 2002, fasc. 6, p. 739. L'espressione "fondazione bancaria" o "fondazione di origine bancaria" è entrata nel linguaggio corrente all'indomani della c.d. "riforma Amato - Carli", in realtà essa fu prevista normativamente solo con la legge 23 dicembre 1998, n. 461, e con il decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153.

¹⁹ P. SCHLESINGER *Le c.d. fondazioni bancarie*, in *Banca, Borsa e Titoli di credito*, 1995, fasc. 4, p. 421.

²⁰ M. CLARICH - A. PISANESCHI, *Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all'ente non-profit*, Bologna, 2001, p. 7.

²¹ Vivace dibattito è sorto fra gli studiosi del diritto bancario e gli studiosi del diritto civile circa la natura pubblica e privata, delle fondazioni bancarie. Ci si domandò se tale ente potesse essere disciplinato a mezzo del libro I del codice civile, ma gli studiosi del diritto bancario hanno prontamente escluso tale interpretazione. Ci si è interrogati allora se tali enti potessero rientrare in quelli di diritto pubblico ma, si considerò non percorribile neanche questa strada. Si optò, allora, per una figura ibrida: «l'ente pubblico conferente, pur appartenendo più al diritto pubblico che al diritto privato, subisce anche le suggestioni e le provocazioni delle categorie privatistiche dando vita ad una figura ibrida di diritto speciale».

zione senza significato sostanziale. Se con essa si vuole alludere alla funzionalizzazione dell'ente al perseguimento di finalità pubbliche, non si incide, comunque, sulla sua natura, ma si configura un regime tendenzialmente singolare che non tocca la qualificazione del soggetto. Forme e strutture privatistiche possono risultare funzionali al perseguimento di fini di pubblico interesse, sicché l'emersione di uno scopo di pubblico interesse e l'assoggettamento dell'ente ad un regime funzionale a tale scopo non menoma significativamente la sua natura privata»²².

Altri ancora hanno sostenuto che la «piena capacità di diritto pubblico, unita alla capacità di diritto privato è pura finzione tanto con riferimento agli enti conferenti quanto con riguardo alle Casse di Risparmio, le quali non hanno mai goduto di alcuna prerogativa riconducibile alla capacità di diritto pubblico [...] sicché questa assente capacità di diritto pubblico, sebbene legislativamente enunciata, si rivela una formula priva di contenuto normativo»²³.

In ragione di questa doppia attribuzione di soggetto con capacità di diritto pubblico e di diritto privato, lo stesso Ministro Amato ebbe modo di definire le fondazioni bancarie come un «un autentico mostro»²⁴ giuridico²⁵.

Sebbene la «legge Amato» sia stata un punto di partenza per l'attuale assetto organizzativo delle fondazioni di origine bancaria, in realtà

con essa non si raggiunsero i risultati sperati. Infatti, gli istituti di credito italiani risultavano ancora sottocapitalizzati e sottodimensionati. Intervenne, così, la c.d. «direttiva Dini»²⁶, decreto del Ministro del Tesoro adottato in attuazione delle legge 30 luglio 1994, 474 e la successiva circolare interpretativa del 28 giugno 1995. La direttiva in questione, sotto alcuni punti di vista, incrementò, rispetto a prima, il controllo pubblico, sottolineando che le fondazioni sono soggetti no profit e dall'altro lato suggerì una diversificazione degli investimenti che aveva come conseguenza ultima, ed entro il termine di cinque anni dall'emanazione della stessa direttiva, la perdita delle partecipazioni di controllo, in modo tale che le fondazioni non investissero più della metà del loro patrimonio in azioni della società conferitaria²⁷; con

²⁶ Direttiva 18 novembre 1994, «Criteri e procedure per le dismissioni delle partecipazioni deliberate dagli enti conferenti di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, nonché per la diversificazione del rischio degli investimenti effettuati dagli stessi enti».

²⁷ Si legge nell'articolo 2: «1. Gli enti conferenti che procedono alla cessione delle azioni delle società conferitarie o dei diritti di opzione sulle medesime, ne deliberano modalità e tempi; 2. Entro cinque anni dall'emanazione della presente direttiva gli enti conferenti procedono alla diversificazione del proprio attivo in modo che: a) le spese da sostenersi per il perseguimento degli scopi statutari vengono coperte in misura superiore al cinquanta per cento con redditi diversi da quelli derivanti dalla partecipazione nella società conferitaria o in alternativa; b) non più del cinquanta per cento del proprio patrimonio sia investito in azioni della società conferitaria. 3. Non costituisce realizzo di plusvalenze per l'ente conferente il trasferimento delle azioni detenute nella società conferitaria e rivenienti dal conferimento che consenta di rispettare il parametro minimo di diversificazione di cui al punto b) del comma precedente. Per gli enti conferenti che abbiano rispettato il suddetto parametro minimo di diversificazione non costituisce altresì realizzo di plusvalenze il trasferimento delle azioni detenute nella società conferitaria avvenuto in data successiva al predetto quinquennio».

²² E. DEL PRATO, *op. cit.*, p. 740.

²³ F. GALGANO, *Sulle così dette fondazioni bancarie*, in *Contr. e impr.*, 1996, p. 811.

²⁴ L'allora ministro Giuliano Amato, in un'intervista rilasciata al *Sole 24 ore* dell'11 giugno 1995, dichiarò tra l'altro di aver dato vita a questa fattispecie giuridica ritenendo che tale nuovo istituto dovesse avere una mera valenza temporanea, auspicando successivamente un «processo di privatizzazione che identificasse dei proprietari veri ai quali gli amministratori rispondessero».

²⁵ P. SCHLESINGER, *op. cit.*, p. 443.

l'articolo 10 della medesima direttiva si impose agli enti conferenti di rimanere «estranei alla gestione della società conferitaria e delle società ed enti che con essa compongono il gruppo creditizio».

Facendo un raffronto tra la «direttiva Dini» e la «legge Amato», facilmente, mentre si può evincere che con quest'ultima sono nati gli enti conferenti che avrebbero dovuto dare vita, successivamente, alle banche – società per azioni; con la direttiva del '94 gli enti sono stati considerati quale mezzo per giungere alla privatizzazione delle banche, assumendo, così, l'aspetto di «fondazioni pubbliche»²⁸.

Questo susseguirsi di norme non alla sorti l'effetto di una definitiva privatizzazione delle banche pubbliche, cosicché intervennero la legge Ciampi²⁹ e il conseguente decreto legislativo 17 maggio 1999, 153³⁰.

Tali interventi normativi hanno condotto alla definizione delle fondazioni di origine bancaria come persone giuridiche private³¹ ma, con-

temporaneamente, previste hanno introdotto pervasive forme di controllo e di indirizzo della loro attività, rivoluzionandone l'essenza intesa dal legislatore medesimo³².

L'evolversi normativo pocanzi illustrato avrebbe dovuto porre in luce la netta differenza esistente tra le fondazioni, ormai riconosciute quali soggetti di natura privata, e le società bancarie controllate. Tale netta demarcazione avrebbe dovuto facilmente evincersi anche dalla rivisitazione della disciplina fiscale che, esortando le fondazioni bancarie a dismettere i loro pacchetti azionari di controllo, spingeva le stesse a svolgere in piena autonomia i compiti istituzionali a loro più consoni.

Questa riforma, caratterizzata da una certa invasività, impose che gli statuti prevedessero per gli enti degli organi distinti per le funzioni di indirizzo, amministrazione e controllo. In particolare, la legge dettava specifici vincoli all'autonomia statutaria per ciò che concerneva la nomina dei membri dell'organo di indirizzo, i quali dovevano essere determinati quantitativamente in un numero "idoneo ad assicurare l'efficace esercizio dei relativi compiti prevedendo modalità di designazione e di nomina dirette a consentire un'equilibrata, e comun-

²⁸ F. CORSICO – P. MESSA, *op. cit.*, p. 32. Sulla qualificazione giuridica delle «fondazioni pubbliche» v., in questo lavoro, V. SARCONI, *Le fondazioni «pubbliche»*

²⁹ Legge 23 dicembre 1998, n. 461, "Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria".

³⁰ "Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 delle legge 23 dicembre 1998, n. 462"

³¹ Tra altri A. TRENTINI sostiene che solamente con il decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, viene realizzata la c.d. *privatizzazione sostanziale*, a norma della quale gli istituti di credito di diritto pubblico, devono confluire in persone giuridiche private con propria autonomia, sottratte al controllo delle società bancarie, caratterizzate dal perseguimento di scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti.

³² G. PAGLIARI, *Le fondazioni bancarie. Profili giuridici*, Milano, 2004, 177, osserva come la disposizione per la fondazione bancaria «si ataglia perfettamente allo status giuridico di una persona giuridica pubblica, appare anomala per la persona giuridica di diritto privato, che salva l'auto limitazione autonomamente decisa dai costituenti o dai fondatori, non è certamente tenuta, in base al codice civile, a darsi regole statutarie e o regolamentari, disciplinanti l'individuazione e la selezione dei progetti e delle iniziative da finanziare, ad ispirarsi a regole di trasparenza a motivare le proprie scelte e a garantire la più ampia possibilità di tutela degli interessi contemplati dagli statuti....Al contrario le fondazioni sono tenute a darsi delle regole sia per le scelte di indirizzo che per quelle relative alla concreta erogazione dei contributi, nella più coerente logica pubblicistica».

que non maggioritaria, rappresentanza di ciascuno dei soggetti che partecipano alla formazione dell'organo"; inoltre, i singoli componenti devono essere in possesso dei requisiti di onorabilità e professionalità prevedendo, allo stesso tempo, normativamente i casi di incompatibilità tra la carica di consigliere di amministrazione della fondazione e consigliere di amministrazione della società conferitaria. Si prevede inoltre, che l'organo di indirizzo dovesse essere costituito in modo da garantire «un'adeguata e qualificata rappresentanza del territorio con particolare riguardo agli enti locali». Tuttavia l'intento della riforma «Ciampi» non raggiunse i suoi obiettivi, proprio per un'eccessiva ingerenza da parte pubblico dei poteri pubblici che intaccarono la tanto ricercata autonomia attraverso una pervasiva vigilanza ed effettivi poteri di indirizzo, caratteristiche, queste, di un peculiare controllo pubblico tale, addirittura, da definirne la strumentalità rispetto all'amministrazione³³.

Nel contempo, si sarebbe dovuta costituire l'Autorità di vigilanza, organo con poteri di controllo, di indirizzo e, ovviamente, di vigilanza; nelle more della costituzione i compiti a questa autorità conferiti sono stati temporaneamente assegnati al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

La situazione di incertezza e di confusione legislativa venutasi a creare a seguito della «riforma Ciampi» è stata addirittura definita come un «nodo giordano»³⁴.

Poco dopo l'emanazione della «legge Ciampi» e del decreto legislativo n. 153, l'allora Ministro del Tesoro, Giuliano Amato, in data 5 agosto 1999, adottò un atto di indirizzo generale in materia di adempimenti degli statuti delle

fondazioni sulla base di quanto disposto dai sopra citati provvedimenti. Lo scopo di tale atto di indirizzo fu quello di veicolare le erogazioni verso le attività di maggiore interesse pubblico e, nel contempo, spingere sempre più ad un avvicinamento tra le fondazioni e gli enti locali.

definisce Autorevole dottrina ha definito le fondazioni come «salvadanaio dell'ente pubblico»; vengono infatti disciplinate come se si trattasse di enti pubblici strumentali, strutturalmente destinati a finanziare, con le loro elargizioni, le politiche e gli investimenti pubblici³⁵.

Con questo atto di indirizzo si assiste ad un'inversione di tendenza circa la definizione e disciplina della vera natura giuridica delle fondazioni bancarie, le quali, essere non vengono disciplinate dalle norme del codice civile e trattate alla stregua di soggetti giuridici di diritto privato ma, (come nell'ipotesi di incompatibilità ed ineleggibilità dei propri organi), come se fossero enti locali³⁶, attuando quella che, da più autori³⁷, viene definita come una «ripubblicizzazione» delle fondazioni di origine bancaria.

L'ente locale e la fondazione bancaria, apparentemente soggetti giuridici molto diversi tra loro, uno ente di diritto pubblico, l'altro di diritto privato, hanno come comune denominatore lo scopo, anche se «per le fondazione l'individuazione dello scopo non può essere del

³⁵ G. DI FIORE, *op. cit.*, p. 362.

³⁶ Confronta con gli articoli 55 e ss. del decreto legislativo 4 agosto del 2000, n. 267, recante "Testo unico degli Enti Locali".

³⁷ Tra gli altri F. GAMBARDELLA, *Le fondazioni bancarie e l'organismo di diritto pubblico dopo i recenti interventi della Corte Costituzionale*, in *Foro Amministrativo - Tar*, 2004, fasc. 6, p. 912; F. MERUSI, *Sull'incerta natura delle fondazioni bancarie*, in *Giornale di diritto Amministrativo*, 2002, fasc. 11, p. 1144.

³³ F. MERUSI, *La nuova disciplina delle fondazioni di origine bancaria*, in *Giornale dir. Amm*, 1999, p. 718.

³⁴ G. PAGLIARI, *op. cit.*, p. 467.

tutto libera, ma è lo stesso legislatore a disporre che deve perseguire esclusivamente l'utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico».

3. La riforma «Tremonti»

Sulle orme dell'atto di indirizzo testé indicato si inserisce la Legge 28 dicembre 2001, n. 448, meglio nota come «legge Tremonti»³⁸. Tale legge non ha abrogato in realtà il regime preesistente né lo ha sostituito con uno nuovo, ma ha inciso sulla normativa studio prima citata apportando modifiche parziali, ancorché significative al decreto legislativo n. 153 del 1999. Con siffatta legge viene implementata l'ingerenza pubblica. Infatti, il comma 1 lett. c-bis) dell'articolo 11, stila un elenco dei c.d. «settori ammessi»³⁹ tra cui le fondazioni devono scegliere il proprio ambito di operatività⁴⁰, e

³⁸ M. TIEGHI, in *Le fondazioni bancarie. Riforma o controriforma?*, Milano 2002, p. 18 ss., sottolineando un cambio di rotta rispetto alla riforma Ciampi afferma che si possa addirittura parlare di «controriforma».

³⁹ La Corte Costituzionale con sentenza 24 - 29 settembre 2003, n. 301, sottolinea come «le singole previsioni legislative sono sostanzialmente, riprodottrive per la loro ampiezza e varietà di tutte le possibili attività proprie e caratteristiche delle fondazioni e non possono, quindi, sotto tale aspetto, ritenersi lesive della autonomia, gestionale e statutaria, di tali enti, i quali, come delle resto ogni persona giuridica di diritto privato, devono essere caratterizzati da «uno scopo» che ne impronta l'attività».

⁴⁰ Articolo 11, comma 1, lett. c-bis, Legge 448 del 2001 «Settori ammessi: 1) famiglia e valori connessi; crescita e formazione giovanile; educazione, istruzione e formazione, incluso l'acquisto di prodotti editoriali per la scuola; volontariato, filantropia e beneficenza; religione e sviluppo spirituale; assistenza agli anziani; diritti civili; 2) prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica; sicurezza alimentare e agricoltura di qualità; sviluppo locale ed edilizia popolare locale; protezione dei consumatori; protezione civile; salute pubblica, medicina preventiva e

si dispone che l'organo esecutivo (ovvero l'Autorità di vigilanza) possa attraverso una fonte di rango secondario inserire nuove voci tra i settori ammessi.

Inoltre, la medesima norma al successivo comma, impone, oltre all'obbligo di scelta tra quei determinati settori anche che parte del reddito netto della fondazione sia destinata a quei settori ritenuti dalla stessa rilevanti. Tale scelta deve essere svolta dalla stessa fondazione con cadenza triennale⁴¹.

Un ulteriore controllo da parte dell'apparato amministrativo pubblico avviene con l'obbligo, previsto dal comma 4, dell'articolo 11, della medesima Legge, per le fondazioni di avere all'interno del proprio organo di indirizzo di una «prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato, di cui all'articolo 114 della Costituzione idonea a rifletterne le competenze nei settori ammessi in base agli articoli 117 e 118 della Costituzione»⁴².

La riforma Tremonti, sulla scia di quanto già iniziato in precedenza, tenta di distinguere nettamente le fondazioni bancarie dalle banche, prevedendo specificatamente la creazione di «società di gestione del risparmio» (c.d.

riabilitativa; attività sportiva; prevenzione e recupero delle tossicodipendenze; patologia e disturbi psichici e mentali; 3) ricerca scientifica e tecnologica; protezione e qualità ambientale; 4) arte, attività e beni culturali».

⁴¹ Si considera, come autoritativamente affermato dalla Corte costituzionale, con la sentenza 301/2003: «la ragione giustificativa...è quella di evitare l'eccessiva dispersione dell'attività delle fondazioni e, quindi, il rischio che gli ingenti mezzi finanziari di cui le stesse dispongono siano utilizzati secondo sollecitazioni contingenti, indipendentemente da una qualsivoglia programmazione pluriennale».

⁴² Il comma 4, dell'articolo 11 della Legge 448 del 2001, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza 301 del 2003, poiché non prevedeva «un prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, pubblici e privati, espressivi delle realtà locali»

«SGR») alle quali affidare la gestione delle partecipazioni nelle società bancarie facendo sì che le fondazioni possano svolgere unicamente un ruolo apparentemente marginale nella gestione ed in particolare attraverso indicazioni per alcune deliberazioni assembleari straordinarie.

4. Articolo 52 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»

Nel mese di maggio del 2010 sono state introdotte, in tema di fondazioni bancarie, novità significative ed in particolare l'articolo 52 del decreto legge 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, ci offre un'interpretazione dell'articolo 10, comma 1, del d.lgs. n. 153/1999 «riforma Ciampi»⁴³ in tema di organi, finalità e modalità della vigilanza delle fondazioni.

Il sopra citato articolo stabiliva infatti che «fino all'entrata in vigore della nuova disciplina dell'autorità di controllo sulle persone giuridiche di cui al titolo II del libro primo del codice civile, ed anche successivamente, finché ciascuna fondazione rimarrà titolare di partecipazioni di controllo, diretto o indiretto, in società bancarie ovvero concorrerà al controllo, diretto o indiretto, di dette società attraverso la partecipazione a patti di sindacato o accordi di qualunque tipo, la vigilanza sulle fondazioni è attribuita al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica».

L'articolo 52 interpreta la sopra menzionata disposizione nel senso che «fino a che non è istituita, nell'ambito di una riforma organica, una

nuova autorità di controllo sulle persone giuridiche private disciplinate dal titolo II del libro primo del codice civile, la vigilanza sulle fondazioni bancarie è attribuita al Ministero dell'economia e delle finanze, indipendentemente dalla circostanza che le fondazioni controllino, direttamente o indirettamente società bancarie, o partecipino al controllo di esse tramite patti di sindacato o accordi in qualunque forma stipulati».

In pratica, questa norma riconosce di fatto la vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze sulle fondazioni bancarie finché non verrà istituita l'autorità di controllo sulle persone giuridiche private di cui al titolo II del libro primo del codice civile. Tale vigilanza dovrà essere esercitata indipendentemente dalla circostanza che le fondazioni controllino direttamente o indirettamente delle società bancarie o partecipino al loro controllo tramite patti di sindacato o accordi di qualunque genere.

Infine, la sopra citata norma afferma, all'ultimo periodo, che la vigilanza sulle fondazioni bancarie sarà comunque esercitata dal Ministero anche dopo l'istituzione dell'autorità per quelle che detengono partecipazioni di controllo, diretto o indiretto, in società bancarie o che concorrono al controllo, diretto o indiretto, di dette società attraverso patti di sindacato o accordi di qualunque tipo continuano a essere vigilate dal Ministero dell'economia e delle finanze

5. Interventi giurisprudenziali.

La «legge Tremonti» è stata aspramente criticata dalla dottrina e dal Consiglio di Stato.

Parte degli studiosi, infatti, oltre a porre dubbi in merito alla qualità di tale scelta normativa, hanno criticato ed evidenziato il momento in cui tale legge è stata emanata; infatti la stessa segue di pochi mesi la modifica della Parte II – Titolo V della Costituzione, avvenuta con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3.

⁴³ Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461.

Com'è noto una delle novità di maggior spessore è riportata nel comma 4 dell'art. 118 della Cost. il quale recita: "Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Con tale legge si è voluto inserire un controllo politico per ciò che riguarda la composizione dell'organo di indirizzo delle fondazioni bancarie. In questo modo, quest'ultime da soggetti capaci di supportare i compiti affidati agli enti pubblici e svolgere autonomamente alcuni compiti affidategli dalla collettività bisognosa di interventi, diventano, invece, un mero strumento finanziario a disposizione dei politici locali.

Il Consiglio di Stato, Sezione consultiva degli atti normativi, nel noto parere del 1 luglio 2002, n. 1354, dopo un'attenta analisi dell'istituto delle fondazioni bancarie, sia dal punto di vista dell'evoluzione storica sia da un'attenta lettura ermeneutica della disciplina normativa dello stesso istituto, ha affermato che le fondazioni devono considerarsi come soggetti privati, seppur speciali, ed inoltre che il controllo pubblico può essere posto in essere purché lo stesso rispetti i principi di proporzionalità e ragionevolezza. Se dunque, la natura privata delle fondazioni non viene posta in dubbio, bisogna analizzare il «grado di compressione che è possibile imprimere all'autonomia privata per la protezione di esigenze collettive che tali soggetti perseguono, senza che ciò si traduca con lo stravolgimento della sua stessa nozione e del suo nucleo essenziale che la Carta costituzionale ha inteso perseverare soprattutto con le modifiche introdotte con gli articoli 117 e 118 della Costituzione».

L'articolo 11 della legge n. 448/2001 è stato altresì oggetto di due fondamentali pronunce della Corte Costituzionale.

La prima ha visto quali protagoniste le regioni Marche, Emilia Romagna, Toscana e Umbria che hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge in questione rispetto a quanto previsto all'interno del comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione. Le stesse Regioni ricorrenti lamentavano che "le disposizioni della Legge statale impugnata intervengono con norme di dettaglio in una materia – quella delle «Casse di Risparmio, Casse Rurali, aziende di credito a carattere regionale» che l'articolo 117, terzo comma della Costituzione, assegna alla legislazione concorrente regionale"⁴⁴.

Tutte le ricorrenti partono da un presupposto errato, poiché, come meglio specificato in precedenza, a partire dal 1990 non è più possibile far rientrare le fondazioni di origine bancaria in quegli enti volti all'organizzazione del credito e del risparmio. Proprio per le ragioni esposte, la Corte, prima di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale, afferma che le fondazioni di origine bancaria hanno natura di persona giuridica privata senza fini di lucro e non sono più elementi costitutivi del credito e del risparmio ma rientrano nella fattispecie prevista dall'articolo 117, comma 2, della Costituzione, di competenza legislativa esclusiva dello Stato e, nello specifico, nell'ambito dell'ordinamento civile.

La sentenza 24-29 settembre 2003, n.301, viene pronunciata a seguito di nove ordinanze depositate dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio in data 8 febbraio 2003, con le quali venivano sollevate diverse questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge

⁴⁴ Corte Costituzionale, sent. 24 – 29 settembre 2003, n. 300.

28 dicembre 2001, n. 448. Di tutte le questioni sollevate, ne verranno, successivamente, accolte dalla Corte Costituzionale solamente tre e in particolare: a) la possibilità di attribuire all’Autorità di vigilanza “il potere di modificare con regolamento, la legge in qualsiasi direzione, per di più senza indicazione di criteri, compatibili con la natura privata delle fondazioni e con la loro autonomia statutaria”, poiché, sostiene la Corte, si delinerebbe un’ipotesi implicita di delegificazione; b) viene, altresì, dichiarato illegittimo il potere della stessa Autorità di vigilanza di emanare atti di indirizzo, poiché, si configurerebbe un eccesso di delega, in quanto, la legge delega n. 461 del 1998, attribuisce all’Autorità un potere di controllo e non anche di indirizzo; c) la terza e ultima questione riguarda, come già accennato in nota, la composizione dell’organo di indirizzo, in quanto, negli stessi deve essere presente una “prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, pubblici e privati, espressivi delle realtà locali”

Con tali sentenze sicuramente non viene sciolto l’intero bandolo della matassa, ma viene affermato con assoluta certezza che le fondazioni di origine bancaria hanno esclusivamente una natura di origine privata⁴⁵, anche se lo stesso legislatore riconosce una peculiare natura delle fondazioni bancarie rispetto al più ampio genus delle fondazioni di diritto privato. Infatti, è necessaria una regolamentazione specifica per tali enti e, in base all’articolo 5 del decreto legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito in legge

15 giugno 2002, n. 112, “le norme del codice civile si applicano alle fondazioni bancarie solo in via residuale ed in quanto compatibili”⁴⁶.

A questo punto ci si interroga nuovamente in che modo e in che termini l’autonomia privata possa essere limitata per proteggere delle esigenze collettive. Il parere del Consiglio di Stato, poc’anzi citato, afferma, ad esempio, che l’Autorità di Vigilanza, dettando le disposizioni attuative, debba emanare un regolamento ministeriale non governativo né di delegificazione; il legislatore ha dunque previsto che lo “strumento regolamentare prescelto è di tipo attuativo e non integrativo o innovativo”⁴⁷. Tale regolamento, continua ancora il Consiglio, “non può avere portata espansiva rispetto al dettato legislativo di cui costituisce l’esecuzione, tale da poter autonomamente incidere su una disciplina di natura civilistica e quindi sul regime di piena autonomia statutaria delle fondazioni bancarie”.

Detto ciò, sembrerebbe inammissibile il potere di porre limitazioni o condizionamenti alla facoltà di autodeterminazione delle fondazioni bancarie da parte dell’Autorità di Vigilanza, attraverso strumenti come circolari e note. Tutto ciò proprio sulla scorta del principio di “tutela dell’autonomia privata” in quanto si potrebbero ritenere legittime unicamente le prescrizioni relative alla tutela del patrimonio, settore in cui si ritengono ammissibili deroghe al sopra citato principio dell’autonomia privata. In considerazione di quanto appena esposto devono, invece, considerarsi limitative

⁴⁵ Analogamente a quanto già indicato nell’introduzione del presente studio per le vicende riguardanti le IPAB; per tali istituti il giudice costituzionale con la sentenza 24 marzo 1988, n. 396, affermando la loro natura di persone giuridiche private, e facendo riferimento ai principi del pluralismo e della sussidiarietà orizzontale sostiene che taluni interessi possono essere perseguiti sia dal settore pubblico che dal settore privato.

⁴⁶ M.E. BOSCHI, *Le fondazioni bancarie e le loro società strumentali (natura giuridica dell’ente e natura degli interessi perseguiti)*, in *Astrid rassegna*, 2010, consultabile in www.atrid-online.it

⁴⁷ Argomento simile è stato affrontato in merito alle società miste per la gestione di servizi pubblici territoriali dal Consiglio di Stato con il parere n. 90 reso dall’Adunanza Generale del 16 maggio 1996.

dell'autonomia privata tutte quelle regole dettate in riferimento alle caratteristiche dei componenti dell'organo di indirizzo, al rapporto di separazione e di non rappresentanza tra tali componenti ed i soggetti che li hanno nominati, le previsioni dei requisiti di professionalità e onorabilità, la competenza per l'approvazione del bilancio, la nomina e revoca dei componenti degli organi di amministrazione ed infine quelle dettate per l'incompatibilità tra gli amministratori della fondazione e gli amministratori delle banche conferitarie. Al contrario, per alcune limitazioni, non si trova alcuna giustificazione, in quanto non sembra che le stesse abbiano finalità riconducibili alla tutela del patrimonio, in realtà, anzi, sembrerebbe più opportuno considerarle come delle prescrizioni legislative lesive della natura privata delle fondazioni, natura che viene riconosciuta con forza dal d.lgs. 153/99 che, all'art.2 recita: "le fondazioni sono persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale. Perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti".

Appare, quindi, di logica conseguenza la legittima presunzione di incostituzionalità del rigido dettato legislativo che disciplina la determinazione degli organi, facendo trasparire così una presumibile volontà di voler blindare delle scelte che al contrario il diritto societario rimette all'esclusiva volontà dei soci e degli organi dalla società previsti dagli stessi soci nello statuto sociale.

Sul tema della disciplina delle fondazioni bancarie è intervenuta anche la Corte di Giustizia con la decisione Sez. II, 10 gennaio 2006, n. C-222/04, che ha ribadito il previgente orientamento secondo il quale le fondazioni non devono essere considerate imprese, poiché il possesso di partecipazioni azionarie, afferma la

Corte, contrariamente a quanto sostenuto dal Governo italiano, non configura attività d'impresa, a meno che non si eserciti una concreta ingerenza nella gestione della società controllata⁴⁸.

Al contrario il Governo italiano riteneva che le fondazioni dovessero essere considerate, a tutti gli effetti, delle imprese ai sensi del diritto della concorrenza. Tale tesi era sostenuta dal fatto che la semplice detenzione di partecipazioni nelle società bancarie costituisca un elemento capace di identificarne la loro natura di soggetto commerciale, evidenziando, inoltre, uno strettissimo legame tra queste e il sistema bancario italiano. Tale interpretazione spostava così il punto di vista del Governo italiano fino a far sì che si potesse sostenere l'applicabilità delle norme del Trattato in materia di aiuti di Stato anche alle fondazioni. La Corte di Giustizia ha ritenuto, anche sulla base di una costante giurisprudenza, che il concetto di "impresa" inglobi in sé qualsiasi soggetto che svolga un'attività economica a prescindere dalla veste giuridica ricoperta. Quindi, afferma che si è in presenza di attività economica ogni qualvolta vengano immessi beni o servizi su un determinato mercato, ma ribadisce con forza che il semplice possesso di partecipazioni, anche di controllo, non sia sufficiente a configurare attività d'impresa anche per il soggetto che percepisce dividendi o frutti scaturenti da tale possesso o eserciti i diritti connessi alla qualità di azionista. Inoltre, al fine di chiarire il concetto di concorrenza e aiuto di stato appare opportuno segnalare come la costante giurisprudenza comunitaria affermi che il "il concetto di aiuto di stato è più ampio di quello di sovvenzione, poiché esso vale a designare non

⁴⁸ B. CARAVITA, *Le fondazioni di origine bancaria come formazioni sociali*, in *Federalismi*, fasc. 4, 2008, consultabile in www.federalismi.it.

soltanto prestazioni positive, come le sovvenzioni stesse, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che, di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura e producono identici effetti⁴⁹.

La Corte di Giustizia nel pronunciarsi sulla natura imprenditoriale o meno delle attività svolte dalla "Cassa di Risparmio di Firenze" statuisce come l'attività di impresa debba essere esclusa quando la fondazione, agendo esclusivamente per il sociale, svolge la propria attività come un ente di beneficenza o un'organizzazione caritativa; quando invece la fondazione agisce nei campi di utilità sociale e interesse pubblico, quale ad esempio l'educazione e la ricerca scientifica, l'arte o la sanità, essa opera sul mercato in concorrenza con altri operatori e quindi deve essere considerata come impresa⁵⁰. Il giudice europeo affida, dunque, al giudice nazionale, la verifica caso per caso di quale tipologia di attività in concreto svolga la fondazione così da applicare, se del caso, la disciplina relativa alla concorrenza e agli aiuti di Stato. La competenza della Corte di Giustizia è istituzionalmente limitata a fornire indicazioni circa l'interpretazione del diritto comunitario potendo fornire indicazioni utili al giudice nazionale per consentirgli una corretta applicazione del diritto, quindi, la sopra citata sentenza non può considerarsi né vincolante né esaustiva.

La suddetta *vexata quaestio*, in merito all'applicabilità alle fondazioni bancarie, di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della

Repubblica n. 601 del 1973 e all'articolo 10-bis della legge n. 1745 del 1962, è caratterizzata da un *excursus* giurisprudenziale ricco di contraddizioni: si passa da un pieno riconoscimento dell'applicabilità delle agevolazioni alle fondazioni con la sentenza della Cassazione sez. V, n. 6607 del 2002⁵¹, ad un'esclusione totale ad opera del Consiglio di Stato in base al cui parere le fondazioni in questione non possono godere di alcuna agevolazione poiché non rientrano nelle specifiche categorie elencate nell'articolo 6.

Una delle ultime decisioni è stata pronunciata il 22 gennaio 2009 dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenza n. 1579, con cui si nega l'applicabilità delle agevolazioni fiscali alle fondazioni ex bancarie di cui alla "Legge Amato" in considerazione del fatto che le stesse svolgono attività d'impresa. In particolare, la sentenza in questione afferma che "Il riconoscimento in favore delle fondazioni bancarie dell'esenzione dalla ritenuta d'acconto sui dividendi da partecipazioni azionarie, prevista dall'art. 10-bis della legge n. 1745/1962, è subordinato all'effettivo perseguimento in via esclusiva da parte dell'ente di scopi di beneficenza, educazione, studio e ricerca, rispetto ai quali la gestione di partecipazioni in imprese bancarie assuma un ruolo non prevalente e comunque strumentale alla provvista delle necessarie risorse economiche. La prova di tale requisito è posta a carico del soggetto che invoca l'agevolazione, e può essere fornita mediante la produzione di estratti dei libri contabili o idonee certificazioni del collegio dei revi-

⁴⁹ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 15 giugno 2006, cause riunite C-393/04 e C-41/05.

⁵⁰ C. BASEGGIO, *La concorrenza negli appalti pubblici e la natura dei partecipanti nel diritto vigente*, in *Foro amm. TAR*, 2010, fasc. 3, p. 1135.

⁵¹ Questa sentenza riconosce alla Compagnia S. Paolo tali agevolazioni poiché considera l'ente come persona giuridica di interesse pubblico e utilità sociale "che si limita ad amministrare le partecipazioni derivanti dal conferimento della propria azienda bancaria ad una società per azioni e a destinare i relativi dividendi agli scopi statutari senza fini di lucro".

sori o del collegio sindacale delle società partecipate; la relativa verifica postula un'indagine sull'esercizio in concreto dell'attività d'impresa, non limitata ai modi di gestione della partecipazione di origine, ma estesa all'attività complessivamente esercitata dalla fondazione nell'anno d'imposta, e presuppone anzitutto che il relativo tema sia stato introdotto nel giudizio secondo le regole proprie del processo tributario, ovvero sia mediante la proposizione di specifiche questioni nel ricorso introduttivo, non incombendo all'Amministrazione finanziaria l'onere di sollevare in proposito precise contestazioni".

6. Rilevazioni dell' ACRI

Il 2010 è stato l'anno in cui la riforma Amato ha compiuto i suoi 20 anni. In questo arco temporale le fondazioni bancarie hanno superato le aspettative del legislatore portando avanti, con ottimi risultati, la loro missione, con funzione di soggetti senza scopo di lucro, a favore di soggetti bisognosi.

Al fine di rendere più concreta la percezione della reale operatività delle fondazioni bancarie appare opportuno, in questa sede, riportare una serie di dati.

Con il passare del tempo e l'evolversi del processo di dismissione delle partecipazioni nelle banche conferitarie si è giunti nel 2010 ad una situazione in cui delle ottantotto fondazioni diciotto non hanno più alcuna partecipazione diretta nelle rispettive banche conferitarie, quindici di piccola dimensione detengono oltre il 50% del capitale della banca e cinquantacinque hanno una quota di partecipazione inferiore al 50%.

Tab. 1

1) Fondazioni con partecipazione nella conferitaria >50%.....15

2) Fondazioni che non detengono partecipazioni nella conferitaria.....18
 3) Fondazioni con partecipazione nella conferitaria <50%.....55
 di cui
 3.1) partecipazione inferiore al 5%.....21
 3.2) partecipazione tra il 5% e il 20%.....14
 3.3) partecipazione tra il 20% e il 50%.....20
 Totale.....88

Fonte: XVI Rapporto ACRI

Da un punto di vista della gestione e della solidità, le ottantotto fondazioni bancarie presenti sul territorio nazionale, secondo quanto riportato dal "sedicesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria anno 2010", redatto dall'Associazione di fondazioni e Casse di Risparmio Spa (ACRI), avrebbero un patrimonio contabile, che al 31 dicembre 2010, ammonterebbe a circa 50.161 milioni di euro costituendo l'84,3% del passivo di bilancio; nello stesso tempo, il patrimonio reale è stimato in circa 54 miliardi registrando così un aumento dell'1,4% del valore contabile nell'ultimo esercizio.

L'assetto delle fondazioni è caratterizzato anche da una particolare concentrazione territoriale e dimensionale non omogenea sul territorio, in quanto, le quarantasette fondazioni presenti nel settentrione detengono un patrimonio di oltre trentaquattro miliardi di euro pari al 67, 8% del patrimonio complessivo. Ciò nonostante siamo in presenza di una concentrazione nella concentrazione, poiché, nel nord ovest dell'Italia, allocazione di sei delle 18 fondazioni considerate di grandi dimensioni, assistiamo ad un vertiginoso aumento del valore medio del patrimonio, il quale in questi luoghi supera quasi del doppio la media nazionale.

Totalmente differente sembrerebbe la situazione nel sud del Paese, dove hanno sede unicamente undici fondazioni bancarie detentrici di

patrimoni sicuramente di minor rilevanza rispetto alle sorelle del nord, patrimoni che ammontano ad una capacità media pari a circa la metà di quella generale. Questa forte differenza tra i due poli del nostro Paese avrebbe un'origine storica molto risalente nel tempo e in particolare causata da una pronunciata disomogeneità nella concentrazione delle Casse di Risparmio sul territorio nazionale.

Infatti, la storia ci riporta che quasi la totalità di queste Casse di Risparmio aveva un'ubicazione al settentrione con rare eccezioni rappresentate dalla presenza al sud di istituti di credito di diritto pubblico come il Banco di Napoli, il Banco di Sardegna, il Banco di Sicilia ed infine la Banca Nazionale delle Comunicazioni.

Proprio per le ragioni sopra esposte assistiamo ancora oggi ad una diversa distribuzione al livello nazionale delle fondazioni bancarie e sulla base di tale fenomeno è facilmente riscontrabile anche il perché nel sud Italia venga veicolato un minor volume delle attività delle fondazioni stesse.

Anche da un punto di vista del mercato del lavoro, le fondazioni bancarie hanno giocato un ruolo certamente non di carattere marginale, in quanto, all'interno del loro assetto operativo, durante il corso dell'anno 2010, hanno prestato la propria attività lavorativa oltre mille persone di cui circa l'80% a tempo pieno registrando così un aumento di circa il 3,5% rispetto al precedente anno.

Tab. 2 - Distribuzione del patrimonio delle fondazioni per gruppi dimensionali e aree geografiche (situazione al 31 dicembre 2010).

Gruppi	Fondazioni piccole		Fondazioni medio-piccole		fondazioni medie		Fondazioni medio-grandi		Fondazioni grandi		Totale		
	Milioni euro	N°	Milioni euro	N°	Milioni euro	N°	Milioni euro	N°	Milioni euro	N°	Milioni euro	N°	media
Nord ovest	153	4	111	1	782	4	554	2	17.873	6	19.472	17	1.1145
Nord est	117	5	437	4	981	6	2992	8	10.154	7	14.681	30	489
Centro	335	7	627	7	1.157	7	2.001	5	9.622	4	13.743	30	458
Sud	71	2	535	5	160	1	645	2	853	1	2.264	11	206
TOTALE	677	18	1.170	17	3.079	18	6.193	17	38.502	18	50.161	88	570
MEDIA	38		101		171		364		2.139		570		

Fonte: XVI Rapporto ACRI.

Pertanto, anche ricorso a soggetti esterni con il c.d. service, spesso affidato alle banche conferitarie con risorse spesso distaccate dalle stesse banche e poi gestite direttamente dalle fondazioni.

Naturalmente, con il passare del tempo abbiamo assistito ad un continuo incremento sia degli organici sia delle attività poste in essere,

spingendo, così, le fondazioni ad adottare scelte che comportassero un controllo diretto dell'organizzazione inizialmente affidato per gran parte a soggetti esterni. Tutto ciò venne accompagnato anche da un netto miglioramento nella nel campo della distribuzione delle attività lavorative ed a una formazione sempre più di alto profilo per il personale unitamente

Tab. 3 – Distribuzione delle erogazioni per settore beneficiario (2009 – 2010).

SETTORI	2010				2009			
	Numero		Importo		Numero		Importo	
	Inter-venti	%	Milioni di Euro	%	Inter-venti	%	Milioni di Euro	%
Arte, attività e beni culturali	9.628	35.5%	413.0	30.2%	9.103	35.4%	408.0	29.4%
Assistenza sociale	3.194	11.8%	174.8	12.8%	2.721	10.6%	140.5	10.1%
Ricerca	1.557	5.7%	171.6	12.6%	1.553	6.0%	196.7	14.2%
Educazione, istruzione e Formazione	4.252	15.7%	148.2	10.8%	4.126	16.0%	162.0	11.7%
Volontariato, filantropia e Beneficenza	3.025	11.2%	130.7	9.6%	3.087	12.0%	140.7	10.1%
Sviluppo Locale	1.509	5.6%	124.5	9.6%	1.467	5.7%	175.6	12.7%
Salute pubblica	1.425	5.3%	114.2	8.4%	1.403	5.5%	100.6	7.3%
Protezione e qualità ambientale	460	1.7%	33.8	2.5%	345	1.3%	23.2	1.7%
Famiglia e valori connessi	285	1.1%	32.3	2.4%	243	0.9%	14.6	1.1%
Sport e ricreazione	1.632	6.0%	21.4	1.6%	1.576	6.1%	19.9	1.4%
Diritti civili	63	0.2%	1.1	0.1%	26	0.1%	2.2	0.2%
Religione e Svil. spirituale	43	0.2%	0.7	0.0%	59	0.2%	2.1	0.2%
Prevenzione della criminalità e sic. pubblica	11	0.0%	0.1	0.0%	7	0.0%	0.3	0.0%
TOTALE COMPLESSIVO	27.084	100%	1.366	100%	25.176	100%	1.386,5	100%

Fonte: XVI Rapporto ACRI.

all'acquisizione di figure personali di maggiore qualità con una conseguente e quasi fisiologica diminuzione drastica del ricorso alle esternalizzazioni.

Sempre nell'anno 2010 le fondazioni bancarie hanno complessivamente erogato 1.366,6 milioni di euro attraverso 27.084 interventi. In relazione ai settori di intervento la variazione che ha subito un deciso andamento positivo la possiamo constatare nel settore dell'assistenza sociale con 174,8 milioni di euro erogati (incremento del 24,4% rispetto all'anno 2009), insieme al settore "arte e attività e beni culturali" e "educazione, istruzione e formazione".

Pertanto, consolidata ormai la certezza circa l'utilità e l'estremo sviluppo che hanno raggiunto le fondazioni bancarie, attraverso la loro funzione sociale e senza alcun perseguimento di scopi lucrativi, nel corso dell'anno 2010 hanno subito un intervento del legislatore che in sede di conversione del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, ha in primis chiarito il ruolo di vigilanza svolto dal Ministero dell'economia e delle finanze, ha confermato la fattispecie di incompatibilità tra le fondazioni e le società bancarie conferitarie e infine ha dettato l'obbligo per l'Autorità di vigilanza di presentare in Parlamento una relazione annuale circa l'attività svolta dalle fondazioni.

Sempre in sede legislativa si è deciso di intraprendere una scelta di carattere protettivo e cautelativo nei confronti delle fondazioni bancarie, concedendo loro la facoltà, in un periodo di forte e perdurante crisi dei mercati finanziari internazionali, di incrementare dal 10 al 15% la quota che queste possono investire in immobili a reddito, in modo tale di concedere la possibilità di diversificare gli investimenti e di conseguenza stabilizzare il valore patrimoniale ed evitare le naturali oscillazioni che i titoli finanziari subiscono durante il verificarsi di tali crisi internazionali.

7. Investimenti correlati alla missione

Negli ultimi anni, come meglio accennato nei precedenti paragrafi, abbiamo assistito ad una continua evoluzione dell'attività delle fondazioni bancarie, non solo in un contesto nazionale ma anche al di fuori dei nostri confini. Tale evoluzione nasce, in particolare, dall'intuizione, da parte di alcune fondazioni, di perseguire i propri obiettivi e i propri scopi istituzionali attraverso l'investimento delle risorse patrimoniali, interpretando tale investimento non con la tipica veste di strumento esclusivamente volto al perseguimento di profitti, ma anche quale mezzo idoneo al raggiungimento degli stessi scopi statutari; ciò è stato reso possibile attraverso l'orientamento dell'impegno di tali capitali verso soggetti con caratteristiche e finalità simili a quelle della fondazione bancaria.

Gli investimenti appena citati vengono definiti come "*Mission related investment*" (MRI) e consistono nella pratica di allineare gli investimenti patrimoniali della fondazione agli scopi statutari sfruttando, in questo modo, al massimo la potenzialità degli investimenti e, contestualmente, dando vita a enormi benefici idonei al raggiungimento degli scopi prefissati. Questa moderna tipologia di investimento occupa, ormai, le prime posizioni tra i nuovi modi di porre in essere i c.d. "investimenti responsabili", vengono così definiti gli investimenti che, prima di essere posti in essere, vengono sottoposti ad un'attenta analisi circa il proprio ambito di operatività, così da escludere, attraverso un c.d. screenig negativo, categorie considerate non idonee e di conseguenza a veicolare i capitali verso prodotti finanziari con contenuto etico come ad esempio l'energia rinnovabile.

Pertanto, proprio in questo ambito, si inseriscono i *Mission related investment*, strumento con "cui l'investitore svolge un ruolo attivo

nella ricerca di opportunità di investimento che consentano, unitamente alla generazione di un'adeguata redditività, di perseguire i propri obiettivi di missione⁵².

Naturalmente è opportuno ricordare che le fondazioni, per quanto riguarda l'impegno di risorse economico – finanziarie, sono obbligate a rispettare quanto disposto dal decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153⁵³ ed in particolare gli investimenti debbano rispettare il principio di prudenza e diversificazione, possibilità di detenere partecipazioni di controllo solamente in enti e società che abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio di imprese strumentali ed, infine, la possibilità di investire una quota non superiore al 15% del proprio patrimonio in beni immobili diversi da quelli strumentali.

Quindi, vari ordini di ragione spingono le fondazioni bancarie ad azionare tali tipologie di investimento, prima tra tutte permette loro di perseguire obiettivi di missione con una prospettiva di lungo periodo e in secondo luogo questi investimenti producono un alto tasso di efficacia ed efficienza.

Inoltre, gli MRI possono essere conseguiti anche attraverso il c.d. «*community investing*» che in questo settore, come emerge dal rapporto annuale dell'ACRI, abbiamo assistito, nel corso degli ultimi anni, ad un notevole sviluppo, abbandonando gli assetti organizzativi estremamente semplici, dovuti alle piccole dimensioni delle realtà delle fondazioni in ambito di gestione delle risorse umane e strumentali e di conseguenza ad un continuo

Tab. 4 – Situazione degli investimenti suddivisi per settore.

Distribuzione degli MRI delle fondazioni per settori (dati tratti dai bilanci 31 dicembre 2009 – milioni di euro)				
SETTORE	Somme investite in partecipazioni	Somme investite in fondi e in altri fondi	Totale	Valori in %
Sviluppo locale	2.626	377	3.003	90,1%
Arte, attività e beni culturali	84	30	114	3,4%
Assistenza sociale	4	97	101	3,0%
Salute pubblica	15	41	56	1,7%
Ricerca	12	14	26	0,8%
Fondi etici	7	15	22	0,7%
Sicurezza alimentare e agricoltura di qualità	2		2	0,0%
TOTALE COMPLESSIVO	2.750	585	3.335	100,0%

Fonte: XVI Rapporto ACRI.

⁵² Sedicesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria, consultabile su www.acri.it.

⁵³ D.lgs. n. 153/99, art. 5, comma 1; art. 6, comma 1; art. 7, commi 1 e 3 bis.

consiste nel realizzare dei progetti finalizzati a creare opportunità per soggetti con problemi economici e di conseguenza con difficoltà di accesso al credito.

Anche in Italia si è tentato di sviluppare questo tipo di investimento che poi ha trovato la sua concretizzazione attraverso l'impegno nel settore del Microcredito dalle Banche di credito cooperativo, dalle cooperative di mutua autogestione (MAG) ed, infine, dalla Banca popolare etica, Banca Etica Adriatica, Banca Prossima ed Extranbanca. Peculiarità di tale forma di sviluppo dell'investimento risiede nel fatto che questo spesso viene accompagnato da servizi supplementari come la consulenza finanziaria, l'ausilio nella fase di progettazione, la creazione di reti territoriali, operazioni, quindi, che producono effetti ulteriormente positivi sulla collettività rispetto ad un semplice finanziamento.

Affinché quanto finora esposto possa risultare più chiaro si ritiene opportuno citare una serie di dati che possano essere di ausilio nel dare un'idea della portata dei risultati ottenuti e della quantità di investimenti correlati alla missione. Nei bilanci del 2009, gli MRI sono stati pari a circa 3.335 milioni di euro e rappresentano il 6.0% del totale attivo e il 6.7% del patrimonio.

Più specificatamente 2.750 milioni di euro rappresentano le somme investite in partecipazioni di società la cui attività è collegata ai fini istituzionali delle fondazioni e 585 milioni di euro sono quelli investiti in fondi e altri strumenti correlati alla missione.

8. Conclusioni

Per concludere e usare un'autorevole citazione, le fondazioni di origine bancaria sono un'esperienza tipicamente italiana e possono essere definite come "una storia di successo"⁵⁴. Queste devono considerarsi come il "motore strategico e culturale"⁵⁵ della società civile e, a

seguito della meglio sopra commentata sentenza della Corte Costituzionale n.301/2003, alle stesse è riconosciuto lo status di persona giuridica privata.

Pertanto, sulla base di quanto finora esposto, siamo in grado di affermare che le fondazioni bancarie possono essere considerate come dei concreti operatori di quel principio di sussidiarietà che il legislatore ha sancito in Costituzione.

Questo caposaldo, e in special modo quello di sussidiarietà c.d. "orizzontale", è uno dei principi ispiratori dei rapporti tra pubblico e privato, soprattutto nella realizzazione di alcune finalità pubbliche che coincidono con gli scopi di utilità sociale e promozione dello sviluppo economico.

Difatti, nell'arco dell'ultimo ventennio, abbiamo assistito ad una progressiva e rilevante evoluzione delle fondazioni bancarie fino ad una loro sempre maggiore affermazione nell'alveo dei principali attori dello sviluppo sociale ed economico del nostro paese, nella veste di soggetti giuridici privati dotati di piena autonomia statutaria e gestionale.

Nonostante tutto ciò abbiamo anche visto, però, come la politica abbia tentato, durante il passare degli anni, di riportare il sistema delle fondazioni bancarie sotto la propria potestà, attraverso un maggior condizionamento pubblico; tale tentativo è stato, fortunatamente, interrotto attraverso il prezioso intervento della Corte Costituzionale.

Si può affermare che le fondazioni bancarie sono state in grado, grazie ad una loro antica tradizione filantropica e unitamente ad una grande possibilità di usufruire di immense risorse economiche, di portare a termine importanti progetti in molti settori, che spaziano dall'arte alla cultura fino al campo sociale,

⁵⁴ BASSANINI, op. cit.

⁵⁵ GROSSO, op. cit.

concorrendo a migliorare alcuni servizi finora di appannaggio unicamente pubblico.

Questi risultati, raggiunti con successo, fanno sì che queste, ad oggi, possano essere ritenute, a tutti gli effetti, delle alleate strategiche dello Stato e delle sue articolazioni territoriali.

Così, le fondazioni hanno il compito, come sostenuto da autorevole dottrina⁵⁶, di operare su due piani paralleli tra loro: il primo consiste nel rispettare il principio di sussidiarietà, come ormai recepito dal giudice costituzionale, il quale ha affidato loro il compito di “organizzare le libertà sociali” in tutti quei settori in cui lo Stato, per una serie di motivi, come ad esempio la scarsità di risorse e mezzi, non è in grado di porre in essere interventi soddisfacenti per la collettività; in secundis, parallelamente alla citata attività, le fondazioni bancarie, oggi relegate, per volontà del legislatore, ad un ruolo marginale nella gestione delle grandi società bancarie, dovranno impossessarsi di una funzione etica nel mercato dei capitali, per far sì che, uno strumento come il capitale economico, considerato senza alcun dubbio elemento essenziale e insostituibile per una continua crescita economica, in un mondo sempre più spinto da una concorrenza di carattere globale, possa anche svolgere una funzione sociale e di ausilio per soggetti pubblici e privati, ed inoltre, impegnandosi affinché il sistema del business sia indotto a compiere scelte meno accanite nel loro cinismo e che tengano conto di una generale giustizia sociale.

Ciò che attualmente viene richiesto al legislatore è quello che in realtà il principio di sussidiarietà ci suggerisce ed in particolare l’adozione di provvedimenti che riescano a rispettare maggiormente il carattere e l’autonomia statutaria delle fondazioni affin-

ché, finalmente, si tramuti in realtà la tanto ricercata capacità di poter sfruttare le sicure doti e capacità delle fondazioni medesime nel contribuire al benessere collettivo.

Finora i vincoli normativi posti in essere hanno spesso inciso negativamente nelle scelte di natura economico-gestionale e patrimoniale, così, ci auguriamo, che il legislatore rifletta su l’adozione di una concreta disciplina dell’istituto giuridico delle fondazioni bancarie delineando quelli che saranno i nuovi compiti dell’amministrazione, la quale, con molta probabilità, non sarà più l’unica detentrica della tutela di interessi pubblici ma svolgerà queste funzioni in una sorta di partenariato con il privato.

⁵⁶ EMMANUELE, op. cit.