

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Quadriennale* in  
SCIENZE POLITICHE  
INDIRIZZO POLITICO AMMINISTRATIVO



Filantropia istituzionale: Fondazioni di origine bancaria e banche etiche  
alla luce della Costituzione Italiana.

*Relatore:* Prof. MAURIZIO MALO

*Laureanda:* ELENA PILOTTO  
Matr. 380446

A.A. 2021/2022



## RINGRAZIAMENTI

Eccomi arrivata alla fine di questo percorso, che nel mio caso può a ragione essere considerato di vita oltre che di studio.

È stata una strada lunga, tortuosa, a volte addirittura è apparsa priva di direzione, ma mi ha insegnato, proprio per questo, quanto sia importante mantenere lo sguardo fisso sull'obiettivo, anche quando sembra irraggiungibile o perde di interesse perché i propri tempi si rivelano inaspettatamente diversi da quelli programmati.

Questo vale per ogni cosa di valore che si voglia raggiungere nella vita: la maternità, la creazione di una famiglia, la costruzione di una carriera, l'apprendimento di una disciplina o di un'arte.

Tutto richiede impegno, accettazione della fatica, perseveranza, visione.

Ma lungo questo percorso ho anche capito che nulla di importante si può raggiungere da soli, nulla, nemmeno un obiettivo di studio come una laurea che potrebbe apparire una vicenda strettamente personale dello studente.

I compagni di viaggio nella vita di ciascuno possono cambiare nel tempo ma ci sono e ci devono essere sempre per poter dare il meglio di sé.

I miei primi e più fedeli compagni di viaggio sono stati certamente i miei genitori, sempre presenti e pronti a sostenere le mie scelte anche quando non ne capivano a fondo le motivazioni.

Ho poi avuto la fortuna di poter condividere un tratto lungo e bellissimo della mia vita con quattro nonni straordinari, tra loro molto diversi ma uguali nell'intensità dell'amore che hanno rivolto a noi nipoti; sono certa che ovunque siano stanno esultando con e per me.

Elisa, la mia sorellina, con la sua tenacia e capacità di supportare tutti in qualsiasi momento, soprattutto in quelli difficili.

Inutile dire che la mia vita sarebbe di gran lunga meno luminosa senza Giovanni, mio figlio, che con la sua presenza discreta e silenziosa ha dato forza e valore a ogni passo che ho fatto verso questo risultato: per fortuna lui ha capito prima di me come funzionano queste cose.

Il ruolo più impegnativo è però senz'altro capitato alle persone che hanno condiviso e che condividono la mia vita più da vicino: certamente il padre di mio figlio, per la pazienza che ha sempre portato con me e le mie ansie scolastiche, ma ancora di più Alberto, il mio compagno, che mi ha sostenuta e spinta a portare a termine questo percorso anche quando io avrei desistito.

Tantissimi sono gli amici e i colleghi che mi hanno affiancato in questi anni: citarli tutti sarebbe davvero difficile ma tutti hanno un posto speciale nel mio cuore.

Un ringraziamento particolare va al Prof. Malo, il mio relatore, per avermi dato la possibilità di presentare una tesi che mettesse insieme gli ambiti che hanno caratterizzato il mio percorso di studio e la mia professione, per il sostegno professionale e paziente che sempre mi ha garantito pur nelle mille difficoltà che questo strano momento storico presenta, ma ancora prima per la passione e l'umanità che ha trasmesso nelle sue lezioni: conoscere la propria materia in maniera approfondita è una caratteristica comune a moltissimi professori universitari, ma saperla trasmettere coinvolgendo chi si ha di fronte e facendolo sentire parte di un gruppo in cammino, come ha fatto lui, è cosa rara per la quale gli sono molto grata.

# INDICE

## INTRODUZIONE

### **I Art. 47 della Costituzione.**

- 1.1 Genesi e concetto di Costituzione economica.
- 1.2 Il concetto di risparmio nell'art. 47 della Costituzione.
- 1.3 Il concetto di credito nell'art. 47 della Costituzione.
- 1.4 Banca d'Italia
  - 1.4.1 Le origini.
  - 1.4.2 Dall'istituzione della Banca d'Italia alla legge bancaria del 1936.
  - 1.4.3 La Seconda guerra mondiale e la stabilità monetaria Postbellica.
  - 1.4.4 Dagli anni Cinquanta a Maastricht.
  - 1.4.5 Banca d'Italia, BCE e normativa comunitaria in materia di risparmio.

### **II Le Fondazioni di origine bancaria.**

- 2.1 Definizione ed excursus storico della normativa di riferimento
  - 2.1.1 Legge Amato-Carli, L. 218/90
  - 2.1.2 Legge n. 474/94 e Direttiva "Dini" del 18 novembre 1994
  - 2.1.3 Legge n. 461/98 e d.lgs. n. 153/99: plesso normativo costituente la c.d. legge "Ciampi"
  - 2.1.4 Art. 11 Legge n. 448/2001, c.d. "legge Tremonti"
  - 2.1.5 Sentenze Corte costituzionale n. 300 e n. 301 del 29/09/2003
  - 2.1.6 Carta delle Fondazioni
  - 2.1.7 Dalla legge n. 190 del 23.12.2014 agli interventi normativi del 2021.
  - 2.1.8 La proposta di Statuto della fondazione europea.

- 2.2 Struttura operativa e ambiti di intervento delle Fondazioni di origine bancaria.
  - 2.2.1 Organico, erogazioni e allocazione del patrimonio
  - 2.2.2 Settori di intervento
    - 2.2.2.1 Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile
    - 2.2.2.2 Fondazione con il Sud
  - 2.2.3 Protocollo di intesa ACRI-MEF e D. Lgs. 153/1999
- 2.3 Terzo Settore: ruolo delle Fondazioni di origine bancaria
  - 2.3.1 Evoluzione del concetto di Terzo Settore
  - 2.3.2 Legge 6 giugno 2016 n. 106: legge di riforma del Terzo Settore
  - 2.3.3 Codice del Terzo settore: D. Lgs. 117/2017
  - 2.3.4 Forum del Terzo Settore
  - 2.3.5 Impatto della nascita della “società inclusiva” comunitaria sul Terzo Settore
  - 2.3.6 Finanza sociale

### **III Le banche etiche.**

- 3.1 Possono veramente esistere banche etiche?
- 3.2 Definizione di banca etica e spazi di interpretazione.
  - 3.2.1 Esempi banche etiche in Italia
  - 3.2.2 Prospettive europee
  - 3.2.3 La Grameen Bank di Yunus, il primo esempio di banca etica.
- 3.4 Finanza Etica

## **Conclusioni**

## **Bibliografia**

## **Introduzione**

Nonostante sia essenzialmente orientato verso la tradizionale attività di intermediazione creditizia, il sistema bancario italiano ha retto, nel complesso, all'urto della crisi, pur con difficoltà, anche gravi, di singoli istituti.

Il sistema si è adeguato al mercato inasprimento della regolamentazione internazionale, adattandosi al nuovo regime di vigilanza europeo.

Le banche hanno fatto fronte alla diminuzione dei ricavi in larga parte attraverso riduzioni dei costi operativi, soprattutto quelli per il personale.

La Banca d'Italia ha rilevato che i bilanci delle banche italiane hanno beneficiato della ripresa economica, che ha riportato i tassi di insolvenza di famiglie e imprese a livelli prossimi a quelli antecedenti la crisi del 2008; il calo delle consistenze dei crediti deteriorati, secondo l'Istituto, è stato accentuato dal completamento delle operazioni di cessione per importi ingenti da parte di alcuni intermediari.

Tuttavia, a fronte dei segnali di miglioramento, a parere dell'Autorità di vigilanza, il sistema bancario rimane esposto a rischi rilevanti, in quanto il recente indebolimento della ripresa economica potrebbe ridurre la qualità degli attivi e la redditività; inoltre, l'elevata incertezza in Italia e in Europa potrebbe aumentare l'avversione al rischio degli investitori e rendere più difficile e oneroso l'accesso ai mercati dei capitali.

Di fatto, il costo della crisi dell'economia italiana iniziata nel 2008 è stato assorbito in ampia misura dalle banche e dai loro azionisti, anche attraverso un eccezionale aumento delle rettifiche su crediti.

Il fatto che l'esito della valutazione approfondita dei bilanci delle banche di tutta l'area euro sia stato complessivamente positivo per le banche italiane, evidenziando carenze di capitale solo per quattro istituti di credito, lo dimostra.

Proprio quando sembrava che il processo di risanamento di banche ed economia nazionali fosse avviato è accaduto l'impensabile: la pandemia.

Questo elemento non solo ha rimesso in gioco i pilastri strutturali del sistema economico mondiale, ma ha riportato anche l'attenzione sulla necessità di creare reti di sostegno per le fasce di popolazione che più hanno subito gli effetti del blocco improvviso e imprevedibile delle proprie professioni e, quindi, del proprio reddito.

Non si può neppure sorvolare su quelle che sono state le conseguenze meno "tangibili" della pandemia, probabilmente le più difficili da superare, ossia quelle

derivanti dal blocco delle attività sociali, elementi di fondamentale importanza per uno sviluppo equilibrato e sereno della personalità.

Soprattutto le fasce più giovani, private di qualsiasi forma di interazione interpersonale, in primis la scuola, hanno risentito in maniera importante dell'isolamento sociale al quale sono state sottoposte; insieme al frequente deterioramento delle condizioni economiche familiari, questo ha determinato un'impennata delle situazioni di disagio senza precedenti.

In questo contesto assumono ancora più rilevanza quelle istituzioni che in qualunque ambito possano contribuire ad alleviare o mitigare le situazioni di sofferenza, operando in quei settori che possono essere fatti rientrare nell'ambito della filantropia, che nel suo significato originario indica *“amore verso il prossimo, come disposizione d'animo e come sforzo operoso di un individuo o anche di gruppi sociali a promuovere la felicità e il benessere degli altri”* (Enciclopedia Treccani, [www.treccani.it](http://www.treccani.it)).

L'obiettivo della mia tesi è quello di indagare come sono nate e come operano le Fondazioni di origine bancaria e le banche etiche, verificando l'apporto che possono dare alla realizzazione dei valori riportati dalla Costituzione stessa e in particolare la congruità della loro esistenza con il dettato l'art. 47 della Costituzione.

Tutto ciò in un ambito, quello del risparmio dei cittadini, che molto incide sulla qualità della vita delle persone ma che spesso viene confinato all'interno di un settore sociale, quello bancario e più genericamente economico/finanziario, che parrebbe avere poco o nulla a che vedere con i valori costituzionali e tanto meno con la filantropia.

Vorrei quindi dimostrare che, invece, si può operare nel settore finanziario con una visione positiva, che miri a creare valore per i singoli e per la collettività, “sfruttando” le risorse che il mondo bancario può mettere a disposizione in maniera etica e contribuendo in maniera determinante a migliorare la qualità di vita delle persone maggiormente in difficoltà.

Questo ancora di più in questa straordinaria – nel senso extra-ordinaria, fuori da ciò che era anche solo lontanamente immaginabile – epoca storica e sociale, dove in meno di due anni sono stati spazzati via tutti i punti di riferimento, in cui l'interazione sociale si è trasformata in comportamento pericoloso e lesivo della salute altrui: mai avremmo pensato che amare i propri figli avrebbe significato non

abbracciarli o confinarli in camera agganciati ad un computer, nella migliore delle ipotesi.

Il punto di partenza, quindi, vuole essere proprio l'art. 47 e le sue interpretazioni, che consentano di definire il concetto costituzionale di risparmio e credito e la portata che sin dai lavori preparatori al testo costituzionale era previsto essi dovessero avere: rappresenta, quindi, lo snodo di quella cosiddetta "Costituzione economica" che tanto dibattere ha generato per l'importanza che i valori in essa espressi avevano, e hanno tutt'ora, nella definizione del modello economico del nostro Paese.



## I. Art. 47 della Costituzione

### 1.1 Genesi dell'articolo e interpretazioni: la Costituzione economica.

*"La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.*

*Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese."*

L'articolo in esame presenta uno dei dettati normativi più concisi della nostra Carta costituzionale: questa caratteristica, anziché facilitarne la comprensione e la conseguente applicazione, ha rappresentato per i Costituenti un elemento di difficoltà nel tradurre in termini normativi gli istituti che costruiscono la struttura dello Stato in senso economico.<sup>1</sup>

La norma era inizialmente contenuta nell'art. 44 del progetto presentato all'Assemblea costituente, che lo discusse e approvò nella seduta del 19 maggio 1947.

L'on. Ruini, presidente della commissione per la Costituzione eletto il 20 luglio 1946 quando era presidente del Consiglio di Stato, non lo avrebbe inserito nella Carta costituzionale, temendo che la stessa rischiasse di diventare "un memorandum e un elenco"<sup>2</sup>: la presenza dell'articolo nell'attuale Costituzione dimostra, invece, la preoccupazione dei costituenti per i disastri monetari che il Paese aveva subito nel periodo tra le due guerre mondiali, con la formula definitiva voluta dall'on. Zerbi, portavoce della tragedia derivante dalla drastica riduzione del potere d'acquisto della lira dal 1913 al 1947.

Per ammissione dello stesso on. Zerbi, la formula è esemplificativa dei mezzi più idonei di utilizzo del risparmio, con particolare rilevanza del riferimento all'investimento azionario, che pure era già allora liberamente esercitabile da parte dei cittadini ma che, in realtà, era stato utilizzato solo in minima parte dai risparmiatori italiani, molto più propensi all'utilizzo di strumenti a reddito fisso nonostante la grave incidenza dell'inflazione sui rendimenti degli stessi.

---

<sup>1</sup> Merusi F., Ghezzi G., Nigro A., *Commentario alla Costituzione art. 45 - 47*, Bologna, Zanichelli, 1980.

<sup>2</sup> Falzone V., Palermo F., Cosentino F., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Vicenza, Mondadori, 1976.

A questo si aggiunge la scarsa competenza del singolo risparmiatore a valutare i rischi connessi all'investimento azionario e la limitata dimensione del risparmio disponibile, che non consente di costruire un pacchetto azionario sufficientemente diversificato da ridurre il rischio e aumentare la redditività media.

Una delle proposte avanzate fu quella di rifarsi al concetto di "investment trust" anglosassone, un organismo di concentrazione del risparmio capace di costruire opportunamente portafogli diversificati e in grado di modificare le strategie di investimento in risposta ai mutamenti del mercato economico e finanziario.

Inoltre, la formulazione iniziale proposta dall'on. Zerbi conteneva anche la locuzione "*investimenti reali*", da subito però contrastata dall'on. Ruini e quindi subito abbandonata dallo stesso proponente.

Sempre dall'on. Ruini arrivava, poi, l'osservazione del carattere apparentemente limitante dell'elencazione delle forme di impiego del risparmio proposta nella formulazione dell'articolo all'esame dell'Assemblea, critica a cui il proponente rispose sottolineando che si trattava dell'indicazione delle forme più diffuse di investimento popolare, alle quali più frequentemente si pensa e che aveva una pura funzione esemplificativa: il voto favorevole dell'Assemblea dimostrò l'accettazione di questa interpretazione.

Ci furono poi altre proposte di modifica del testo dell'attuale art. 47, di cui vale la pena ricordare quella presentata dall'on. Einaudi e quella dell'on. Persico.

Il primo propose di introdurre il rispetto della "clausola oro" per garantire i creditori contro le svalutazioni monetarie: l'on. Ruini osservò che tale clausola, allora, avrebbe dovuto valere non solo tra i privati ma anche tra i privati e lo Stato.

In questo modo, però, si sarebbero potute verificare circostanze (vedi 1929 in USA) che avrebbero impedito allo Stato di onorare la clausola e, di conseguenza, di pretendere che la stessa venisse onorata nei suoi confronti dai privati.

Nonostante i tentativi di difesa della propria tesi da parte dell'on. Einaudi, l'Assemblea non approvò l'emendamento, allo stesso modo e per le stesse ragioni per cui non approvò la proposta dell'on. Persico di introdurre l'inviolabilità di ogni impegno dello Stato verso i propri creditori.

In un'unica proposizione, quindi, vengono concentrati concetti che devono essere scomposti e inseriti in un quadro più ampio per poter essere pienamente compresi; devono cioè essere messi in relazione sia con altri dati che caratterizzano il

presupposto economico di fatto che la norma intende esprimere in termini giuridici, sia con altri istituti della c.d. “Costituzione economica”.

Questa espressione non ha ancora trovato una ricostruzione di significato soddisfacente, perché quelle proposte mancano di riferimenti sistematici completi alla componente macroeconomica e privilegiano aspetti secondari.

Come sottolineato nei brevi cenni sul dibattito che ha portato al testo attuale dell’articolo in questione, i costituenti del tempo ravvisavano nella comunità uscita dal conflitto mondiale una società attraversata da profonde spaccature, conflitti e disuguaglianze.<sup>3</sup>

Il modello politico cui auspicavano, quindi, era fondato da un lato sulla pacifica coesistenza degli interessi, conseguita attraverso l’individuazione di una dimensione giurisdizionale destinata al componimento delle diverse posizioni in gioco; dall’altro su un processo di lungo periodo di integrazione/mediazione fra soggetti politici, enti territoriali e gruppi sociali nonché attori economici, che impegnava tutto lo Stato comunità nel suo complesso, impegnandosi ad assicurare il progresso civile e sociale di tutta la cittadinanza sul fondamento di principi di etica universale, come i diritti inviolabili e l’uguaglianza, contro il ritorno di ogni totalitarismo.

Questo è il modello fatto proprio dall’Assemblea costituente italiana attraverso la ricerca del consenso collettivo intorno a un nuovo quadro di valori, ricostruito attraverso negoziazioni, accordi e mediazioni tesi a ricucire gli strappi alla coesione sociale prodotti dalla dittatura e dalla guerra civile.

Lo scopo finale di questo nuovo quadro di valori emersi nel processo costituente è la costruzione di una società politica altra, costruita ricomponendo le linee di frattura emerse nella comunità nazionale alla conclusione del secondo conflitto mondiale, attraverso un processo integrativo in divenire per edificare una nuova cittadinanza politica.

Queste linee di fondo, secondo Fiorillo, rappresentano l’orizzonte entro cui si muovono anche le norme che regolano la disciplina della costituzione economica italiana, formula che comprende gli articoli in tema di rapporti economici della Carta fondamentale e che partiva dalla negazione dello svolgimento dell’iniziativa economica privata in contrasto con l’utilità sociale, ma riaffermando poi l’indirizzo

---

<sup>3</sup> Fiorillo M, *Fra stato e mercato: spunti in tema di Costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, in Rivista AIC, rivista n.2/2018, 2018.

dell'attività economica pubblica e privata a fini sociali, riconoscendo la funzione sociale della proprietà privata e ammettendo, per fini di utilità generale, l'espropriazione o la riserva originaria di imprese che si riferiscono, tra l'altro, a servizi pubblici essenziali.

Non bisogna dimenticare che l'idea di fondo che muove i costituenti nel biennio 1945-47, è la ricostruzione di una comunità politica all'epoca fortemente segnata sul piano sociale da problemi come il latifondo, i diritti dei lavoratori, la bonifica delle terre, l'emigrazione.

Il nesso tra la costituzione economica e il dovere di solidarietà sociale, ex art. 2 Cost.<sup>4</sup> che appare diretta matrice della disciplina dei rapporti economici, e con altre disposizioni contenute all'interno dei principi fondamentali, è il dovere di concorrere al progresso materiale e spirituale della società.

Tuttavia, è interessante la visione proposta dal prof. Francesco Saitto, ricercatore di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università Sapienza di Roma e Junior Research Fellow della Scuola Superiore di Studi Avanzati istituita presso il medesimo Ateneo, in un saggio pubblicato nel 2020<sup>5</sup>.

Egli sostiene che il concetto di Costituzione economica sia estremamente controverso, motivo per cui avrebbe assunto diversi significati nel corso del tempo, non neutrali sul piano delle implicazioni costituzionali.

In particolare, in Italia si è discusso sull'opportunità stessa dell'utilizzo di un tale concetto che appare privo di valore sul piano epistemologico nonché produttivo di un effetto fuorviante e mistificante delle categorie dogmatiche del diritto costituzionale interno.

Questo, però, deriverebbe da una erronea migrazione di un termine del costituzionalismo tedesco, che non solo non sarebbe traducibile perfettamente in italiano ma che presupporrebbe anche un'idea di separatezza tra parti della Costituzione o tra Stato e società.

---

<sup>4</sup> *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, 4 e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.*

<sup>5</sup>Saitto F., *Per una critica della “Costituzione economica” nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in Saggi DPCE – on line 2020/1, Roma, 2020, pagg. 395-426

La riflessione tedesca, infatti, ha individuato nel concetto di “Costituzione economica” un punto nodale della riflessione dogmatica sui diritti fondamentali, che ha rispecchiato lo sforzo di alcune dottrine, soprattutto l’economica sociale di mercato, di vedersi riconosciuto un rilievo egemonico anche sul piano normativo; l’ambizione, quindi, era quella di veicolare una concezione prescrittiva di “Costituzione economica” capace di limitare la discrezionalità legislativa in maniera da imporre un determinato assetto di regole che stabiliscano ex ante gli spazi dell’intervento pubblico in economia.

Questo, però, catalizza una sostanziale sfiducia nelle capacità del parlamentarismo di garantire una solida stabilità politica.

Ecco perché Saitto propone un’analisi storico comparativa del concetto che ne indagli le potenzialità sul piano dogmatico; in questo modo si può evidenziare come i possibili significati possano essere impiegati nel definire il modo in cui la forma - stato è incline a relazionarsi con la democrazia rappresentativa e se un termine così controverso possa tornare utile nel dibattito scientifico per rispondere alle sfide del costituzionalismo.

Innanzitutto, occorre distinguere il concetto di “Costituzione economica” da quello di sistema economico e ordine materiale dell’economia.

Il sistema economico fa riferimento alla scelta dei presupposti fondamentali per un determinato modo di produzione; l’ordine materiale dell’economia indica l’assetto dei rapporti di forza così come concretamente realizzatosi sulla base delle scelte compiute in modo autonomo da contingenti decisioni di indirizzo politico, sia pur nel rispetto dei principi e dei valori costituzionali.

Questo consente di concentrare l’attenzione sulla presenza o meno nel testo costituzionale di una norma capace di rispecchiare una specifica dottrina economica: in questo caso, quindi, il testo costituzionale arriverebbe a vincolare del tutto i modi in cui politico ed economico sono chiamati a relazionarsi.

Storicamente uno dei primi tentativi di precisare il concetto di “Costituzione economica” si ritrova nei dibattiti sull’assetto che avrebbe dovuto avere la futura Costituzione di Weimar.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Repubblica di Weimar, nome dato al governo della Germania nel periodo che va dal 1919 al 1933, cioè dalla fine della prima guerra mondiale alla presa del potere da parte dei nazionalsocialisti. Il nome è dovuto al fatto che il Congresso nazionale, per approvare la nuova costituzione della repubblica tedesca, si riunì proprio a Weimar, nel *Deutsches Nationaltheater*.

In area socialdemocratica il termine doveva indicare lo sforzo che la Costituzione come norma giuridica avrebbe dovuto compiere per organizzare in modo inedito il confronto stato-società, esaltando la funzione di autoregolazione di quest'ultima coerentemente all'idea che il polo societario fosse il luogo per eccellenza dei rapporti di struttura.

In questa ottica i Consigli avevano un ruolo decisivo, perché dovevano promuovere il confronto dialogico tra le forze produttive che avrebbe dovuto contribuire a comporre pacificamente il conflitto di classe.

Essi erano disciplinati dalla Costituzione che doveva regolare il rapportarsi della costituzione economica con il polo statale e, pertanto, con la "costituzione politica".

Il legislatore, poi, aveva il compito di evitare che il ceto medio, escluso da queste dinamiche, venisse assorbito in altre classi.

Era, quello della costituzione di Weimar, un doppio processo di democratizzazione in cui il successo della democrazia politica weimariana, incentrata sulla sfida di vedere realizzato il principio della sovranità popolare con una solida democrazia economica fondata soprattutto sulla sfera societaria dei rapporti di classe e considerata autonoma e capace di autodisciplinarsi, stava nella interdipendenza ma contestuale autonomia dei due ambiti.

Ben presto, però, l'ambito politico sarebbe stato fiaccato dalla irrisolta competizione tra parlamentarizzazione e democratizzazione, mentre quello economico non avrebbe retto alle congiunture economiche che avrebbero colpito l'economia tedesca.

Già in quest'epoca la congiuntura economica non favorevole porta ad uno slittamento semantico del concetto di "costituzione economica" misurabile in relazione al modo in cui un testo normativo rigido è in grado di vincolare il legislatore.

Intendono diversamente la "costituzione economica" coloro che comunque riconoscono la primazia della Costituzione e di fatto rifiutano l'idea di una subordinazione strutturale della politica all'economia, ma puntano a difendere la discrezionalità del legislatore che aveva il compito di dare attuazione ad un progetto

costituzionale che aveva previsto norme innovative, sebbene attraverso clausole generali, e da intendersi come immediatamente vincolante.

Riassumendo, la scuola di Friburgo vedeva nella Costituzione lo strumento per contenere la capacità di intervento del politico nell'economico, determinandone la discrezionalità e vincolandone l'azione nell'ambito del sistema economico prescelto; altri, invece, riflettono sulla possibilità di riportare l'economico nel politico, rinvenendo nella supremazia della Costituzione i termini di orientamento valoriale che avrebbe dovuto ispirare l'azione del legislatore e indirizzarne l'esercizio della discrezionalità.

Nel primo caso, quindi, la Costituzione con la sua rigidità diventa uno strumento capace di porsi come limite forte all'azione di attuazione discrezionale del progetto costituzionale da parte del legislatore; nel secondo, invece, diventa quell'impulso che orienta gli obiettivi dei detentori dell'indirizzo politico ma lasciando discrezionalità nelle modalità, finendo per diventare la condizione stessa della sua reale capacità di invero e della sempre rinnovantesi attualità della sua forza normativa.

In Italia il dibattito costituente sembra più fiducioso nei confronti del legislatore futuro, dato il ruolo di impulso riconosciuto al testo costituzionale e all'idea che i diritti non fossero da considerarsi solamente come limite al potere.

La "costituzione economica aperta", nel suo insieme, si pone come uno strumento per orientare l'azione del legislatore sul piano valoriale nella scelta del percorso volto a dare attuazione ai principi di struttura che la Costituzione fa propri, con l'obiettivo primario di salvaguardare e realizzare i diritti costituzionali, anche in materia socioeconomica.

Lo stesso Rapporto della Commissione economica riporta che *"è evidente che se prevarrà il criterio della costituzione rigida [...] la valutazione di ogni regola di cui si propone l'accoglimento sulla Carta statutaria per ordinare l'attività finanziaria deve essere fatta tenendo presente come criterio di giudizio non solo la opportunità tecnica della disposizione, ma anche i limiti che essa pone all'azione del legislatore ordinario e gli inconvenienti che, di fronte al variare delle circostanze obiettive ed al modificarsi degli equilibri politici, possono derivare dal racchiudere entro confini ristretti quella azione"*<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ministero per la costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente - V Finanza - I relazione*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1946, pag.5.

Non va poi dimenticato che in Italia si è tentato di vincolare la discrezionalità del legislatore e la fiducia nei partiti benché senza operare direttamente sul testo costituzionale.

È stata, quindi, superata la distinzione tra democrazia politica ed economica e si sono delineati due possibili significati del concetto di “costituzione economica” in senso prescrittivo, in un abito in cui Stato e società non sono più visti come enti separati ma come ambiti correlati di cui occorre indagare in concreto la misura di correlazione.

Il primo esalta la prescrittività in senso stretto e vede la Costituzione come un limite al potere: la discrezionalità politica del legislatore viene limitata inserendo in Costituzione norme che costituzionalizzano una specifica dottrina economica.

Al legislatore rimangono quindi spazi minimi per far fronte agli eventi imprevisi e la responsabilità di una determinata politica economica e della relativa forma stato non può dipendere dal legislatore, che nei Paesi a costituzione rigida è ad essa vincolato in quanto in essa è già risolto ogni possibile bilanciamento.

Il secondo parte da una visione valorialmente orientata della “costituzione economica”, che dà impulso all’azione del legislatore che può sostenere più efficacemente l’attuazione del progetto di un testo costituzionale, difendendo le dinamiche della democrazia e del pluralismo.

Va quindi definito come una “costituzione economica” possa contribuire a garantire che ogni decisione, anche in ambito economico, sia associabile ad un soggetto politico che ne sia responsabile e allo stesso tempo sia funzionale ai valori la cui realizzazione è posta come obiettivo.

Qui il bilanciamento non può che avvenire in Parlamento, le cui decisioni potranno, poi, essere sottoposte a giudizio della giustizia costituzionale.

Il rischio è che la realizzazione dei valori avvenga attraverso la giurisprudenza delle corti e senza una ponderata mediazione legislativa che ne abbia la responsabilità.

Interessante è anche l’osservazione secondo cui la realtà economica globale ha palesato l’obsolescenza del modello di economia mista, non più coerente con l’apertura dei mercati dei capitali e con la mobilità degli assetti proprietari delle



imprese; naturale il riproporsi, quindi, di idee miranti alla integrazione dell'economia italiana nell'economia mondiale secondo modelli di mercato.<sup>8</sup>

Questo ha aperto la grande stagione delle riforme per rilanciare la competitività italiana nel contesto internazionale, avviando procedure di privatizzazione delle industrie e dei pubblici servizi nonché il riassetto bancario.

Non si possono tralasciare, inoltre, le riforme del mercato mobiliare, delle società di capitali e delle procedure concorsuali.

Le soluzioni tecniche adottate per riuscire nel progetto sono state:

- separazione del mercato di Borsa dal sistema bancario;
- generalizzazione come principio del vincolo del fallimento;
- centralità della regola dei conflitti di interesse e rafforzamento della responsabilità civile degli operatori;
- giurisdizioni civili attrezzate ai nuovi compiti di gestione del diritto privato;
- con specifico riferimento al mondo bancario, trasformazione degli enti pubblici in società per azioni, vigilanza relegata a funzione prudenziale, separazione e liberazione degli assetti proprietari, in modo che il rischio ricada su ciascuna entità del tutto indipendente dalle altre, assoggettamento diffuso delle imprese bancarie alla regola del fallimento.

All'Italia l'economia globale chiedeva un deciso cambiamento delle proprie istituzioni per adattarsi al mercato: riqualificazione del diritto pubblico e amministrativo dell'economia e sviluppo del tessuto del diritto privato del commercio.

Per restituire il sistema economico al mercato non era sufficiente trasferire ai privati la proprietà delle numerose attività in mano pubblica.

Tuttavia, la mancanza di un chiaro disegno di riforma ha fatto che sì che, mentre si predicava la trasformazione dell'economia di mercato, si sia accentuata la caratteristica italiana della amministrazione dell'economia concentrata e concertata in poche mani: quindi, si predicava la trasformazione dell'economia in mercato ma nella sostanza si conservava, sia pure in forme diverse, l'amministrazione dell'economia, sommando agli strumenti di mercato le condizioni dell'economia amministrata che portano alla vanificazione dei primi.

---

<sup>8</sup> Visentini G., Raffaele F., *La "nuova" costituzione economica materiale in Italia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, Il Mulino- Rivisteweb, Bologna, 2010, pagg. 361-365

Un esempio tipico è quello della privatizzazione delle banche, parziale e per lo più formale, sia per la presenza delle fondazioni, socio anomalo per un sistema retto dal mercato, sia per le importanti partecipazioni reciproche e per i sindacati di voto che rendono il sistema autoreferenziale con poche posizioni di instabile equilibrio in cui si concentra la contendibilità.

Alla luce di tutto questo non sembra ravvisarsi alcuna netta soluzione di continuità rispetto al passato ma anzi una preoccupante continuità.

La presenza di frequenti episodi di risk shifting pone sempre più spesso oneri alla collettività dei taxpayers, vocabolo di grande pregnanza semantica usato per indicare i cittadini e che rappresenta un indice della presa di coscienza collettiva e del grado di riprovazione per qualsiasi meccanismo che appesantisca indebitamente l'onere gravante sul contribuente.

Sciolto il nesso sinallagmatico tra tasse pagate e servizi fruiti e appesantendo il fardello economico della collettività per finanziare le gestioni inefficienti, si accentuano gli squilibri e le relative rendite di posizione che affliggono atavicamente il nostro Paese e sono fonte di debolezza competitiva.

In Italia si accentua la tendenza dello Stato a partecipare più in veste di giocatore che di arbitro, ricorrendo a meccanismi che restano sintomatici della tendenza del nostro Paese a imporre regole non soltanto, tendenzialmente, transeunti, ma anche in grado di alterare profondamente i canonici criteri concorrenziali.

La novità della costituzione materiale, più che evoluzione efficiente di una realtà già esistente, sembra sinonimo di degenerazione e nell'Europa e nell'economia globale questa situazione costa.

Per conservare dinamicità il sistema italiano deve cambiare e le modifiche passano necessariamente per la riforma della finanza e del suo intreccio con le maggiori imprese.

## 1.2. Il concetto di risparmio nell'art. 47 della Costituzione.

Tornando al dettato dell'art. 47 esso ricomprende due concetti, risparmio e credito, che nella loro relazione rappresentano il momento centrale del fenomeno della liquidità monetaria<sup>9</sup>.

Il concetto di risparmio viene disciplinato sia congiunto a quello di credito, e quindi rientrando in quello di liquidità monetaria, sia indipendente da essa, “*in tutte le sue forme*”, di cui il secondo comma enuclea quelle considerate socialmente più rilevanti.

Di conseguenza la tutela del risparmio in quanto tale, come valore economicamente e socialmente rilevante, attribuisce alla “Repubblica” il compito di difendere come valore in sé anche l'elemento in cui si traduce la liquidità, ossia la moneta.

La “Repubblica”, pertanto, deve controllare opportunamente l'intero ciclo finanziario dalla formazione del risparmio all'investimento attraverso le imprese bancarie.

A questo proposito appare opportuno citare l'interpretazione che di questo articolo ha dato Raffaele Manfellotti<sup>10</sup>, professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, il quale considera il risparmio nella sua funzione sociale, in primo luogo quella di produrre ricchezza in quanto investito.

In questo senso, il risparmio disciplinato dall'art. 47 è quello utilizzato per finanziare attività imprenditoriali di altri soggetti diversi dal risparmiatore, per il tramite degli istituti di credito, mentre il risparmio finalizzato a finanziare attività imprenditoriali dello stesso risparmiatore appare oggetto di disciplina specifica dell'art.41.

Non pochi sono i rapporti che l'art. 47 instaura con altri articoli della Costituzione<sup>11</sup>:

- l'art. 41 già citato, il quale nel garantire la libertà di iniziativa economica privata presuppone una limitata oscillazione del costo del denaro che consenta un regolare accesso al credito e un'attendibile programmazione degli investimenti;

---

<sup>9</sup> Op. cit.

<sup>10</sup> Manfellotti R., *La costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevari G.E.(a cura di), Bologna, Il Mulino, 2018.

<sup>11</sup> Giampieretti M., *Art. 47*, in Crisafulli V., Paladin A., Bartole S., Bin R., “*Commentario breve alla Costituzione*”, Padova, Cedam, 2008.

- l'art. 36, anch'esso fondato su una capacità di acquisto della moneta tendenzialmente costante perché la retribuzione possa essere sufficiente ad assicurare al lavoratore una "esistenza libera e dignitosa";
- l'art. 53, sulla base del quale una politica antinflazionistica è fondamentale per realizzare il collegamento tra prelievi fiscali e capacità retributiva e il criterio di progressività;
- l'art. 81, che impone la copertura finanziaria delle leggi vietando, sia pure implicitamente, il ricorso all'allargamento della base monetaria per far fronte a nuove spese.

Ciascuno di questi articoli trova il presupposto essenziale per la propria applicazione nella stabilità monetaria come regolata dall'art. 47: la dottrina ritiene esse, nel loro insieme, rappresentino un limite costituzionale all'adozione di misure che possano produrre inflazione, mentre la giurisprudenza ritiene che il legislatore ordinario possa esercitare un potere discrezionale che deve ispirarsi al principio enunciato dall'art. 47 ma bilanciandolo con altri interessi costituzionalmente rilevanti.

In quest'ottica il legame tra risparmio e investimenti rende il governo del credito e quindi dell'attività bancaria, un fattore centrale dell'intervento pubblico dell'economia, in particolare sotto due profili:

- a. innanzitutto, si rende necessario individuare l'autorità di governo, divisa in questo settore tra la Banca Centrale e le istituzioni democraticamente legittimate che presiedono alle decisioni della politica nazionale anche in ambito economico, in particolare il Governo nella sua triplice accezione di organo collegiale, di ministeri competenti e di comitati interministeriali con funzioni di programmazione.
- b. Il secondo profilo, non direttamente disciplinato dal dettato costituzionale ma presupposto da diverse norme costituzionali, riguarda la determinazione della politica in materia di liquidità monetaria: in altri termini le decisioni attinenti alla quantità di moneta che circola nel Paese. In questo ambito si colloca il concetto di inflazione, enciclopedicamente definita come *"Aumento progressivo del livello medio generale dei prezzi, o anche diminuzione progressiva del potere di acquisto (cioè del valore) della*

*moneta. Il fenomeno può avere molteplici cause, sia reali sia monetarie, e assumere forme differenti.”<sup>12</sup>*

Questo significa che la quantità di moneta in circolazione è inversamente proporzionale al suo potere di acquisto, perché influisce direttamente sulla determinazione dei prezzi.

Come conseguenza, essa incide sulla ricchezza reale dei singoli, indipendentemente dal valore nominale del loro patrimonio monetario.

Oggi il governo del credito e la disciplina della liquidità monetaria e dell'inflazione sono rimessi al coordinamento e alla programmazione delle istituzioni dell'Unione Europea sin dal Trattato sull'Unione del 1992, in quanto essa persegue la stabilità monetaria come obiettivo fondamentale della propria politica monetaria.

In base a quanto esposto, con l'art. 47 la Costituzione tutela il risparmio in rapporto alla sua capacità di favorire gli investimenti quali fattori generativi di ricchezza; quest'ultima ha significato come parametro solo in rapporto al potere di acquisto della moneta, in ragione quindi delle transazioni economiche che può rendere possibili, indipendentemente dal suo valore nominale.

Il fatto che venga tutelato il risparmio in quanto potenziale strumento di investimento e quindi anche in rapporto alla sua capacità di favorire l'iniziativa economica privata, si traduce anche sulle opzioni di politica fiscale che la Costituzione rende possibile compiere.

Si pone, quindi, il tema del rapporto con l'art. 41 della Costituzione, che pare esprimere la medesima ratio dell'art. 47 nel privilegiare la funzione sociale del risparmio quale mezzo di produzione e distribuzione della ricchezza, pur nella diversità di fattispecie.

Sul punto torna anche Merusi<sup>13</sup>, partendo dall'osservazione che a differenza di quanto accade per l'art. 41, nell'art. 47 la tutela e l'incoraggiamento del risparmio così come la disciplina, il coordinamento e il controllo del credito non hanno un fine specifico, come accade invece per la disciplina dell'attività economica pubblica e privata.

---

<sup>12</sup> Enciclopedia Treccani: [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>13</sup> Op. cit.

Egli conclude, infatti, che non c'è alcun bisogno di un tale fine, poiché la tutela del valore della moneta che il binomio risparmio – credito deve realizzare quale componente di un più vasto equilibrio è esso stesso un fine.

Il combinato disposto dei due articoli, infatti, manifesta la volontà dei costituenti di qualificare il sistema economico italiano come un'economia di mercato caratterizzata, sotto il profilo strutturale, da operatori economici sia privati che pubblici, i quali possono essere diretti con legge verso fini sociali.

Tale direzione, però, riguarda l'attività economica imprenditoriale, cosa ben diversa dall'equilibrio macroeconomico che si riassume nel valore della moneta risultante dalle varie componenti della liquidità; pertanto, la direzione legislativa dell'attività economica imprenditoriale pubblica e privata è possibile solo compatibilmente con e subordinatamente all'equilibrio economico generale.

In questo senso, conclude Merusi, i due articoli disciplinano due fenomeni economici diversi e nettamente distinti, almeno sul piano logico, per cui nonostante la collocazione numerica l'art. 47 si porrebbe come prodromico rispetto all'art. 41, perché disciplina uno dei fattori precedenti e condizionanti il fenomeno da quest'ultimo regolato.

Il posizionamento dell'art. 47 all'interno del titolo dedicato ai rapporti economici deriva dal fatto che la relazione risparmio-credito era il fattore più direttamente incidente sulla regolamentazione materiale dell'economia: gli altri fattori dell'equilibrio economico risultano “dispersi” nell'ambito della Carta costituzionale, perché direttamente connessi ciascuno con altri istituti giuridici diversamente qualificabili nell'ottica giuridico costituzionale.

Tuttavia, questa scelta manifesta anche l'imbarazzo dei Costituenti nel collocare una norma che si riferisce ad un fenomeno complesso e sfuggente, le cui componenti non erano tutte comprimibili nel titolo in cui veniva inserito.

Pertanto, l'art. 47 non è una specificazione né una deroga dell'art. 41, bensì disciplina un oggetto diverso; quest'ultimo, quindi, non può essere usato per esplicitare la disposizione sintetica dell'articolo in esame.

Esso si inserisce, poi, in un quadro normativo più complesso che ne fa una componente strutturale della costituzione economica.

Il rapporto con gli artt. 10 e 11 Cost. configurano quello italiano come un ordinamento aperto all'ordinamento internazionale, per cui il valore interno della nostra moneta dipende dal rapporto con le altre monete e l'equilibrio della bilancia

dei pagamenti diventa una componente essenziale del nostro ordinamento economico.

Il già citato art. 81 impone l'equilibrio tra le entrate e le spese in un'altra componente della liquidità, la finanza pubblica.

Il combinato disposto degli artt. 1 e 4 della Costituzione presuppone che il nostro sistema economico sia caratterizzato dalla piena occupazione.

Tutto ciò potrebbe essere sintetizzato dicendo che, secondo la costituzione economica, il valore della moneta risulta determinato dall'equilibrio di tre fattori:

1. la componente estera dell'ordinamento giuridico, e quindi anche economico, che può quindi definirsi "aperto";
2. la finanza pubblica;
3. la relazione risparmio-credito.

Questo sul presupposto che tale equilibrio si raggiunga compatibilmente con e sul presupposto di un sistema economico fondato sulla piena occupazione.

Il nesso tra risparmio e il credito nella norma in commento porta poi ad alcune conclusioni.

Se il valore costituzionalmente tutelato è la produzione e distribuzione di ricchezza, si collocano fuori dalla previsione costituzionale tutte quelle forme di risparmio prive di tale destinazione economica ma anche quelle che, pur concretizzandosi in attività di investimento, non determinano alcun aumento reale della ricchezza nazionale, in particolare gli investimenti di carattere finanziario.

Si tratta, pertanto, di un valore emergente di un sistema complesso che la costituzione formale rileva dalla costituzione economia.

Manfrellotti<sup>14</sup>, inoltre, sottolinea come il dettato dell'art. 47 possa manifestare una certa indifferenza costituzionale per le forme di investimento che non abbiano effetto sull'economia nazionale, in particolare gli investimenti di carattere finanziario che consistono in speculazioni sulla variazione di prezzo dei titoli.

La speculazione finanziaria, quindi, in quanto forma di investimento del tutto indipendente dalla capacità produttiva e redistributiva, è non soltanto esclusa dalla portata della norma contenuta nell'art. 47 ma potenzialmente in contrasto con le finalità della norma stessa, tanto da poter essere oggetto di una politica finalizzata a limitarla.

---

<sup>14</sup> Op. cit.

La deroga a favore di specifiche forme di destinazione del risparmio si rivolge ai piccoli risparmiatori, tutelandone il risparmio orientato all'acquisto di alcune forme di proprietà: la stessa, di fatto, immobilizzando il capitale, non contribuisce alla produzione di ricchezza ma presenta una funzione sociale indiscutibile perché ancorata al godimento di diritti costituzionalmente tutelati, garanzia di un'esistenza libera e dignitosa.

Queste forme di proprietà, inoltre, elevando il benessere sociale, godono delle stesse garanzie della ricchezza finalizzata all'investimento.

Un approfondimento merita la previsione dell'investimento azionario, in cui si risente più forte il legame tra risparmio e investimento; grazie alla dimensione delle strutture economiche nelle quali si può investire, si ha garanzia di sufficiente stabilità da ridurre il rischio di impresa e consentire una remunerazione della ricchezza risparmiata e investita.

Stanti queste premesse il governo del credito, ossia la disciplina delle imprese aventi come scopo la raccolta della ricchezza e la concessione della stessa sotto forma di finanziamenti, si pone come strumento di realizzazione dell'iniziativa economica privata, che per questo va sottoposta a controlli e programmi pubblici peculiari dal momento che esprimono un interesse costituzionalmente protetto e per questo hanno accesso privilegiato a sovvenzioni pubbliche.

Questo significa sottoporre l'ordinamento bancario e creditizio ad una rilevante ingerenza del soggetto pubblico che indebolisce l'iniziativa privata delle imprese del settore.

Oggi il controllo di questo settore è fortemente influenzato dalla presenza dell'UE, che non soltanto riconosce un'unica moneta avente corso legale ma potenzia anche la creazione di un Sistema Europeo delle Banche Centrali al cui vertice c'è la BCE. Sul versante nazionale questo si traduce in un elevato grado di indipendenza delle banche centrali dalle istituzioni politico - rappresentative, con conseguente attenuazione della legittimazione democratica delle autorità di governo di questo settore.

Per questo oggi è possibile che si creino conflitti tra le politiche monetarie e creditizie e la politica generale dello Stato, con la conseguente difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra la garanzia di salvaguardia della dimensione tecnica delle decisioni e quella di evitare che si creino centri di potere economico che sfuggano alle logiche della democrazia rappresentativa.



Sul piano soggettivo, la tutela del risparmio si traduce nella tutela del risparmiatore, come consumatore di prodotti e servizi bancari, finanziari e assicurativi, dando così copertura costituzionale alla regolamentazione di tali mercati in quanto essa tenda a difendere la posizione del “contraente debole”.<sup>15</sup>

### **1.3 Il concetto di credito nell’art. 47 della Costituzione.**

Sul fronte del credito il punto di riferimento dei partecipanti ai lavori preparatori alla Costituzione era la legge bancaria del 1936, la quale già riconosceva il carattere di pubblico interesse rivestito dalla funzione di intermediazione del credito e poneva, per questo, la necessità di una previsione costituzionale esplicita e la conseguente necessità del pubblico controllo per tutelarne il regolare esercizio.

La relazione tra l’art. 47 della Costituzione e la legge bancaria del 1936 è di un rapporto reciproco, in quanto la seconda serve a capire il dato di fatto che sta alla base della norma costituzionale, mentre gli istituti della legge bancaria acquistano nuova luce dalla costituzionalizzazione di un principio generale in materia di credito e risparmio.

Non si può dimenticare, infatti, che la creazione l’IRI fu fatta proprio per coordinare i salvataggi bancari avvenuti negli anni Trenta, razionalizzati poi dalla legge stessa che sancì anche lo spostamento in mano pubblica dei maggiori istituti bancari, creando un oligopolio amministrato che poteva decidere sia sul presupposto dell’impresa bancaria, quindi la raccolta del risparmio, sia sulla struttura e l’attività di erogazione del credito.

Ecco, quindi, che l’art. 47 sancisce la legittimità di questo oligopolio: nella sua formulazione letterale, infatti, presuppone l’esistenza di una pluralità di imprese bancarie da disciplinare e controllare, sottraendole alla possibilità di nazionalizzazione prevista dall’art. 43, venendone meno i presupposti una volta affermato il controllo pubblicistico su una pluralità di operatori.

Nella formulazione dell’originario art. 44, quindi, emergeva l’autonomia del fenomeno risparmio e credito rispetto al problema più generale dell’indirizzo pubblico dell’economia, da cui la possibilità di disciplinarlo separatamente.

---

<sup>15</sup> Op. Cit.

Importante poi sottolineare che non ci sono indicazioni sulla natura dei soggetti che fanno parte dell'ordinamento bancario: fermo il principio della pluralità e reciproca indipendenza, la configurazione soggettiva delle imprese bancarie è irrilevante.

Ciò che è costituzionalmente rilevante è la direzione pubblica dell'oligopolio, non la sua composizione.

Lo stesso art. 47, inoltre, indica le finalità del controllo pubblico nella tutela del risparmio e nel suo orientamento verso forme di investimento che appaiono più utili nell'interesse generale del Paese e dei singoli settori economici.

Un'indagine conoscitiva tra esperti del settore, condotta dalla Commissione economica creata presso il Ministero per la Costituente<sup>16</sup>, era partita dal porre il quesito circa l'opportunità della presenza di un articolo con questo contenuto nella Carta costituzionale, ottenendo inizialmente risposte per lo più negative rispetto ad una regolamentazione dell'istituto diversa da quella ordinaria.

Questo era un punto di vista stringente per l'indicazione degli organi da investire delle funzioni di direzione e controllo, meno assoluta in riferimento all'affermazione dei principi generali sulla tutela del risparmio e la vigilanza del credito.

Da ciò la conferma dell'opportunità dell'esistenza in seno alla Costituzione di un articolo che determini estensione, scopo e limiti dell'intervento diretto e indiretto dello Stato nel settore del credito, limitandolo però a tre funzioni essenziali: disciplina, coordinamento e controllo, riproponendo la validità delle strutture che erano state create in epoca fascista e poi abolite, ossia il Comitato e l'Ispettorato del credito.

A questo punto diventa importante definire il rapporto tra la Repubblica dei costituenti e gli organi all'epoca preposti all'ordinamento del credito, nonché le possibili conseguenze di questo rapporto.

La legge bancaria, infatti, prevedeva una disciplina molto articolata sotto il profilo pubblicistico sia per la raccolta del risparmio che per l'esercizio del credito, per impedire il ripetersi delle crisi bancarie del decennio precedente: è quindi una legge di tutela del risparmio come tutela della stabilità del rapporto imprenditoriale risparmio – credito più che dei singoli risparmiatori, rapporto che rappresenta un valore condizionante l'intero sistema economico.

---

<sup>16</sup> Op. Cit.

I concetti espressi si rispecchiano chiaramente nella struttura organica prevista dalla legge bancaria, che metteva alla direzione dell'oligopolio un Comitato dei Ministri, presieduto dal Capo del Governo, e l'Ispettorato per il Credito e Risparmio incardinato presso il Ministero del Tesoro.

Sotto il profilo monetario, invece, risparmio e credito come momenti di circolazione della moneta non potevano essere sottratti alla disciplina pubblicistica che si tradusse nella trasformazione della Banca d'Italia in ente pubblico configurato come Banca centrale e non solo unico istituto di emissione.

Le interferenze che sul piano concreto, inevitabilmente, si creavano tra i due ambiti vennero risolte dalla legge bancaria con l'istituzione di una unione di organi nella figura del Governatore della Banca d'Italia, al tempo stesso governatore della banca centrale e Capo dell'Ispettorato per il Credito e il Risparmio.

La fine dello stato fascista rimise in discussione questo assetto: inizialmente le competenze del Comitato per il credito e il risparmio e dell'Ispettorato furono devolute al Ministero del Tesoro, mentre a Banca d'Italia furono delegate le funzioni ispettive.

Il dibattito della Commissione economica portò a presentare all'Assemblea costituente un rapporto che metteva in discussione l'idoneità del Tesoro al ruolo attribuitogli e molteplici scelte sui possibili organi da mettere a capo dell'ordinamento del credito i quali, tuttavia, non si riteneva opportuno indicare in Costituzione.

Argomentazioni più specifiche riguardarono, invece, l'ordinamento dell'istituto di emissione Banca d'Italia: da un lato prevalsero le opinioni contrarie ad affermare principi sul suo ordinamento, dall'altro appariva raccomandabile che nella Carta costituzionale venisse affermato in modo chiaro il preciso dovere dell'istituto di emissione di difendere il valore della moneta, principio il cui rispetto doveva essere circondato dalle più ampie garanzie costituzionali.

Dal dibattito, in definitiva, emerge che l'art. 47 non contiene alcuna indicazione sulla configurazione degli organi che devono tutelare risparmio e credito.

Il paventato ritorno alla configurazione in essere durante il periodo fascista, nella sostanza, non venne realizzato e si costituì il Comitato di Ministri denominato Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio, presieduto dal Ministro del Tesoro.

Ma l'aspetto più importante fu la devoluzione alla Banca d'Italia delle funzioni prima spettanti all'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito nonché l'attribuzione al suo Governatore di facoltà e attribuzioni prima riconosciute al Capo dell'Ispettorato.

Il successivo operato dell'istituto dimostrò che l'elemento predominante era il governo della moneta, mentre la disciplina amministrativa dell'imprenditore bancario aveva natura strumentale, tanto che la funzione prevalente oggi pare aver addirittura assorbito quella strumentale, con il potere di governo della liquidità concentrato nella banca centrale.

A questo punto non poteva che porsi il quesito circa la conformità di questa organizzazione al dettato dell'art. 47 e più in generale al dettato costituzionale.

Partendo dalla premessa considerata vera che la stabilità monetaria espressa dal rapporto risparmio/credito sia un valore costituzionalizzato, nulla pare vietare che la Costituzione, soprattutto se rigida, ne preveda il perseguimento senza l'intermediazione di organi espressivi della sovranità popolare<sup>17</sup>.

Banca d'Italia, quindi, può essere posta al vertice dell'ordinamento del credito e del risparmio anche se la sua struttura la colloca al di fuori dal circuito rappresentativo della sovranità popolare.

Essa, infatti, è del tutto autonoma nel governo della moneta, basti pensare alla originaria indipendenza e stabilità della carica di Governatore: egli, infatti, veniva nominato a tempo indeterminato con delibera del Consiglio superiore della Banca d'Italia presa con la presenza di almeno due terzi dei membri e il voto favorevole di almeno due terzi dei presenti, uguale procedimento necessario anche per la revoca.

Questo meccanismo escludeva che si trattasse di un mero atto di iniziativa per un provvedimento di competenza del Consiglio dei ministri, seguendo alla delibera l'approvazione del Presidente del Consiglio di concerto con il Ministro del Tesoro, sentito il Consiglio dei ministri.

Manca, quindi, qualsiasi supporto rappresentativo ma questo rientra, come detto in premessa, nella logica della Costituzione rigida che può fissare valori costituzionali sottraendoli poi al divenire tipico della sovranità popolare.

---

<sup>17</sup> Op. Cit.

Certo l'art. 47 non designa espressamente l'organo competente a governare il rapporto risparmio/credito, data la difficoltà di tradurre il fenomeno in istituti giuridici; una volta definito, però, questo soggetto appare legittimato a porre in essere atti costituzionali, ossia atti di indirizzo politico liberi nel fine, poiché l'attribuzione è diretta e non mediata dal principio di legalità.

Altra conseguenza che non va tralasciata è che la legge bancaria non esauriva i poteri della Banca d'Italia, proprio sulla base della pienezza di poteri prevista dall'art. 47: per questo Banca d'Italia poteva essere considerata organo costituzionale, sia in virtù dei poteri attribuitigli dalla Costituzione, sia in virtù della loro natura.

Poteri riferiti alla determinazione e mantenimento dell'equilibrio economico, infatti, inevitabilmente concorrono alla determinazione dell'indirizzo politico con la conseguente possibilità di definire costituzionale l'organo che ne è titolare.

In riferimento a Banca d'Italia, però, la costituzionalità attiene nello specifico al suo Governatore, essendo una struttura nettamente monocratica: egli è titolare di un potere generale di determinazione dell'attività della Banca d'Italia e prepara la relazione annuale, atto con cui la banca centrale espone il contributo dato alla determinazione dell'indirizzo politico economico nazionale ponendosi in confronto dialettico con gli altri soggetti concorrenti alla determinazione di questo indirizzo, con i quali si pone in rapporto paritario allo stesso modo in cui si rapporta con l'organo di determinazione dell'equilibrio finanziario, ossia il Ministro del Tesoro, e con l'organo che emana le leggi di spesa per la determinazione della finanza pubblica, il Parlamento.

È abbastanza intuitivo capire che regolando la concessione del credito si possa dirigere l'attività imprenditoriale: per capire la problematica è importante rifarsi principalmente alla legge bancaria del 1936/38.

Era così definito il testo normativo (R.D.L. 375/36) che ha regolato il sistema bancario italiano dal 1936 al 1993: è stato quasi del tutto abrogato dal Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (D. Lgs. 385/93), che ha lasciato in vita solo pochi articoli.

Il Regio Decreto-legge prevedeva una netta distinzione fra:

- aziende di credito che operavano la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito a breve termine;

- istituti di credito speciale, che operavano la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito a medio-lungo termine.

Tale struttura, pur con le inevitabili modifiche, ha retto per circa sessant'anni ma con l'apertura delle frontiere comunitarie ed il recepimento delle numerose direttive comunitarie è stata avvertita l'esigenza di superare questa netta specializzazione istituzionale, operativa e temporale. Si è così giunti all'approvazione del Testo unico bancario che sancisce il definitivo recepimento anche nel nostro ordinamento del modello della banca universale .

Si tratta, in riferimento a quest'ultimo, di un particolare modello organizzativo di banca che svolge tutte le attività di raccolta ed impiego del risparmio, di intermediazione finanziaria ed esercizio del credito specializzato.

Prima del recepimento nel nostro ordinamento della direttiva 89/646/CEE il sistema bancario italiano era imperniato su una rigida specializzazione dell'attività creditizia a carattere:

- istituzionale, in quanto esistevano diverse categorie di banche Istituti di credito di diritto pubblico; BIN; Cassa di risparmio;
- temporale, in quanto alcune banche esercitavano il credito a breve termine, altre a medio e lungo termine;
- operativo, in quanto alcune attività erano riservate esclusivamente a determinate categorie di banche.

Con l'emanazione del D. Lgs. 481/92 (poi confluito nel D. Lgs. 385/93) si è proceduto verso una despecializzazione bancaria introducendo il modello della banca universale tedesca che opera in tutti i settori dell'attività creditizia.<sup>18</sup>

La legge bancaria del 1936 senza dubbio ha avuto il merito di aver introdotto un governo finalizzato delle imprese bancarie, come confermato anche dagli elementi di interpretazione extratestuale dell'epoca, primo fra tutti il discorso di Mussolini alla Camera dei fasci e delle corporazioni del 23 marzo 1936.

Nel discorso si legge: *“Per quanto riguarda il settore del credito che sta all'economia come il sangue all'organismo umano i recenti provvedimenti lo hanno logicamente portato sotto il controllo diretto dello Stato. Questo settore è per mille ragioni di assoluta pertinenza dello Stato.”*<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Edizioni Simone dizionari: <https://dizionari.simone.it/6/legge-bancaria-del-1936>

<sup>19</sup> Benito Mussolini, Discorso del 23 marzo 1936

La disciplina pubblicistica del credito, quindi, veniva indicata come uno dei punti del piano regolatore dell'economia nazionale e il credito come strumento principale per dirigere l'economia.

Merita di essere considerato l'art. 13 della legge bancaria, il quale recita: *“Il Comitato dei Ministri di cui all'articolo precedente fissa le direttive per l'azione da svolgere dall'Ispettorato. Per le direttive di carattere generale il Comitato dei Ministri sentirà il Comitato corporativo centrale al fine di adeguare le esigenze per lo sviluppo della economia della Nazione e della vita dello Stato alla formazione del risparmio ed alle possibilità, di credito del Paese.”*<sup>20</sup>

Da questo articolo si possono ricavare due principi:

1. l'indirizzo da imprimere alla politica economica era subordinato al risparmio formatosi e alle conseguenti possibilità di credito;
2. il Comitato Corporativo centrale era l'organo competente a determinare l'indirizzo materiale dell'economia ed era esterno agli organi di governo del credito e del risparmio. Per raggiungere l'obiettivo di tenere in equilibrio il rapporto risparmio-credito poteva servirsi anche di organi di governo del credito che potessero incidere sul governo materiale dell'economia.

L'art. 47 mostra che il disegno istituzionale non è sostanzialmente cambiato dopo l'entrata in vigore della Costituzione, dal momento che il coordinamento del credito che lo stesso prevede fa riferimento ai rapporti tra imprese bancarie ma anche agli effetti economici dell'esercizio del credito e quindi è riferito anche agli organi preposti all'indirizzo dell'economia.

La competenza a determinare l'indirizzo economico materiale venne affidata al Parlamento che doveva provvedervi con legge: ma è possibile, nel rispetto dell'art. 47 e dei suoi rapporti con l'art. 41, che la legge preveda l'impiego di organi e strumenti propri dell'ordinamento del credito per indirizzare l'attività economica? Non sembravano esserci elementi logici che ostacolassero questa possibilità, dal momento che il credito era certamente anche un elemento connaturato all'attività imprenditoriale ed economica in genere.

---

<sup>20</sup> R.D.L N. 375, 12 marzo 1936.

Quindi la stretta correlazione tra l'andamento dell'attività imprenditoriale e l'ottimale equilibrio tra risparmio e credito poteva consentire di attribuire poteri di governo della liquidità e di indirizzo economico a uno stesso organo.

Il D.P.R. 30 marzo 1968 n. 626, sul funzionamento del CIPE, prevedeva che il CICR dovesse attenersi alle direttive del CIPE per la ripartizione globale dei flussi monetari tra le varie destinazioni, in conformità con le direttive del programma economico nazionale.

In realtà ci furono diverse perplessità su questo atto normativo, cui quindi non fu dato seguito, non solo perché attribuiva erroneamente al CICR un potere di ripartizione di flussi monetari che non aveva, ma anche perché contrastava con la legge del 26 febbraio 1967 n. 48 che prevedeva la partecipazione del Governatore di Banca d'Italia alle sedute del CIPE e quindi un coordinamento paritario tra organi costituzionali, l'unica forma possibile non essendo ammesso un rapporto di subordinazione come quello ipotizzato dal DPR.

In tempi più recenti il rapporto tra l'art. 47 e l'art. 41 deve essere analizzato per linee esterne all'ordinamento del credito e del risparmio, quindi attraverso la disciplina del credito speciale.

Il termine può essere utilizzato in diverse accezioni:

- come credito a medio e lungo termine, originariamente escluso dalla legge bancaria del 1936/38 perché esercitato da istituti speciali che avevano il divieto di raccogliere risparmio tra il pubblico. L'obiettivo era eliminare le banche d'affari ritenute causa della crisi degli anni '30. Tuttavia, nel dopoguerra gli istituti di credito speciale vennero fatti rientrare nell'ordinamento bancario così come venne consentita la partecipazione indiretta di banche ordinarie al credito a medio e lungo termine;
- come credito disciplinato dalla legge e sottratto al governo degli organi dell'ordinamento creditizio (Banca d'Italia in primis): per agevolare alcuni operatori economici la legge determina in maniera rigida i destinatari e i presupposti per usufruire del credito, facendo gravare una parte del costo dello stesso sulla finanza pubblica.

Questo tipo di attività creditizia ha carattere rigido perché:

- viene esercitata da istituti speciali o istituti ordinari ma attraverso sezioni speciali;



- la sua disciplina non segue le esigenze dell'impresa bancaria e dell'andamento della liquidità;
- è diretto in tutto o in parte dal soggetto finanziatore, quindi il Ministero del Tesoro, e dagli organi preposti all'indirizzo economico del settore al quale il credito si riferisce;
- è fondato sulla finanza pubblica e non sulla relazione risparmio-credito.

Vive quindi al di fuori dell'art. 47 ma giustificato sulla base dell'art. 41 e si distingue, quindi, dal credito ordinario governato da Banca d'Italia con strumenti monetari quantitativi e provvedimenti finalizzati al buon andamento imprenditoriale bancario.

È quindi fondamentale trovare procedure di raccordo che sanciscano il carattere prioritario dei poteri di governo della liquidità.

Abbiamo visto come il rapporto risparmio/credito potesse essere considerato un momento dell'equilibrio economico facente capo a Banca d'Italia, per cui ancora oggi la struttura di vertice del sistema creditizio nazionale è sostanzialmente formata da tre autorità:

1. Comitato interministeriale per il credito e il risparmio;
2. Ministero dell'Economia e delle Finanze, ex Ministero del Tesoro;
3. Banca d'Italia.

Essi rappresentano un insieme omogeneo di organi tecnici e politici ispirato al modello di coordinamento tra politica e tecnica che consente ad entrambe di mantenere separate le proprie competenze ma attribuendo alla seconda la possibilità di influire in modo significativo sulla prima.<sup>21</sup>

Non si può non ricordare, inoltre, che la funzione di vigilanza bancaria viene esercitata in armonia con il diritto comunitario e avendo riguardo *“alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, alla efficienza e competitività del sistema finanziario nonché all'osservanza delle disposizioni in materia creditizia.”*<sup>22</sup>

È quindi importante capire quali altri organi intervengano nella determinazione di tale equilibrio e come si rapportino con Banca d'Italia.

---

<sup>21</sup> Op. Cit.

<sup>22</sup> D. Lgs. 1.09.1993 n. 385 e ss., art. 5.

Il Testo unico bancario attribuisce al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR) l'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio.

Nella regolamentazione dell'attività delle banche e degli altri intermediari finanziari, il CICR delibera, su proposta della Banca d'Italia, principi e criteri per l'esercizio della vigilanza nonché in tema di trasparenza delle condizioni contrattuali concernenti le operazioni e i servizi bancari e finanziari, che sono assunte però su proposta della Banca d'Italia ma d'intesa con la Consob.

Tra le funzioni del CICR rientra anche il rilascio di "parere conforme" sull'emissione di prestiti obbligazionari da parte delle Regioni a statuto ordinario e della Valle d'Aosta.

Il CICR, quindi, adotta deliberazioni in materia di vigilanza bancaria su proposta di Banca d'Italia: questo riduce di molto il suo grado di libertà orientandone la funzione politica verso attività di alta amministrazione e come tali controllabili in via giurisdizionale<sup>23</sup>.

In questo alcuni avevano visto un ridimensionamento del ruolo del CICR che si sarebbe configurato quindi come un organo di mera assunzione formale di responsabilità, giustificandone in prospettiva la soppressione; altri invece avevano considerato il mantenimento in capo a quest'organo di poteri direttivi e di controllo – sia pur circoscritti – una fondamentale garanzia di democraticità dell'ordinamento bancario e finanziario.

Il Ministro dell'economia e delle finanze, in qualità di presidente del CICR, regolatore dei flussi di spesa dell'amministrazione statale e vertice della finanza pubblica, è l'altra componente essenziale del governo della liquidità.

Il finanziamento della spesa pubblica, infatti, inizialmente avveniva in gran parte attraverso l'emissione di titoli di debito pubblico, il che significava che l'allora Ministero del Tesoro si doveva necessariamente rapportare con Banca d'Italia, dovendo trovare collocazione ai titoli stessi attraverso il sistema bancario.

Tali enti dovevano quindi instaurare tra loro un rapporto dialettico per definire tempi e modi di assorbimento del debito pubblico e questo poteva far pensare che fossero gli unici regolatori dell'equilibrio finanziario e quindi della stabilità economica.

---

<sup>23</sup> Op. cit.

In realtà essi si muovevano all'interno di decisioni già prese dal Parlamento, che poteva indicare mezzi di finanziamento della spesa pubblica diversi dall'imposizione fiscale.

Il rapporto con questo organo costituzionale fece emergere un malinteso di fondo sull'interpretazione dell'obbligo di indicare i mezzi di copertura, che ha ridotto l'indicazione legislativa ad una parvenza: la legislazione, infatti, tendeva a scaricare su Ministero del Tesoro e su Banca d'Italia l'onere di trovare copertura finanziaria alle spese previste dalla stessa con il ricorso all'indebitamento, in palese contraddizione con la Costituzione, in particolare l'art. 81 ult. comma, e con l'assunto secondo cui gli organi devono concorrere a realizzare l'equilibrio economico coordinandosi reciprocamente in un rapporto paritario, non certamente come effetto di un provvedimento legislativo.

Eravamo quindi di fronte ad un tipico esempio di democrazia rappresentativa che si arrestava di fronte alla diretta regolamentazione costituzionale in quanto frutto dell'esercizio della sovranità popolare da parte dei costituenti.

Tutto questo manifestava una visione del sistema di governo del credito e del risparmio dalle caratteristiche unitarie e accentrate.

Oggi il Ministero dell'economia e delle finanze è l'organo responsabile politicamente dell'andamento del settore e può sostituirsi al CICR in caso di urgenza ma ha anche poteri propri di natura regolamentare e amministrativa che esercita in collaborazione con altre autorità, non solo Banca d'Italia ma anche Consob e Ufficio Italiano dei cambi.

Non si può, poi, non tener conto dei rapporti con l'art. 117 della Costituzione, il quale istituisce le Regioni a statuto speciale, i cui statuti prevedono competenze regionali in materia di credito, e attribuisce alle Regioni a statuto ordinario competenza in numerose materie cui il credito strumentalmente si riconnette.

La Corte costituzionale si è pronunciata con diverse sentenze per sottolineare come l'art. 47 introduca un principio che consente di individuare la necessità di una disciplina unitaria della materia del credito, precisando anche i limiti entro cui può operare la competenza delle regioni.

La stessa, infatti, ha affermato che:<sup>24</sup>

*“é nell'ordine logico delle cose, prima ancora che nei principi delle leggi, che il potere di dirigere e di controllare l'attività creditizia sia unitario, cioè statale. Difatti la funzione creditizia é di interesse pubblico, soprattutto perché la circolazione creditizia influisce direttamente sulla stabilità del potere d'acquisto della moneta. Ma poiché il mercato monetario é nazionale e non regionale, ovviamente non possono spettare alla Regione decisivi poteri di supremazia e di controllo sull'attività degli enti e delle aziende di credito, quale che sia il loro carattere.”*

Di conseguenza appare evidente che sia la sequenza risparmio/credito che genera la liquidità monetaria a imporre unità di indirizzo e giustificare il sistema di governo della moneta codificato dalla legge bancaria, ammettendo organi di governo della moneta locali ma non un governo regionale del rapporto risparmio/credito.

Le Regioni provarono a aggirare l'ostacolo creando le cosiddette finanziarie regionali nella forma delle società di sviluppo che, con fondo conferito dalla Regione, interviene nel finanziamento imprenditoriale; questa formula si estese progressivamente sia dal lato del reperimento di fondi che da quello del finanziamento, ponendo il problema dell'attrazione di tali istituti nell'ordinamento del credito e coinvolgendo l'aspetto del governo accentrato della liquidità, dal momento che la nozione di soggetto bancario dipendeva dal nesso tra raccolta del risparmio e erogazione del credito.

Sull'argomento di esprime anche il prof. Giampieretti<sup>25</sup>, il quale afferma che, dopo la riforma della parte II titolo V della Costituzione, la competenza legislativa è esclusiva dello Stato per le materie della moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; è invece concorrente con le Regioni quella relativa alla regolamentazione degli enti di credito di varia natura.

Appare a questo punto chiaro che il risparmio cui di riferisce l'art. 47 Cost. è il risparmio volontario individuale, non quello coattivo trattato dall'art. 41 Cost.

---

<sup>24</sup> Corte costituzionale, sentenza 24 novembre 1958, n. 58

<sup>25</sup> Op. Cit.

Esso viene considerato meritevole di incentivazione e di tutela anche disgiunto dal credito, purché si traduca in una utilizzazione economica del surplus monetario individuale, quindi come componente del processo economico.

Un esempio evidente di risparmio individuale, non rientrante nel favor dell'articolo in esame, riguarda i titoli azionari, laddove prevalga il loro essere titoli di partecipazione, di investimento nel capitale di un'impresa e come tali non rientranti nella nozione di risparmio tutelato dall'art. 47.

Laddove, invece, prevalesse il loro essere titoli di credito essi rientrerebbero nella nozione di risparmio incentivato e tutelato purché tale carattere risultasse direttamente dalla disciplina legislativa.

Sull'argomento un utile approfondimento viene dal Prof. Zatti, professore associato al dipartimento di Scienze per l'economia e l'impresa dell'Università di Firenze.<sup>26</sup> Egli ritiene che il riferimento all'investimento azionario sia una disposizione difficile da decifrare, sia dal punto di vista giuridico che economico: le interpretazioni che il giurista "contemporaneo" può darne possono essere più o meno coerenti con la visione economica dominante.

A questo si aggiunga che alcuni interpreti la ritengono un'espressione riferita alle sole imprese azionarie quotate, la cui disciplina ordinaria deve avere riguardo all'interesse costituzionalmente meritevole di tutela dei risparmiatori-investitori; altri, invece, fanno riferimento alle sole imprese a capitale pubblico prevalente, anche non quotate.

Si tratta in questo caso di quelle particolari società per azioni pubbliche nate dalla privatizzazione di servizi pubblici essenziali, in cui l'interesse costituzionalmente protetto è quello delle formazioni sociali di utenti alla salvaguardia di istituti e servizi di rilevanza sociale.

In entrambi i casi, comunque, si coglie il riferimento ad un disegno di "azionariato popolare" sia pure con funzioni e finalità distinte.

La prima, che si definisce visione mercatistica, mira a conciliare interessi differenti: quello della massa di risparmiatori comuni all'accesso a investimenti più efficienti, quello delle grandi imprese societarie ad attingere al risparmio diffuso come forma

---

<sup>26</sup> Zatti F., *Il favor dell'investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese tra disattese prospettive di democrazia economica ed esigenze di sviluppo del mercato finanziario nazionale*, in *La dualità istituzionale del risparmio popolare*, D'Ettore F.M., Bucelli A., Zatti F. (a cura di), Torino, Giapichelli.

di finanziamento al capitale di rischio e quello generale del Paese a trasformare la ricchezza accumulata in capitale capace di produrne di nuova.

La seconda interpretazione, invece, concepisce l'azionariato popolare in una prospettiva di democrazia economica che va oltre il dettato dell'art.47, secondo comma, e si fonde con la previsione dell'art. 42 Cost. trasformando un principio di uguaglianza formale, come l'accesso alla proprietà privata, in un principio di uguaglianza sostanziale fondato su tre cardini della formazione della personalità individuale: l'abitazione, la proprietà diretta coltivatrice e l'azionariato popolare.

Sin dai lavori preparatori alla versione poi adottata dell'art. 47, l'on. Zerbi sottolineava che la "ricca borghesia" era perfettamente in grado di trovare impieghi dei propri ingenti capitali capaci di difenderli dalla svalutazione o, addirittura, di volgerla a proprio vantaggio; chi andava tutelato era, invece, il piccolo risparmiatore che, per la minore entità del proprio capitale e la scarsa conoscenza del mondo finanziario, era più esposto alle svalutazioni monetarie e lo si doveva quindi accompagnare all'investimento nell'economia reale.

Ma questo, va notato, può giustificare i favor nei confronti dell'investimento azionario, non anche quello relativo a tale investimento "nei grandi complessi produttivi del Paese".

In realtà tale favor è funzionale a calamitare il risparmio verso l'impiego azionario non solo per rafforzarne i profili di effettività della tutela ma anche di favorire il consolidamento della capacità economica del Paese e attraverso essa dell'inclusione sociale dei singoli cittadini.

In conclusione, quindi, non si tratta di accogliere un mutato assetto istituzionale ma di pensare interventi affinché i pubblici poteri possano farsi promotori di un concreto progetto di democrazia economica.

In questo senso il risparmio popolare non è solo una specificazione del concetto di risparmio, ma presenta il limite della sua formazione e accumulazione, nonché l'attenzione alla sua destinazione, che altra non può essere se non quella diretta ai beni di rilevanza sociale: da qui potrebbe partire la riflessione sulle politiche pubbliche da adottare per dirigerlo verso le specifiche entità economiche citate dalla Carta.

Il primo scopo della norma, quindi, è quello di tutelare il risparmio cosiddetto "popolare", ossia il risparmio monetario inidoneo a trasformarsi in beni a valore

stabile e quindi, per la misura limitata e l'ampiezza dell'arco temporale di formazione, maggiormente esposto al fenomeno negativo dell'inflazione.

Potrà derivare da qualunque fonte che per sua natura determini un surplus monetario limitato e a lenta formazione.

In secondo luogo, la norma ha l'obiettivo di permettere l'anticipata trasformazione del risparmio monetario "popolare" nella proprietà individuale di beni ritenuti socialmente ed economicamente rilevanti.

Questo da un lato si lega al secondo comma dell'art. 42 Cost. che impone alla legge di dettare norme idonee a rendere la proprietà privata accessibile a tutti, dall'altro traduce in concreto l'ideologia politico sociale intesa a creare un tessuto sociale di proprietà individuali di beni particolarmente significativi per determinare così le caratteristiche della costituzione economica.

#### **1.4. Banca d'Italia**

In questa sede ritengo importante dedicare un approfondimento a Banca d'Italia<sup>27</sup>, la cui storia certamente aiuta a comprendere l'evoluzione non solo della politica economica italiana ma anche della disciplina del settore.

La Banca d'Italia fu istituita nel 1893 nell'ambito di un riordino complessivo degli istituti di emissione.

Nel 1926 la posizione sostanzialmente pubblica dell'Istituto ebbe un importante riconoscimento: la Banca d'Italia divenne l'unico istituto autorizzato all'emissione di banconote e le furono affidati poteri di vigilanza sulle altre banche, successivamente ampliati e potenziati dalla legge bancaria del 1936 che riconobbe formalmente la Banca come istituto di diritto pubblico.

Nel 1947 la manovra di stabilizzazione della lira costituì uno snodo cruciale nella storia dell'Istituto: l'inflazione postbellica fu troncata e vennero poste le condizioni monetarie per il «miracolo economico» degli anni Cinquanta; nella Costituzione del 1948 fu introdotto il principio della tutela del risparmio.

Dopo gli shock che negli anni Settanta hanno scosso il sistema monetario internazionale e la lira, il processo di disinflazione è stato favorito in Italia da una più decisa tutela giuridica dell'autonomia della banca centrale.

---

<sup>27</sup> Banca d'Italia – Storia: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)

La riconquistata stabilità della lira e l'avvio del riequilibrio della finanza pubblica hanno consentito all'Italia, nel rispetto dei criteri indicati dal Trattato di Maastricht (1992), di far parte del primo gruppo di paesi che nel 1999 hanno adottato l'euro come propria moneta; le banconote e le monete in euro hanno cominciato a circolare nel 2002.

#### **1.4.1 Le origini**

La storia della Banca d'Italia può essere suddivisa in cinque fasi

All'indomani dell'unificazione politica del 1861, l'Italia era economicamente arretrata rispetto ai maggiori Paesi europei: il prodotto pro capite era meno della metà di quello inglese, poco più della metà di quello francese e il sistema bancario era composto da piccole ditte individuali, da pochi istituti pubblici e da alcune banche di emissione; scarsa era la circolazione di carta moneta.

Le banche di emissione si erano affermate negli Stati preunitari nella prima metà dell'Ottocento: l'Italia unita, invece, ebbe una moneta unica (la lira italiana, creata con la legge Pepoli del 1862) ma una circolazione cartacea spezzettata, perché quasi tutti gli istituti operanti nei vecchi Stati mantennero la facoltà di emettere biglietti nel nuovo regno.

Al Nord la Banca Nazionale nel Regno d'Italia (che veniva dalla fusione fra la Banca di Genova e la Banca di Torino); al Centro la Banca Nazionale Toscana, affiancata nel 1863 dalla Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio d'Italia; al Sud il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia.

Quando, dopo l'annessione di Roma nel 1870, la Banca degli Stati pontifici divenne Banca Romana, gli istituti di emissione diventarono sei.

Tutte le banche menzionate emettevano biglietti in lire convertibili in oro e operavano in concorrenza fra loro e solo due di esse erano pubbliche, il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia; le altre erano private, ma vigilate dallo Stato.

Inoltre, il corso forzoso imposto nel 1866, fece in modo che la circolazione di moneta cartacea superasse quella metallica<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Sistema monetario cartaceo o di cartamoneta, definito inconvertibile, poiché ai possessori di moneta cartacea non è consentito il diritto di trasformare i biglietti di banca in moneta metallica aurea. Il corso f. si distingue dal sistema aureo o *gold standard*, la cui base monetaria è rappresentata dall'oro. In quest'ultimo, la cartamoneta in circolazione è convertibile, parzialmente o totalmente, nello stesso metallo prezioso.



Nel 1874 fu varata la prima legge organica dello Stato italiano sull'emissione cartacea: indicando espressamente i sei istituti autorizzati, essa introdusse un oligopolio legalizzato e regolato, impedendo il realizzarsi di una banca unica soprattutto per la forza degli interessi regionali, che non volevano privarsi di una banca di emissione locale.

Data la scarsa diffusione dei depositi bancari, la fonte principale di risorse per effettuare il credito bancario era costituita proprio dall'emissione di biglietti: in pratica, accettando i biglietti di banca, il pubblico faceva credito agli istituti di emissione e questi potevano far credito ai propri clienti.

Soltanto negli anni Settanta cominciarono ad affermarsi banche non di emissione (cioè simili alle banche che tutti conosciamo), come il Credito Mobiliare e la Banca Generale, a respiro nazionale e con contatti internazionali.

In questo quadro, gli istituti di emissione svolsero un ruolo importante: attraverso lo sconto di cambiali essi, infatti, diedero un contributo essenziale al finanziamento della produzione e dell'investimento, combatterono l'usura e favorirono la monetizzazione dell'economia italiana.

L'abolizione del corso forzoso, decretata nel 1881 e attuata nel 1883, segnò l'inizio di una breve illusione e la conseguente euforia provocò un surriscaldamento dell'economia al quale non si reagì con le politiche giuste.

Intorno al 1887 il corso forzoso era di fatto restaurato e il boom edilizio innescato da Roma capitale, sostenuto in parte da capitali esteri, coinvolse anche gli istituti di emissione: l'espansione eccessiva, però, portò a una bolla speculativa e la conseguente crisi bancaria dei primi anni Novanta, accoppiata a una crisi di cambio, assunse anche una dimensione politica e giudiziaria clamorosa nel dicembre del 1892, quando fu rivelata la grave situazione delle banche di emissione e soprattutto i gravi illeciti della Banca Romana, fino a quel momento coperti dal Governo.

In una situazione di estrema difficoltà, fra battaglie aspre, il Paese trovò la forza di reagire.

Scartata l'ipotesi, avanzata da Sidney Sonnino, di rifondare completamente il sistema dell'emissione, prevalse la linea del presidente del Consiglio Giovanni Giolitti: la legge del 1893 dettò nuove regole per l'emissione e portò alla costituzione della Banca d'Italia, che risultò dalla fusione fra tre degli istituti esistenti, la Banca Nazionale e le due banche toscane; essa fu guidata dal Direttore

Generale Giacomo Grillo mentre la Banca Romana venne liquidata e gli istituti meridionali continuarono la loro attività.

#### **1.4.2 Dall'istituzione della Banca d'Italia alla legge bancaria del 1936**

Il primo importante ciclo di vita della Banca può essere racchiuso tra l'anno della sua nascita, il 1893, e l'affermazione esplicita della sua natura pubblica, nel 1936. La legge bancaria del 10 agosto 1893, n. 449 istitutiva della Banca d'Italia, fu fondamentale perché: ridefinì il sistema della circolazione cartacea, che venne basato sulla copertura metallica dei biglietti (più precisamente: del 40 per cento di essi) e su un limite di emissione assoluto; pose le premesse per il risanamento degli istituti di emissione; avviò il processo di transizione verso una banca di emissione unica; introdusse norme che ponevano la tutela dell'interesse pubblico al di sopra delle esigenze di profitto degli azionisti (esempio: approvazione governativa sia per la nomina del capo della Banca – allora era il Direttore Generale – sia per le variazioni del saggio di sconto).

In quegli anni Giuseppe Marchiori, Direttore Generale dal 1894 al 1900, iniziò concretamente a emarginare gli interessi degli azionisti privati e ad affermare l'adesione dell'Istituto a obiettivi pubblici; d'altra parte, la Banca rimaneva una società per azioni privata, che esercitava la facoltà di emissione monetaria in regime di concessione.

Parte notevole nell'evoluzione della Banca ebbe poi la nomina, nel 1900, di Bonaldo Stringher a Direttore Generale della Banca.

In età giolittiana la Banca seppe conciliare, dato anche il quadro economico favorevole, la stabilità finanziaria e del cambio con il sostegno all'attività produttiva e nel 1902 fu raggiunta la vecchia parità della lira con l'oro; da allora l'Italia si comportò come se aderisse al gold standard, ma, ammaestrata dalle crisi precedenti, non dichiarò ufficialmente la convertibilità della moneta.

Nel 1906 la conversione della Rendita Italiana<sup>29</sup> fu curata con successo dalla Banca che affermò così definitivamente la sua funzione di banchiere e quindi di consulente del Governo, ruolo che andava ad aggiungersi a quello precedente di tesoriere.

---

<sup>29</sup> Titoli del *debito pubblico irredimibile*, emessi nel 1935 per 42 miliardi, allo scopo di finanziare lo sforzo bellico in Etiopia. Acquistabile a 95 lire per ogni 100 di valore nominale, con un interesse annuo pari al 5% (peraltro insufficiente a coprire il tasso di inflazione) corrisposto semestralmente il 1° gennaio e il 1° luglio, la *rendita italiana* si dimostrò poco competitiva con altre forme di investimento. La irredimibilità della *rendita italiana* è stata in parte annullata dalla L. 30-3-1981 che ha previsto il rimborso *alla pari* dei titoli con taglio inferiore alle 100.000 lire. A partire dal 1° gennaio 1998 sono rimborsabili alla pari e cessano di fruttare interessi tutti i titoli.

In parallelo con la ripresa economica e il processo di industrializzazione, il sistema creditizio era cambiato: nello spazio creatosi con la crisi del 1893-94 – che vide il fallimento delle due più importanti banche mobiliari – si sviluppò un sistema nuovo in cui il grosso dell'intermediazione creditizia cominciò a passare dai tre istituti di emissione superstiti (Banca d'Italia, Banco di Napoli e Banco di Sicilia) alle grandi banche miste di recente fondazione (Banco di Roma, Banca Commerciale Italiana e Credito Italiano).

Nel 1907 la Banca d'Italia intervenne efficacemente per arginare una grave crisi finanziaria, stabilendo la propria funzione di prestatore di ultima istanza e consolidando sul campo la propria reputazione.

Per agevolare questo compito, il sistema della circolazione fu reso più elastico con una legge varata alla fine dell'anno e cominciò ad avvertirsi l'opportunità di una funzione di controllo sulle aziende bancarie.

Alla vigilia della Prima guerra mondiale la Banca d'Italia rivestiva una posizione centrale nel panorama finanziario nazionale per l'importanza del suo credito nell'economia del Paese, per l'opera svolta a favore della stabilità finanziaria, per il rafforzamento delle riserve metalliche, per il concorso fornito al Tesoro nella gestione del debito pubblico.

Nel corso della Prima guerra mondiale la Banca sostenne largamente il Tesoro: con il credito diretto, con l'assistenza al collocamento dei prestiti di guerra all'interno, con la gestione delle operazioni finanziarie con l'estero.

L'aggancio della lira all'oro fu abbandonato e si instaurò il monopolio statale dei cambi.

Nel dopoguerra le difficoltà della riconversione misero in crisi molti settori dell'industria e le istituzioni creditizie che li avevano finanziati largamente, fino a determinare gravi dissesti bancari. La Banca d'Italia effettuò, d'accordo con il Governo, imponenti operazioni di salvataggio, sul piano valutario si superò il monopolio dei cambi ma, nelle nuove circostanze, il ritorno alla normalità monetaria fu impossibile: gli strumenti di controllo della circolazione vigenti risultarono totalmente privi di efficacia.

In tutti i paesi e nelle sedi internazionali si dibatté su come ritornare a un sistema a base metallica e l'Italia tenne un atteggiamento conservatore, orientato al gold standard classico.

In uno scenario tendenzialmente inflazionistico si arrivò nel 1926 alla decisione del governo fascista di rivalutare la lira, deflazionando l'economia.

Come parte di questo piano di stabilizzazione monetaria e di ritorno all'oro (realizzato dalla Banca d'Italia, nonostante i dubbi di Stringher sui forti rischi deflativi), nell'arco di un triennio furono introdotte importanti riforme.

Alla Banca d'Italia fu attribuito il monopolio delle emissioni e affidata la gestione delle Stanze di compensazione, snodi centrali di un moderno sistema dei pagamenti. Fu anche varata una legge per la tutela del risparmio: furono stabiliti per le banche obblighi speciali, fra cui un capitale minimo, e attribuiti alla Banca d'Italia nuovi poteri di controllo, primo nucleo della funzione di vigilanza creditizia.

L'opera di riforma fu completata nel 1927-28 con la fissazione della nuova parità aurea della lira e il ripristino della convertibilità in oro o in divise estere convertibili (gold exchange standard), l'obbligo di mantenere una riserva in oro o in divise convertibili non inferiore al 40 per cento della circolazione, la ridefinizione dei rapporti con il Tesoro.

Per effetto di questi provvedimenti, l'Istituto, abbandonando il vecchio ruolo di "banca di circolazione", venne ad assumere funzioni di vera e propria banca centrale e di organo di controllo del sistema creditizio, accentuando il suo carattere sostanziale di ente pubblico.

Nel 1928 fu approvato il nuovo Statuto, che istituiva la figura del Governatore, posto al vertice del Direttorio (composto da Governatore, Direttore Generale, Vicedirettore Generale), la responsabilità per la manovra del tasso di sconto passò dal Consiglio superiore al Governatore, sempre previa approvazione del Governo. Morto Stringher nel 1930, la direzione della Banca passò a Vincenzo Azzolini, proveniente dal Tesoro.

Nel pieno della Grande Depressione, la svalutazione della sterlina (settembre 1931) e di gran parte delle altre monete equivalse di fatto a un'ulteriore rivalutazione della lira.

Si accentuò il carattere deflativo della politica italiana e pesanti furono le conseguenze sull'attività economica e sul sistema finanziario.

Lo Stato e la Banca centrale salvarono dal tracollo le maggiori banche miste, gonfie di partecipazioni azionarie sempre più svalutate, Banca d'Italia si trovò con un attivo fortemente immobilizzato e quindi nell'impossibilità di manovrare ulteriormente.

Vennero così creati prima l'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) con il compito di assicurare i finanziamenti di medio-lungo periodo e poi l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), che acquisì le partecipazioni azionarie delle banche in difficoltà e i pacchetti di controllo delle banche stesse.

A metà degli anni Trenta le tensioni che avrebbero portato al nuovo conflitto mondiale si manifestarono sul piano monetario e valutario nella cessazione di fatto della convertibilità della lira in oro e nella sospensione dell'obbligo della riserva aurea (che non verrà più ripristinato).

In questo contesto di preparazione alla guerra (nel 1935 iniziò l'aggressione all'Etiopia) venne elaborata, in ambito IRI, la legge di riforma bancaria del 1936.

Una prima parte (tuttora in vigore) della legge definì la Banca d'Italia "istituto di diritto pubblico" e le affidò definitivamente la funzione di emissione (non più, quindi, in concessione); gli azionisti privati vennero espropriati delle loro quote, che furono riservate a enti finanziari di rilevanza pubblica; alla Banca fu proibito lo sconto diretto agli operatori non bancari, sottolineando così la sua funzione di banca delle banche.

Una seconda parte della legge (abrogata quasi interamente nel 1993) fu dedicata alla vigilanza creditizia e finanziaria: essa ridisegnò l'intero assetto del sistema creditizio nel segno della separazione fra banca e industria e della separazione fra credito a breve e a lungo termine; definì l'attività bancaria funzione di interesse pubblico; concentrò l'azione di vigilanza nell'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito (organo statale di nuova creazione), presieduto dal Governatore e operante anche con mezzi e personale della Banca d'Italia, ma diretto da un Comitato di ministri presieduto dal capo del Governo.

Consapevole degli sviluppi della scienza economica e delle sfide poste da un mondo in continua e traumatica evoluzione, il Governatore Azzolini iniziò la creazione di un moderno Servizio Studi, attraverso l'assunzione di economisti professionisti.

Alla fine del 1936 la svalutazione della lira, lungamente attesa, favorì la ripresa economica e il riequilibrio dei conti con l'estero.

Contemporaneamente, per effetto di un semplice decreto ministeriale, fu rimosso ogni limite alla possibilità dello Stato di finanziarsi per mezzo di debiti verso la Banca centrale e l'autonomia di quest'ultima toccò il punto più basso.

### **1.4.3 La Seconda guerra mondiale e la stabilità monetaria postbellica.**

La Seconda guerra mondiale, con la divisione del Paese, i combattimenti in gran parte della penisola, l'occupazione straniera, inferse un duro colpo all'economia nazionale.

La lira si ridusse a un trentesimo del suo valore prebellico (al termine della Prima guerra mondiale il valore della lira si era ridotto a un quinto di quello prebellico).

La Banca d'Italia, come le altre istituzioni del Paese, visse momenti drammatici: l'amministrazione fu spezzata in due, regimi commissariali vennero instaurati al Nord, nella Repubblica Sociale, e al Sud, nel Regno d'Italia.

Con la nomina di Luigi Einaudi a Governatore (gennaio 1945) si posero le premesse per il ritorno alla normalità, che ebbe inizio alla fine della guerra.

La riconversione postbellica, pur difficile, non comportò problemi di stabilità delle banche, come era invece avvenuto alla fine del precedente conflitto, perché le banche, a causa della precedente riforma, non avevano rilevanti immobilizzi.

Assai preoccupante era invece la situazione della lira: alla fine del 1946 l'inflazione riprese a galoppare.

I punti essenziali del risanamento monetario, realizzato fra il 1945 e il 1948 con disegno coerente, furono quattro.

Il primo fu l'arresto dell'inflazione: nell'estate del 1947 il meccanismo della riserva obbligatoria venne riformato e finalizzato alle esigenze del controllo monetario.

Il potere di variare il coefficiente di riserva venne assegnato a un organismo di nuova creazione, il Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR), presieduto dal ministro del Tesoro.

La riforma, indicando chiaramente la volontà dell'autorità monetaria di porre fine all'inflazione, agì sulle aspettative e troncò l'ascesa dei prezzi.

Il secondo punto fu il ristabilimento di un limite al finanziamento monetario dello Stato: nel maggio 1948 l'indebitamento del Tesoro in conto corrente verso la Banca centrale fu limitato al 15 per cento delle spese previste nel bilancio dello Stato.

Il terzo punto fu l'inserimento nella comunità finanziaria internazionale: nell'ottobre del 1946 l'Italia venne ammessa agli istituti nati con gli accordi di Bretton Woods.<sup>30</sup>

Iniziò la liberalizzazione del commercio dei cambi e, dopo la svalutazione del novembre 1947, scomparve il doppio mercato dei cambi, venne creato l'Ufficio Italiano dei Cambi per la gestione delle transazioni valutarie.

L'Italia avrebbe fatto parte in seguito dell'Unione Europea dei Pagamenti, creata nel 1950.

Il quarto punto fu il riordino della vigilanza: dopo la soppressione dell'Ispettorato creato nel 1936, la funzione di vigilanza venne assegnata istituzionalmente alla Banca d'Italia; la responsabilità politica sulla materia venne riservata al CICR, alle cui sedute partecipava – in qualità di capo dell'organo tecnico – il Governatore.

Il principio della tutela del risparmio veniva fissato nella nuova Costituzione del 1948, con l'art. 47.

Il consolidamento della lira, al quale contribuì grandemente il Direttore Generale della Banca Donato Menichella, costituì la piattaforma sulla quale si sarebbe fondata la crescita non inflazionistica del periodo successivo.

Dall'immediato dopoguerra fino ai primi anni Cinquanta, l'azione della Banca fu essenziale per attrarre e gestire gli aiuti internazionali (Piano Marshall, Banca Mondiale) che consentirono di uscire dall'emergenza e di avviare la ricostruzione.

#### **1.4.4 Dagli anni Cinquanta a Maastricht**

Gli anni Cinquanta furono per l'Italia un periodo di sviluppo economico sostenuto, in un contesto di stabilità monetaria.

La scelta dell'apertura internazionale, che introdusse salutari stimoli concorrenziali nel nostro sistema economico, fu consolidata con l'adesione alla Comunità Economica Europea (1957) e con l'introduzione (1958) della convertibilità della lira in altre valute per i non residenti (convertibilità esterna).

---

<sup>30</sup> Località del New Hampshire (Stati Uniti), dove nel luglio 1944 si tenne la conferenza monetaria e finanziaria delle Nazioni Unite, nella quale, alla presenza dei delegati di 44 nazioni, furono poste le basi del sistema monetario internazionale del dopoguerra e costituiti due nuovi organismi, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, successivamente entrata a far parte del gruppo della Banca Mondiale. Obiettivo della conferenza era ricostruire il sistema di scambi internazionali, distrutto dalla Seconda guerra mondiale e, prima ancora, dall'ondata protezionistica e dalle svalutazioni competitive avvenute durante la grande depressione.

La Banca, guidata da Donato Menichella (succeduto nel 1948 a Einaudi, nominato presidente della Repubblica), puntò a garantire le condizioni di lungo periodo che favoriscono il processo di accumulazione: si interessò direttamente ai problemi dello sviluppo e del Mezzogiorno senza mai abbandonare il controllo della moneta. Gli strumenti della politica monetaria consistevano nella manovra dei saggi di sconto e di anticipazione – che però rimasero fermi per otto anni fra il 1950 e il 1958 – e nel controllo del credito, esercitato anche attraverso la moral suasion.<sup>31</sup>

Il riassorbimento periodico della liquidità in eccesso fu ottenuto per mezzo di emissioni di titoli pubblici.

L'azione di vigilanza fu volta, in primo luogo, a evitare il ripetersi di episodi di immobilizzo degli attivi bancari.

Si cercò di fare in modo che la struttura del sistema bancario fosse aderente a quella del sistema industriale: di qui il favore per le piccole banche, ritenute più vicine alle imprese minori (localismo).

Nel 1960 Guido Carli fu nominato Governatore della Banca d'Italia.

Negli anni successivi si realizzò una graduale trasformazione del quadro strutturale dell'economia del Paese, il sistema creditizio assunse sempre più il compito di riallocare le risorse tra consumi e investimenti e tra settore pubblico e privato.

Dalla metà degli anni Sessanta l'azione monetaria fu orientata alla stabilizzazione del corso dei titoli mobiliari, per favorirne il collocamento e quindi incentivare gli investimenti.

Nel campo della ricerca economica, gli strumenti di analisi del Servizio Studi furono perfezionati, in particolare con la costruzione del modello econometrico e con la realizzazione dei “conti finanziari”.

Per quanto riguarda il sistema creditizio, per la prima volta dagli anni Trenta furono assecondate concentrazioni bancarie, con l'intento di accrescere l'efficienza tecnica degli intermediari, ma si escluse nettamente il ritorno al modello della banca mista; fu istituita la Centrale dei rischi.

---

<sup>31</sup> Persuasione morale autorevole, che si propone di orientare scelte e comportamenti.



### *Gli anni della turbolenza*

Il decennio Sessanta si chiuse in mezzo a gravi difficoltà economiche.

La fine degli accordi di cambio concordati a Bretton Woods (agosto 1971), il passaggio alla fluttuazione dei cambi, il brusco aumento del prezzo del petrolio aprirono un lungo periodo in cui convissero due mali ritenuti fino a quel momento antitetici: stagnazione e inflazione.

In Italia l'inflazione fu notevolmente più alta che nella media dei paesi industriali tra il 1973 e il 1984 non scese mai al di sotto del 10 per cento.

Essa ebbe importanti cause interne che si aggiunsero all'aumento dei prezzi internazionali: le forti tensioni sul mercato del lavoro, l'incremento della spesa pubblica non accompagnato da incremento delle entrate, la scarsa concorrenza.

Molto giocò il venir meno dell'effetto disciplina rappresentato dal sistema di cambi fissi.

La politica di stabilizzazione dei corsi dei titoli, divenuta troppo onerosa, fu abbandonata.

Al fine di conciliare il sostegno degli investimenti con il controllo della domanda interna, e di contenere l'aumento dei tassi di interesse, nel 1973 furono introdotti strumenti amministrativi di controllo del credito (massimale sugli impieghi, vincolo di portafoglio) e controlli valutari.

L'indirizzo tendenzialmente restrittivo della condotta monetaria fu rivolto in Italia, come in altri Paesi industriali, verso obiettivi intermedi di tipo quantitativo (credito totale interno) esplicitamente dichiarati.

Nel 1975 Carli lasciò la guida della Banca; gli successe Paolo Baffi, Direttore Generale dal 1960.

In occasione della crisi valutaria del 1976 la Banca rese più incisivo il massimale sugli impieghi e vennero inaspriti i controlli valutari allo scopo di accrescere l'efficacia della manovra restrittiva.

Più volte la stessa Banca sottolineò i costi e i limiti connessi con l'adozione di un tale strumentario.

Fu quindi avviato un processo volto a rafforzare la capacità della politica monetaria di operare attraverso il mercato, in particolare attraverso l'acquisto e la vendita di titoli (operazioni di mercato aperto).

A questo fine, nel 1975 furono intrapresi i primi passi per la creazione di un vero mercato monetario, con i mutamenti nelle procedure di emissione dei Buoni ordinari del Tesoro e la riforma degli obblighi di riserva.

Nel dicembre 1978 l'Italia aderì al Sistema Monetario Europeo (SME).

Essa ottenne che la banda di oscillazione entro cui poteva fluttuare la lira fosse più ampia (6 per cento sopra o sotto la parità centrale) di quella consentita agli altri paesi (2,25 per cento) perché il differenziale di inflazione rispetto a questi ultimi, pur restringendosi, era ancora ampio.

L'azione di vigilanza fu volta a incoraggiare il rafforzamento patrimoniale, a migliorare gli assetti statutari e organizzativi delle istituzioni creditizie, a dare spazio alla concorrenza.

Nella seconda parte del decennio furono estesi i controlli ispettivi e perfezionate le tecniche di analisi.

Per far fronte alla crescente esigenza di coordinamento fra autorità nazionali in materia di supervisione bancaria, si giunse al “concordato di Basilea” del 1983.

Nel 1979 un evento drammatico colpì i vertici della Banca d'Italia: un'iniziativa giudiziaria – basata su argomentazioni che successivamente si dimostrarono del tutto infondate – portò all'incriminazione del Governatore Baffi e all'arresto del Vicedirettore Generale Sarcinelli.

La vicenda mise a dura prova l'Istituto.

La generale dimostrazione di solidarietà da parte dell'opinione pubblica qualificata, italiana e internazionale, l'indipendenza e il prestigio dell'istituzione e delle persone consentirono di superare la grave emergenza.

A Paolo Baffi, che preferì dimettersi, successe, nell'ottobre di quell'anno, Carlo Azeglio Ciampi, che dopo una lunga carriera in Banca era stato nominato Direttore Generale nel 1978.

### *La lotta all'inflazione e Maastricht*

Il secondo shock petrolifero del 1979-80 alimentò nuovamente la corsa dei prezzi, ma tre fattori contribuirono a promuovere un processo di diminuzione dell'inflazione e di ristrutturazione del sistema produttivo: l'entrata in funzione, nel 1979, dello SME, al quale si accompagnò una politica poco accomodante, che portò al rafforzamento del cambio reale; l'acquisizione da parte della Banca centrale, a partire dal 1981, della piena autonomia nelle decisioni di acquisto dei Buoni

ordinari del Tesoro non optati dagli operatori nel corso delle aste periodiche (il cosiddetto “divorzio”); la moderazione salariale conseguente al forte aumento della disoccupazione e al depotenziamento della scala mobile.

I tassi di interesse reali tornarono a valori positivi.

Proseguì lo sforzo, avviato dalla seconda metà degli anni Settanta, volto a rafforzare l'efficacia del controllo monetario mediante strumenti di mercato: attraverso un sistema efficiente di aste per l'emissione dei Bot e un funzionale mercato interbancario dei depositi si formò finalmente un vero mercato monetario.

Nel 1987 il tasso di inflazione raggiunse un minimo: 4,7 per cento.

Nel 1990 la lira aderì alla “banda stretta” di oscillazione, l'inflazione ebbe tuttavia una ripresa (fino al 6,5 per cento nel 1990), dovuta anche ad irrisolti problemi strutturali del paese; divenne preoccupante il disavanzo delle partite correnti; diminuirono gli investimenti.

Il riaggiustamento del sistema Italia rimaneva dunque parziale, fragile.

Nel febbraio del 1986, con l'approvazione dell'Atto unico europeo, si stabilirono le tappe del processo volto all'abolizione, da completare entro il 1992, delle barriere che ancora dividevano i mercati dei paesi membri della Comunità.

Sei anni dopo, nel febbraio 1992, si giunse alla firma del Trattato di Maastricht, che sta alla base della moneta unica europea e del Sistema europeo delle banche centrali.

Nel 1990 il completamento della liberalizzazione valutaria chiuse un ciclo di legislazione vincolistica iniziato nel 1934 e fu favorita l'integrazione internazionale del sistema economico e finanziario italiano.

Dagli anni Ottanta la supervisione della Banca d'Italia si è estesa agli intermediari non bancari, limitatamente agli aspetti attinenti alla stabilità del sistema finanziario. È iniziato il passaggio da una vigilanza “strutturale” – cioè volta a orientare, per mezzo di autorizzazioni, la struttura del sistema – a una vigilanza “prudenziale”, prevalentemente fondata su regole generali di comportamento.

Nel 1990 sono state approvate tre leggi fondamentali concernenti: la banca pubblica e i gruppi (la cosiddetta legge “Amato-Carli”), le attività in valori mobiliari, la tutela della concorrenza.

La prima legge ha equiparato le condizioni competitive degli operatori, individuando nella società per azioni il modello generale per lo svolgimento dell'attività bancaria, e ha posto le basi per il trasferimento al settore privato della proprietà bancaria; ha inoltre disciplinato i gruppi creditizi.

La seconda legge ha disciplinato intermediari e mercati nel comparto dei valori mobiliari.

Il terzo provvedimento ha introdotto principi e strumenti per la tutela della concorrenza.

Negli stessi anni la Banca d'Italia si è posta l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'affidabilità dei servizi di pagamento: si è attuata la completa informatizzazione del sistema di compensazione nazionale e della movimentazione dei conti che le banche detengono presso l'Istituto; è stato varato il Mercato telematico dei depositi interbancari (MID).

#### **1.4.5 Banca d'Italia, BCE e normativa comunitaria in materia di risparmio.**

Con il Trattato di Maastricht erano stati stabiliti severi parametri di convergenza ai quali avrebbero dovuto adeguarsi i Paesi per entrare nell'unione monetaria.

Si erano anche fissati i tempi dell'unione monetaria: una prima fase di avvicinamento economico e istituzionale; una seconda di armonizzazione di norme e procedure nei diversi Paesi, in vista dell'attuazione della politica monetaria comune, che prevedeva la creazione nel 1994 dell'Istituto Monetario Europeo, precursore della Banca Centrale Europea; una terza, dal 1999, prevedeva l'avvio della moneta unica, l'euro.

Nell'estate del 1992 i diversi orientamenti delle politiche economiche degli Stati Uniti e della Germania, ed anche incertezze nella ratifica del Trattato di Maastricht, scatenarono una crisi valutaria che colpì molte monete, tra cui la lira, che perse circa il 20 per cento.

In Banca d'Italia Antonio Fazio, già Vicedirettore Generale, successe nel 1993 a Carlo Azeglio Ciampi (chiamato prima al governo e poi alla presidenza della Repubblica) nella carica di Governatore.

La situazione di crisi innescò in Italia una vigorosa reazione.

In primo luogo, fu avviato il risanamento della finanza pubblica, per mezzo di consistenti tagli alle spese e soprattutto incrementi delle entrate.

Nell'estate del 1994 fu attuata una stretta che inaugurò un periodo di grande rigore monetario e nel 1995, anno in cui si produsse una nuova crisi valutaria, il saggio di sconto raggiunse il 9 per cento.

La fermezza dell'azione della Banca in quegli anni contribuì a ridurre le attese di inflazione: frenata la dinamica dei prezzi, nel 1996 iniziò un allentamento delle condizioni monetarie.

La ritrovata fiducia, interna e internazionale, consentì la riduzione dei tassi a lungo termine e determinò un drastico taglio dell'onere per interessi sul debito pubblico; in tal modo, la politica monetaria fornì un importante contributo al risanamento finanziario del Paese.

Come risultato degli sforzi compiuti, l'Italia entrò a far parte del gruppo di Paesi che parteciparono fin dall'inizio alla moneta unica.

Nel corso degli anni Novanta si è realizzato un processo di convergenza anche negli assetti istituzionali e in linea con le prescrizioni del Trattato di Maastricht, è stata rafforzata l'indipendenza delle banche centrali.

Nel nostro Paese questo è avvenuto in varie tappe: all'inizio del 1992 è stato attribuito alla Banca d'Italia il potere di fissare in autonomia i tassi ufficiali; nell'autunno del 1993 è stata approvata la legge che impedisce allo Stato di finanziarsi in conto corrente presso la Banca; dal 1994 la Banca non partecipa più alle aste per il collocamento dei titoli pubblici.

La Seconda direttiva di coordinamento bancario n. 89/646<sup>32</sup> ha costituito il presupposto essenziale per l'avvio del "mercato unico europeo" nel settore finanziario.

Essa consente infatti alle banche dei Paesi appartenenti all'Unione europea di esercitare su tutto il territorio dell'Unione le attività annesse al mutuo riconoscimento sulla base delle autorizzazioni rilasciate dalle autorità degli Stati di appartenenza.

La disciplina comunitaria prevede che le banche possono operare in altri Stati appartenenti all'UE, insediandosi con succursali (che rappresentano organizzazioni stabili) ovvero in regime di libera prestazione di servizi (nel qual caso le attività

---

<sup>32</sup> Seconda direttiva 89/646/CEE del Consiglio, del 15 dicembre 1989, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE. Consultabile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31989L0646>

ammesse al mutuo riconoscimento possono essere esercitate senza stabilimento di una succursale, mediante un'organizzazione temporanea).

Il "Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia" (D.Lgs. n. 385/93), in conformità dei principi stabiliti dalla seconda direttiva, disciplina l'operatività delle banche fuori dai confini nazionali riferendosi alle forme organizzative della succursale e della prestazione di servizi senza stabilimento.

Con tale direttiva sono emanate le istruzioni di vigilanza in materia di: libera prestazione di servizi delle banche italiane in Paesi appartenenti all'UE; prestazione di servizi senza stabilimento delle banche italiane in Paesi extracomunitari e delle banche extracomunitarie in Italia, in attuazione dell'art.16 del testo unico.

Le istruzioni definiscono, in particolare, le caratteristiche dei servizi rientranti nella disciplina della "prestazione di servizi senza stabilimento" e descrivono le procedure che dovranno essere seguite dalle banche per operare in tale regime.

Per lo svolgimento in un Paese extracomunitario di attività ammesse al mutuo riconoscimento, in regime di libera prestazione di servizi, è previsto l'invio alla Banca d'Italia di una comunicazione preventiva.

L'operatività di banche italiane in regime di prestazione di servizi senza stabilimento in un paese extracomunitario è soggetta alla normativa del Paese ospitante e, comunque, subordinata a un'autorizzazione della Banca d'Italia, rilasciata tenendo conto della situazione tecnico-organizzativa della banca stessa.

Un'autorizzazione della Banca d'Italia è prevista anche per le banche extracomunitarie che intendano operare in Italia.

Il decreto di recepimento della seconda direttiva comunitaria di coordinamento bancario<sup>33</sup>, del 1992, ha formulato le linee fondamentali dell'ordinamento finanziario italiano: eliminati gli obblighi di specializzazione che caratterizzavano il sistema creditizio plasmato nel 1936, la banca universale è divenuta una possibilità nel nostro ordinamento.

L'insieme dei provvedimenti intervenuti nel corso degli anni – inclusi quelli volti a favorire e ad accompagnare lo spostamento dei risparmiatori verso i titoli privati, la

---

<sup>33</sup> Decreto Legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, "Attuazione della direttiva 89/646/CEE relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE".

previdenza integrativa, il risparmio gestito – hanno notevolmente innovato il contesto normativo che disciplina l'attività bancaria e quella finanziaria.

Ad essi venne data organica sistemazione nel Testo unico bancario del 1993, che ha anche assegnato alla Banca la responsabilità del buon funzionamento del sistema dei pagamenti, e nel Testo unico della finanza del 1998.

La legge 28 dicembre 2005, n. 262, sulla tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari, ha avviato una riforma dell'assetto istituzionale e organizzativo della Banca d'Italia.

Nello stesso mese del 2005 Antonio Fazio si è dimesso dalla carica di Governatore. Il 31 maggio 2006 Mario Draghi, nuovo Governatore nominato il 29 dicembre 2005, ha presentato le sue prime Considerazioni finali all'Assemblea dei Partecipanti.

In esse ha ricordato la complessità del campo d'azione di ogni Banca centrale moderna: tale campo d'azione è, da alcuni anni, divenuto più vasto per le Banche centrali che partecipano all'Eurosistema.

Esso spazia dal disegno della politica monetaria comune a quello dei sistemi di pagamento: decisioni e assetti istituzionali devono adattarsi alle esigenze di una progredita, ma diversificata, area economica.

La Banca d'Italia è inoltre inserita attivamente in un contesto internazionale più ampio, sia per i principi guida della vigilanza sia per analisi e iniziative legate alla stabilità finanziaria.

Essa, quindi, oggi è un'autorità indipendente titolare di numerose funzioni sia a livello comunitario che nazionale, caratterizzate da principi di autonomia e trasparenza; essa riferisce del proprio operato al Parlamento e al Governo con una relazione semestrale sulla propria attività.

Essendo la banca centrale della Repubblica italiana è parte integrante del sistema europeo di banche centrali e svolge i compiti e le funzioni che in tale qualità le competono.

A livello nazionale la Banca d'Italia ha le seguenti funzioni:

- Regolazione del sistema creditizio;
- Supervisione del mercato all'ingrosso dei titoli di Stato e sul mercato interbancario dei depositi, i due mercati di maggior rilievo per la trasmissione degli impulsi di politica monetaria;

- Tesoreria dello Stato o di enti pubblici in presenza di particolari convenzioni;
- Compiti ausiliari in materia di debito pubblico;
- Analisi e ricerche economiche e giuridiche in materia monetaria, creditizia e finanziaria.

Come già sottolineato Banca d'Italia fa parte del SEBC e questo ci consente di introdurre sia pur brevemente qualche cenno anche sui suoi rapporti in ambito internazionale.<sup>34</sup>

La nascita dell'Unione Economica e monetaria nel 1999 e la successiva adozione della moneta unica il 1° gennaio 2002 ha sottratto la funzione monetaria alle banche centrali nazionali per trasferirla ad un complesso organizzativo sovranazionale, il SEBC appunto.

Il suo compito prioritario è sostenere le politiche economiche generali dell'Unione, contribuendo alla realizzazione dei suoi obiettivi: di conseguenza l'assenza di inflazione e la stabilità monetaria vengono assunti a valori costituzionali assoluti dell'ordinamento comunitario.

Esso è un'articolazione delle BCE in questo è retto dagli organi decisionali di quest'ultima:

- il Consiglio direttivo, organo decisionale composto dai membri del Comitato esecutivo e dai Governatori delle BCN;
- il Comitato esecutivo, che prepara le decisioni del Consiglio e ne attua gli indirizzi di politica monetaria, i cui membri sono eletti con una procedura complessa volta a garantirne l'esclusiva aderenza all'ente di destinazione.

La BCE è un'autorità indipendente dotata di personalità giuridica e autonomia, ma non fa parte delle istituzioni dell'UE.

L'opinione maggiormente condivisa sostiene che questa esclusione sia motivata dalla attribuzione di personalità giuridica propria, a sua volta necessaria per garantire l'indipendenza prevista dal Trattato, benché la stessa non sia assoluta ma funzionale a compiti precisi nell'interesse della Comunità.

Tale tesi è poi supportata anche dal fatto che, benché autonoma, essa è strettamente incardinata nell'ordinamento comunitario e quindi assoggettata alle sue regole nella

---

<sup>34</sup> Op. Cit.



misura in cui non sia espressamente prevista la loro non applicazione; fenomeno, questo dell'applicazione delle regole generali dell'ordinamento comunitario anche ad altri soggetti giuridici, che vale anche per le BCN e il SEBC.

Questo ha comportato la rinuncia da parte dello Stato italiano a una delle manifestazioni più tipiche della sovranità, il controllo della propria moneta: in questo senso l'ordinamento di livello superiore che lo ha assunto presenta un carattere sostanzialmente federale.

Ne deriva, pertanto, che SEBC e BCE possano essere considerati organi costituzionali in quanto partecipano alla determinazione dell'indirizzo economico della stessa ma di tale indirizzo sono componenti prioritarie, condizionanti ed essenziali.

Per questo motivo dispongono di un insieme di strumenti sia negoziali che autoritativi e sono soggetti a stringenti obblighi di informazione nei confronti delle istituzioni comunitarie e dell'opinione pubblica: un esempio per tutti, l'obbligo di trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione nonché al Consiglio europeo una relazione annuale sull'attività del SEBC e la sua politica monetaria.

Ci troviamo di fronte un modello basato, quindi, sull'accentramento decisionale e il decentramento operativo, il quale riesce quindi a conciliare l'esigenza di unicità della politica monetaria con il principio di sussidiarietà, per cui le autorità nazionali possono attuare ciò che non potrebbe essere fatto a livello comunitario.

Per concludere, quindi, l'effettiva direzione del governo del credito è stata per molto tempo nelle mani di Banca d'Italia e tale concentrazione di poteri veniva ritenuta costituzionalmente legittima poiché il termine "Repubblica", presente nell'art. 47, pareva legittimare qualsiasi soluzione, come già sostenuto da Merusi.<sup>35</sup>

Dal Trattato di Maastricht in poi la storia della costituzione economica entra in un terreno drasticamente nuovo rispetto a quello delimitato dai confini della sovranità degli Stati nazione, in una nuova costituzione economica globale e *multilivello*, il cui prototipo è rappresentato dall'architettura costituzionale europea attraverso cui passa il percorso obbligato per fronteggiare il mutamento materiale, così che la traslazione di sovranità verso l'Europa non è effetto della globalizzazione ma è la

---

<sup>35</sup> Op. Cit.

risposta ad essa, così come il primato del diritto europeo non è dominio, ma difesa degli Stati membri contro i rischi della globalizzazione<sup>36</sup>.

Tale approccio consente di fondare, indipendentemente dalla adozione ufficiale di un documento chiamato ‘costituzione europea’, una teoria della *costituzione economica europea*, in virtù della quale le regole europee del mercato e della costituzione monetaria e finanziaria sono divenute norme costituzionali degli ordinamenti nazionali.

Si tratta di norme costruite su grandezze economiche quantitative e scientificamente misurabili, ma anche su processi e valori consolidati in ordinamento sovranazionale vincolante, quali: stabilità monetaria e divieto di inflazione, equilibrio finanziario e crescita economica, dipendenza di spesa, debito e disavanzo dal prodotto interno lordo e conseguente costituzionalizzazione dell’imperativo economico di produttività della spesa pubblica, libertà d’impresa e garanzia della concorrenza, unità del mercato (europeo) e libertà di circolazione e stabilimento, uniformizzazione al livello europeo delle regolazioni nazionali.

Ne risulta un condizionamento complessivo, a catena, della configurazione costituzionale di strutture, relazioni, dimensione, procedure, poteri e competenze dei pubblici poteri, non solo sul piano delle funzioni strettamente ‘economiche’ ma anche nelle altre dimensioni costituzionali in cui agiscono, compresa la dimensione più squisitamente politica.

Sul piano concreto, ciò si traduce nella sedimentazione di nuovi parametri costituzionali, di diretta derivazione europea, che si sovrappongono alle interpretazioni costituzionali dell’età interventista, ridisegnando i confini rispettivi dello Stato e della libertà economica, riformattando, senza bisogno di modificazioni formali del testo, le regole del governo pubblico dell’economia e della libertà d’impresa, attraverso l’introduzione di una nuova “costituzione del mercato”, liberale, denazionalizzata e transnazionale, le cui regole sarebbero già da tempo tecnicamente vigenti, e utilizzabili dai giudici per disapplicare, per violazione del diritto comunitario, tutto quel che resta delle iper-regolazioni di mercato e impresa e dei protezionismi nazionali dello stato ‘sociale’ interventista.

---

<sup>36</sup> De Mura D., “*Tutela del risparmio e Unione Europea. Un’incompatibilità stridente*”, 2018, consultabile in [www.davidedemura.com](http://www.davidedemura.com), ultima consultazione 15 gennaio 2022.

In un contesto del genere, non sembrerebbe certamente infondata la posizione di chi ritiene inutili modifiche in senso più liberale della sezione economica della Costituzione italiana, e segnatamente dell'art. 41, con l'argomento che «non serve modificare l'articolo 41... a cancellarlo di fatto ci ha già pensato la UE»<sup>37</sup>

Anche altre opinioni ritengono che non sia possibile attuare oggi l'art. 47 Cost., con i trattati europei che vanno da tutt'altra parte e che espongono il risparmio nazionale alla speculazione finanziaria.

Infatti, nei trattati europei non esiste alcuna norma che miri alla tutela del risparmio in senso costituzionale, né che imponga agli Stati membri di tutelarlo, anche attraverso forme di controllo della speculazione; esistono norme invece che vanno nella direzione opposta e che incentivano e incoraggiano la competizione finanziaria e dunque gli aspetti speculativi sul risparmio privato e su quello pubblico.

Sul punto si segnalano le norme del TFUE relative alla libera circolazione dei capitali e alla liberalizzazione del sistema bancario.

Art. 58 TFUE:

1. *La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti.*
2. *La liberalizzazione dei servizi delle banche e delle assicurazioni che sono vincolati a movimenti di capitale deve essere attuata in armonia con la liberalizzazione della circolazione dei capitali.*

Sicuramente, però, la norma più rilevante sul punto è quella che affida le politiche monetarie alla Banca Centrale Europea, che per statuto non può esercitare la funzione di prestatore di ultima istanza (e cioè farsi garante del debito sovrano degli Stati membri), offrendo così al mercato speculativo il debito sovrano degli Stati membri, come del resto precisa lapidariamente l'art. 123 TFUE:

1. *Sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate «banche centrali nazionali»), a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali.*

---

<sup>37</sup> Di Plinio G., «Mutamento costituzionale e libertà economica», in «Il Risparmio Review», rivista trimestrale dell'Acri, Anno LIX, gennaio-marzo 2011, pagg. 35-69

2. *Le disposizioni del paragrafo 1 non si applicano agli enti creditizi di proprietà pubblica che, nel contesto dell'offerta di liquidità da parte delle banche centrali, devono ricevere dalle banche centrali nazionali e dalla Banca centrale europea lo stesso trattamento degli enti creditizi privati.*<sup>38</sup>

Un approfondimento sull'argomento è fornito dal dossier elaborato dalla Camera dei deputati e pubblicato il 31 luglio 2017 dal titolo "*Normativa europea in materia bancaria e recepimento in Italia*" n. 224/3.

Nel corso del 2010 è stato creato un sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziarie (SEVIF) mediante l'istituzione, con appositi regolamenti, di tre nuove autorità di vigilanza europee competenti, rispettivamente per le banche, i mercati finanziari e le assicurazioni, e di un Comitato europeo per il rischio sistemico incaricato della vigilanza macroprudenziale.

In particolare:

- il regolamento (UE) n. 1093/2010 ha istituito l'Autorità bancaria europea (EBA);
- il regolamento n. 1094/2010 ha istituito l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA);
- il regolamento n. 1095/2010 ha istituito l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA).
- Con il regolamento n. 1092/2010 relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea è stato istituito il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS).

La creazione del SEVIF fa seguito alle proposte elaborate da un gruppo di esperti (cd. gruppo "de Larosière") incaricato dalla Commissione europea, nel novembre 2008, di formulare delle raccomandazioni su come rafforzare i meccanismi di vigilanza europei a fronte della crisi finanziaria.

Allo scopo di ridurre l'eventualità di crisi bancarie di carattere sistemico suscettibili di mettere a rischio la stabilità finanziaria complessiva, sono state introdotte nell'ordinamento europeo (attraverso il regolamento (UE) n. 575/2013 e la direttiva 2013/36/UE, cosiddetta *Capital Requirements Directive IV – CRD IV*) norme che recepiscono l'accordo di Basilea 3 sui requisiti patrimoniali delle banche.

---

<sup>38</sup> *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, testo da ultimo modificato dal Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009, consultabile in [www.senato.it](http://www.senato.it), ultima consultazione gennaio 2022.

Obiettivo della disciplina è di imporre alle banche di accantonare un capitale adeguato a far fronte ad eventuali perdite inattese e rimanere comunque solvibili in situazioni di crisi.

L'importo del capitale è correlato ai rischi legati alle attività svolte; per quelle più sicure è previsto un fattore di ponderazione minore.

Il capitale Tier 1 è quello previsto per consentire a ciascuna banca di svolgere la sua attività preservandone la solvibilità; il capitale Tier 2 è invece riferito al caso di cessazione di attività e risponde allo scopo di permettere alla banca di rimborsare i depositanti e i creditori privilegiati in caso di insolvenza.

L'importo totale del capitale deve essere pari almeno all'8% delle attività ponderate per il rischio.

Le banche italiane negli anni più recenti hanno realizzato diversi interventi per aumentare la propria dotazione di capitale e per adeguarsi ai requisiti richiesti.

La Banca d'Italia ha quindi dato avvio all'attuazione in Italia della direttiva 2013/36/UE con l'emanazione delle disposizioni di vigilanza per le banche (circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, successivamente aggiornata nel tempo).

Le disposizioni sono entrate in vigore il 1° gennaio 2014, data dalla quale è direttamente applicabile nei singoli Stati il menzionato regolamento (UE) n. 575/2013 (CRR) in materia di requisiti patrimoniali.

In particolare, con l'aggiornamento del 6 maggio 2014 alle Disposizioni di vigilanza per le banche è stato inserito, alla parte prima, il nuovo titolo IV "Governando societario, controlli interni, gestione dei rischi", capitolo 1 "Governando societario". Le norme confermano principi già presenti nelle precedenti disposizioni, tra cui: la chiara distinzione di compiti e poteri tra gli organi societari; l'adeguata dialettica interna; l'efficacia dei controlli e una composizione degli organi societari coerente con le dimensioni e la complessità delle aziende bancarie.

A livello di normativa primaria, è col decreto legislativo n. 72 del 2015 che sono state apportate le opportune modifiche al Testo Unico Bancario e al Testo Unico della Finanza volte a recepire, a livello legislativo, la direttiva 2013/36/UE sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (c.d. CRD IV), conformemente alla delega conferita dalla legge 7 ottobre 2014, n. 154 (legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre).

Le principali disposizioni del già menzionato decreto legislativo prevedono:

- una complessiva riforma dei requisiti degli esponenti aziendali e dei partecipanti al capitale, valida non solo per il settore bancario e creditizio, ma che si estende anche agli enti operanti nel settore finanziario (ovvero i soggetti disciplinati dal TUF). Le linee guida della riforma prevedono l'integrazione dei vigenti requisiti con criteri di competenza e correttezza, la cui individuazione concreta spetta alla normativa di rango secondario (articoli 23 e 91 della CRD IV); il divieto di cumulo degli incarichi;
- un rafforzamento dei poteri di intervento e correttivi delle Autorità di vigilanza (Banca d'Italia e Consob);
- specifici meccanismi di segnalazione, sia all'interno degli intermediari che presso l'autorità di vigilanza, delle eventuali violazioni normative;
- l'obbligo di astensione di soci e amministratori nelle delibere in cui presentino un interesse in conflitto, in luogo del vigente obbligo dell'amministratore di dare notizie al *board* dell'interesse di cui è portatore in una specifica operazione;
- in ordine alle sanzioni, oltre agli adeguamenti dei massimali e dei minimi secondo quanto previsto dalla legge delega, le disposizioni proposte differenziano inoltre tra persone fisiche e giuridiche;
- secondo quanto previsto dalla norma di delega, si svincola il potere regolamentare della Banca d'Italia dalla necessità di una previa deliberazione del Comitato interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR).

La crisi economico-finanziaria ha prodotto significativi effetti negativi sui bilanci delle banche, derivanti dalla rilevante quantità di titoli di debito pubblico detenuti in portafoglio per i quali è emersa una forte criticità e dall'aumento delle sofferenze, provocato dalla crescita delle insolvenze.

L'UE è intervenuta con strumenti regolamentari e normativi eterogenei, al fine di creare un meccanismo normativo e regolamentare valido a contrastare gli effetti della crisi finanziaria.

Per porre fine al circolo vizioso tra crisi dei sistemi bancari e crescita del debito sovrano, è stata avviata la costruzione dell'Unione bancaria, fondata su tre pilastri:

1. un sistema unico di vigilanza;

2. un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, dotato anche di un fondo comune;
3. un sistema europeo di garanzia dei depositi bancari.

Allo stato attuale, il progetto dell'Unione bancaria vede realizzati i primi due pilastri, e nello specifico:

- il meccanismo unico di vigilanza bancaria (*single supervisory mechanism*, SSM, istituito con il regolamento (UE) n. 1024/2013), che prevede l'attribuzione alla BCE di compiti di vigilanza prudenziale direttamente sulle banche cd. "sistemiche" (circa 130 su un totale di 6000 banche europee), e indirettamente – per il tramite delle autorità di vigilanza nazionali - su tutti gli istituti di credito.

Le banche sistemiche sono quelle il cui valore totale delle attività supera i 30 miliardi di euro, ovvero il rapporto tra le attività totali e il PIL dello Stato membro in cui sono stabilite supera il 20%, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di euro (per quanto riguarda l'Italia, l'elenco comprende 15 istituti di credito: Banca Carige , Banca Monte dei Paschi di Siena, Banco Popolare , Banca Popolare dell'Emilia Romagna , Banca Popolare di Milano , Banca Popolare di Sondrio, Banca Popolare di Vicenza, Barclays Italia, Credito Emiliano, Iccrea Holding, Intesa Sanpaolo, Mediobanca , Unicredit , Unione di Banche Italiane e Veneto Banca);

- il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie (istituito con il regolamento (UE) n. 806/2014), che mira a limitare l'impatto sui bilanci pubblici degli interventi di salvataggio delle banche in crisi (cd. bail- out), introducendo il principio per cui il finanziamento degli istituti di credito è affidata in primo luogo ad azionisti, obbligazionisti e creditori delle banche stesse (cd. bail-in).

Si è provveduto inoltre ad istituire, con accordo intergovernativo, il fondo unico di risoluzione (operativo dal 1° gennaio 2016), che sarà alimentato da contributi delle banche per un totale stimato di 55 miliardi di euro.

Il Fondo unico di risoluzione inizialmente è costituito di "comparti nazionali". Questi verranno gradualmente fusi nel corso di una fase transitoria della durata di otto anni.

Questa messa in comune dei fondi versati inizierà con il 40% nel primo anno e un ulteriore 20% nel secondo anno, per poi aumentare continuamente con importi uniformi nei rimanenti sei anni, fintanto che i comparti nazionali non cesseranno di esistere.

Al termine del processo di mutualizzazione, il Fondo dovrebbe raggiungere almeno l'1% dell'importo dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi autorizzati in tutti gli Stati membri dell'unione bancaria (pari al citato importo di circa 55 miliardi di euro).

Sul punto si ricorda che la legge di stabilità 2016 (articolo 1, commi 880-885) ha autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze a stipulare con l'organo competente alla gestione del Meccanismo di risoluzione unico degli istituti bancari (SRM), ovvero il Comitato di risoluzione, gli accordi necessari a dare attuazione alla dichiarazione Ecofin del 18 dicembre 2013, la quale tra l'altro stabilisce che gli Stati membri partecipanti all'Unione bancaria assicurino finanziamenti ponte al Fondo di risoluzione unico previsto dal predetto regolamento, ove le risorse del medesimo siano insufficienti.

Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze si dispone l'erogazione di finanziamenti ponte fino a 5.735 milioni di euro.

Ove non si possa procedere mediante le ordinarie procedure di gestione dei pagamenti, i decreti del MEF che dispongono l'erogazione dei finanziamenti autorizzano il ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

Viene dunque istituito, per assicurare la disponibilità delle somme eventualmente richieste, nello stato di previsione del MEF un apposito fondo con dotazione iniziale di 2.500 milioni di euro per il 2016, per cui si prevede una contabilità speciale.

Accanto al già menzionato regolamento UE n. 806/2014, la direttiva 2014/59/UE ha istituito un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento.

Detta direttiva (definita *BRRD - Bank Recovery and Resolution Directive*) affronta il tema delle crisi delle banche approntando strumenti nuovi che le autorità possono impiegare per gestire in maniera ordinata eventuali situazioni di dissesto non solo



a seguito del loro manifestarsi, ma anche in via preventiva o ai primi segnali di difficoltà.

Essa introduce una molteplicità di strumenti, aventi carattere preventivo, carattere di intervento immediato, così come strumenti di "risoluzione" della crisi.

Il recepimento della direttiva BRRD è stato affidato a due distinti provvedimenti:

1. il decreto legislativo n. 181 del 2015 (atto del Governo n. 208), che introduce nel Testo unico bancario le disposizioni relative ai piani di risanamento, alle forme di sostegno all'interno dei gruppi bancari, alle misure di intervento precoce; sono inoltre modificate le norme sull'amministrazione straordinaria delle banche e la disciplina della liquidazione coatta amministrativa.

Le stesse materie sono inserite nel Testo unico in materia di intermediazione finanziaria con riferimento alle società di intermediazione mobiliare (SIM); sono inoltre dettate le disposizioni sulle procedure di risoluzione delle SIM non incluse in un gruppo bancario o che non rientrino nell'ambito della vigilanza consolidata (*SIM stand alone*);

2. il decreto legislativo n. 180 del 2015 (atto del Governo n. 209), che reca la disciplina in materia di predisposizione di piani di risoluzione, avvio e chiusura delle procedure di risoluzione, adozione delle misure di risoluzione, gestione della crisi di gruppi *cross-border*, poteri e funzioni dell'autorità di risoluzione nazionale e disciplina del fondo di risoluzione nazionale. Le Autorità preposte all'adozione delle misure di risoluzione delle banche potranno attivare una serie di misure, tra cui il temporaneo trasferimento delle attività e delle passività a un'entità (*bridge bank*) costituita e gestita dalle autorità per proseguire le funzioni più importanti, in vista di una successiva vendita sul mercato, il trasferimento delle attività deteriorate a un veicolo (*bad bank*) che ne gestisca la liquidazione in tempi ragionevoli ed il cd. ***bail-in***, ossia la procedura che consente di svalutare azioni e crediti e convertirli in azioni, per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca in difficoltà o una nuova entità che ne continui le funzioni essenziali.

Allo scopo di completare l'architettura dell'Unione bancaria (che poggia sui due pilastri del sistema unico di vigilanza e del meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie), il 24 novembre 2015 la Commissione europea ha presentato:

1. una comunicazione “Verso il completamento dell'Unione bancaria”, nella quale prospetta ulteriori misure che dovrebbero rispondere all'obiettivo di ridurre i rischi residui nel settore bancario.

In particolare, si sottolinea che:

- sono necessari ulteriori interventi per garantire che il meccanismo unico di vigilanza possa operare nel modo più efficace possibile, riducendo le opzioni e le discrezionalità nazionali nell'applicazione delle norme prudenziali;
  - l'armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi dovrà progredire contemporaneamente all'istituzione del sistema comune di assicurazione dei depositi (*European deposit insurance scheme*, EDIS);
  - il Comitato di risoluzione unico, istituito dal regolamento UE/2014/806 e pienamente operativo da gennaio 2016, deve poter intervenire in modo tempestivo ed efficace nel caso di banche in dissesto o a rischio di dissesto, per salvaguardare la stabilità finanziaria e limitare i costi potenziali per l'intero settore bancario e per i contribuenti;
  - è essenziale che l'uso dei finanziamenti pubblici per mantenere la solvibilità e la resilienza del settore bancario sia ridotto al minimo e sia disponibile solo in ultima istanza;
  - va rafforzata la convergenza fra gli Stati membri per quanto riguarda la normativa sull'insolvenza e le procedure di ristrutturazione, come evidenziato nel piano d'azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali presentato dalla Commissione europea il 30 settembre 2015;
  - dovrebbero essere adottate ulteriori misure prudenziali volte a limitare la leva finanziaria delle banche, garantire la stabilità dei finanziamenti bancari e migliorare la comparabilità degli attivi ponderati per il rischio;
  - si dovrebbe infine riesaminare l'adeguatezza del trattamento prudenziale delle esposizioni delle banche al rischio sovrano.
2. una proposta di regolamento che istituisce un sistema comune di assicurazione dei depositi bancari (il sopra citato EDIS), che si

applicherebbe a tutti i sistemi di garanzia dei depositi (SGD) ufficialmente riconosciuti in uno Stato membro partecipante e a tutti gli enti creditizi affiliati a tali sistemi. Non dovrebbero esservi costi aggiuntivi per gli istituti di credito europei. Le banche continueranno a finanziare il loro fondo nazionale che poco alla volta confluirà al fondo europeo. L'EDIS verrebbe introdotto in tre fasi:

3. nella fase di riassicurazione (fino al 2020), l'EDIS fornirà finanziamenti limitati e coprirà una quota limitata della perdita di un SGD partecipante. In sostanza, in questa fase, un sistema nazionale potrà chiedere l'intervento del DIF (fondo di assicurazione dei depositi che sostiene l'EDIS) fino al 20% del suo ammanco di liquidità; la restante parte (80%) dovrà essere coperta con altre risorse;
4. coassicurazione: la quota iniziale del contributo dell'EDIS sarà relativamente bassa (20%), per crescere al 40% il secondo anno, al 60% il terzo e all'80% dal quarto anno. Viene pertanto introdotto un maggior grado di condivisione dei rischi tra i sistemi nazionali attraverso l'EDIS;
5. assicurazione: a partire dal 2024, l'EDIS assicurerà integralmente i SGD nazionali. Nello stesso anno è previsto anche il completamento del Fondo unico di risoluzione.

In base alla proposta, l'amministrazione dell'EDIS sarebbe affidata al Comitato unico di risoluzione e al SGD partecipante.

Inoltre, il 29 gennaio 2014 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento sulla riforma strutturale del settore bancario.

La proposta mira alla separazione delle attività finanziarie più rischiose delle banche da quelle di intermediazione tradizionale. In particolare, la disciplina proposta prevede:

- il divieto di negoziazione per conto proprio in strumenti finanziari e in merci, al solo scopo di ottenere un utile per la banca;
- il potere dell'autorità di vigilanza, e addirittura l'obbligo in determinate circostanze, d'imporre il trasferimento di attività di negoziazione ad alto rischio a entità giuridiche di negoziazione distinte all'interno del gruppo bancario.

L'Italia, quindi, ha condiviso gli obiettivi posti dall'UE in tema di banche e finanza e ha improntato la propria legislazione interna di recepimento a una maggiore trasparenza nei rapporti tra banche e clienti e, complessivamente, al potenziamento degli strumenti di tutela dei consumatori: si è intervenuti su un ampio raggio di materie, dalla portabilità dei conti di pagamento senza oneri o spese, al diritto di ripensamento per l'offerta fuori sede, alla revisione del sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie con la clientela.

Sono stati specificati i principi generali di diligenza e trasparenza che dovranno essere rispettati dal finanziatore e dall'intermediario del credito, il comportamento dei quali dovrà tenere conto dei diritti e degli interessi del consumatore.

Inoltre, i medesimi soggetti sono chiamati a valutare tutte le informazioni riguardanti la situazione del consumatore e le specifiche esigenze da questi comunicate, nonché le ipotesi ragionevoli con riguardo ai rischi cui è esposta la situazione del consumatore per la durata del contratto di credito.

Per riassumere, come già sottolineato nella stesura dell'art. 47 della Costituzione italiana, i membri della commissione dei 75 annotavano: *«la tutela del risparmio solleva due problemi, il primo è quello della conservazione del valore della moneta [...] il secondo quello della salvaguardia dei depositi dai dissesti bancari»*.

Il primo problema si affronta, sostanzialmente, garantendo stabilità monetaria, quindi bassa inflazione.

Obiettivo esplicitamente fissato, oggi, dall'art. 127 del TFUE che subordina le politiche economiche generali dell'Unione alla stabilità dei prezzi.<sup>39</sup>

La salvaguardia dei depositi dai dissesti bancari, invece, dipende da una serie complessa di elementi.

Risultano indispensabili, ad esempio, sia un sistema di misure atte ad evitare o ridurre i rischi di crisi bancarie, sia adeguati meccanismi di salvataggio bancario. Più ampiamente, la tutela dei risparmi dai dissesti bancari è legata alla stabilità complessiva dei mercati finanziari e alla capacità del sistema di riassorbire gli effetti della crisi.

Sotto tale punto di vista, l'integrazione dei mercati europei e il processo di unione monetaria hanno evidenziato la necessità di una armonizzazione degli strumenti di vigilanza sul credito e di tutela del risparmio.

---

<sup>39</sup>Salerno M., *“Moneta unica e tutela costituzionale del risparmio”*, in *“Le sfide dell'Unione economica e monetaria*, a cura di Salerno M. e Ferrara M., 2017, Pescara, pagg. 29 – 35.

Gli obiettivi di tutela del risparmio non possono più essere perseguiti attraverso una regolazione finanziaria di livello esclusivamente nazionale in quanto esistono fattori di rischio di carattere generale che sfuggono ai controlli della singola autorità e possono essere gestiti solo a livello aggregato.

Nel 2008 la Commissione Europea aveva affidato ad un gruppo di esperti presieduto da Jacques de Larosi re il compito di individuare una *exit strategy* dalla crisi di matrice europea.

Ne   emerso un modello regolamentare di vigilanza basato sul Comitato per il rischio sistemico (CERS) che detiene poteri di carattere macro-prudenziale e il Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF), costituito da tre autorit  a cui affidare la vigilanza micro-prudenziale:

- l'Autorit  Europea per la vigilanza bancaria (ABE) per il settore del credito,
- l'Autorit  Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati (AESFEM) per il settore dei mercati mobiliari;
- l'Autorit  Europea delle Assicurazioni e delle Pensioni aziendali e professionali (AEAP) per il settore assicurativo.

Era apparso evidente che il risparmio poteva essere letteralmente disintegrato dal malfunzionamento, intenzionale o meno, dei collettori pubblici e privati di risparmio, e che una buona regolazione dei mercati dei servizi bancari e finanziari e un controllo pubblicistico efficiente sugli operatori costituissero la migliore garanzia di tutela.

Anche per queste ragioni, dal 2012 la Commissione ha avviato un percorso finalizzato alla creazione di un sistema bancario unitario in Europa in particolare attraverso i regolamenti europei 15.10.2013, n. 1024 e 22.10.2013, n. 1022 che disciplinano il meccanismo di vigilanza bancaria unica e segnano un «significativo processo di accentramento all'interno dell'Unione»<sup>40</sup>. Il primo provvedimento disciplina il Meccanismo Unico di Vigilanza (MUV) e attribuisce fondamentalmente alla BCE numerosi poteri per la vigilanza di tutte le banche della zona euro.

---

<sup>40</sup> Bilancia P., *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law. The European Union after the Lisbon Treaties*, Milano, 2012, 15, citato anche da C. Caruso, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015, 7.

Il secondo, invece, ridefinisce i poteri dell'ABE allineandoli al nuovo assetto di vigilanza bancaria modificando, pertanto, il regolamento istitutivo.

In Italia, due decreti legislativi del 16.11.2015, n. 180 e 181, recepiscono le direttive comunitarie con l'obiettivo dichiarato «di evitare liquidazioni disordinate, che amplifichino gli effetti e i costi di eventuali crisi, dotando le autorità di risoluzione di strumenti che consentano un intervento precoce e efficace, riducendo al minimo l'impatto del dissesto sull'economia e sul sistema finanziario»

Nell'introduzione si ricordava che il principio della tutela costituzionale del risparmio contenuto nell'art. 47 della Costituzione nasce dalla consapevolezza che il buon funzionamento del motore dello sviluppo economico dipende in maniera determinante dal “carburante” che alimenta i mercati finanziari e che proviene in larga parte proprio dal pubblico dei risparmiatori.

Il calo del tasso di risparmio delle famiglie italiane costituisce un elemento di preoccupazione non solo sotto il profilo sociale (per il disagio che esso rivela) ma soprattutto sotto il profilo economico nella misura in cui riduce la capacità del sistema di sostenere gli investimenti.

Anche per questa ragione l'art. 47 della Costituzione impegna l'ordinamento non solo a “tutelare” il risparmio ma anche ad “incoraggiarlo”.

L'introduzione di elementi di rischio nelle forme di investimento sino ad oggi ritenute più sicure, ossia quelle sulle quali gran parte dei risparmiatori riponevano sinora la massima fiducia, non costituisce certamente elemento di incoraggiamento.

Il “valore costituzionale” del risparmio, derivante da ragioni sia di ordine sociale che economico, è quello che ha da sempre giustificato la natura pubblicistica degli interventi atti a tutelarlo e incoraggiarlo.

Alla luce del nuovo quadro normativo, che in virtù dei principi europei di libera concorrenza tende a limitare fortemente le iniziative pubbliche nel salvataggio delle banche, occorre probabilmente rivedere la natura stessa degli istituti creditizi e il significato che si può ancora attribuire alla “funzione sociale” che essi svolgerebbero.

Nella misura in cui al risparmio viene attribuita una qualche valenza pubblicistica, un qualsivoglia valore sociale, non si può fare a meno di lasciare un qualche spazio di intervento pubblico a tutela del sistema creditizio.

Se, al contrario, gli istituti bancari si avviano a perdere qualsiasi forma “speciale” di protezione funzionale alla tutela del risparmio, occorre avviare una nuova fase di

alfabetizzazione finanziaria che renda maggiormente consapevoli i risparmiatori di questo importante mutamento, in quanto viene meno la certezza che in loro sinora si era consolidata, in base alla quale esistono forme di investimento “sicuro”, garantite in ultima istanza dallo Stato.

Occorrerà chiarire soprattutto se, anche in ambito europeo, si vuole attribuire (ancora) alla tutela del risparmio una qualche valenza costituzionale.

Si tratta di un chiarimento necessario, una “operazione verità”, utile ad evitare quelle amare sorprese che rischiano di disorientare il pubblico dei risparmiatori, compromettendo la propensione al risparmio, gli investimenti e, di fatto, la crescita economica.

Questo potrebbe significare dare una nuova chiave di lettura all’art. 47 della Costituzione che tenga conto delle regole della concorrenza e del mercato nel quale gli istituti di credito si trovano ad operare?

Immaginare una sua riformulazione più aderente alle regole “materiali” di costituzione economica che delimiti drasticamente l’intervento pubblico a tutela del mercato creditizio?

Interrogativi che, evidentemente, esulano dall’economia di questo lavoro ma sui quali, forse, occorrerebbe iniziare a riflettere.

# I. Le fondazioni di origine bancaria

## 2.1 Definizione ed excursus storico sulla normativa di riferimento.

L'Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio spa (di seguito ACRI) definisce le Fondazioni di origine bancaria *“organizzazioni no profit, private e autonome nate all'inizio degli anni Novanta dalla riforma del sistema del credito”*.<sup>41</sup>

L'iter normativo che ha portato alla nascita di queste realtà, per come oggi le conosciamo, ha attraversato diverse tappe ed è nato dall'esigenza di recepire nell'ordinamento bancario nazionale regolamenti e direttive comunitarie, in particolare la Direttiva della Comunità Economica Europea del 1989 in materia creditizia.<sup>42</sup>

Essa favorì la creazione di un mercato unico europeo, liberalizzato e caratterizzato da concorrenza dinamica, comportando per l'Italia l'esigenza di attuare una strategia politica che rinnovasse il sistema economico e finanziario, al fine di aumentarne la competitività con gli altri Stati membri.

Ebbe allora inizio un ininterrotto processo di privatizzazioni, che comportò, tra le tante novità, l'istituzione delle fondazioni ex bancarie.

Le banche italiane, per reggere il confronto con le concorrenti aziende creditizie europee sul mercato unico bancario, avevano bisogno di migliorare l'efficienza, accrescere la competitività e perseguire la riduzione dei costi d'esercizio.

Occorreva, pertanto, rinnovare l'intero sistema creditizio nazionale conferendogli un definitivo quadro europeo e le risposte legislative che ne seguirono portarono alla trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni: secondo i legislatori, infatti, la forma societaria prescelta consentiva la despecializzazione temporale e operativa dell'attività bancaria, permetteva di utilizzare lo strumento azionario per aumentare la patrimonializzazione e favoriva le operazioni di accrescimento dimensionale attraverso partecipazioni, fusioni o incorporazioni.

---

<sup>41</sup> ACRI: [www.acri.it](http://www.acri.it)

<sup>42</sup> Seconda direttiva 89/646/CEE del Consiglio, del 15 dicembre 1989, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE. Consultabile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31989L0646>).



La trasformazione in società per azioni delle aziende di credito pubbliche poteva realizzarsi direttamente, oppure scorporando l'impresa bancaria dall'ente originario e facendola conferire in una società per azioni già esistente o appositamente costituita.

Questa seconda procedura di trasformazione degli enti creditizi pubblici in società per azioni, fece nascere le Fondazioni di origine bancaria.

La genealogia istituzionale delle fondazioni di origine bancaria risale fino al XV secolo, periodo in cui nacquero e si diffusero in Italia i Monti di Pietà, enti caritatevoli istituiti a opera dei Francescani Minori Osservanti, con lo scopo di garantire l'accesso al credito anche ai ceti sociali inferiori, in nome della solidarietà cristiana.

Gli Osservanti che si distinsero per l'impegno profuso nell'istituzione e nella diffusione dei Monti di Pietà furono il beato Michele Carcano da Milano e il beato Bernardino da Feltre, che favorirono la nascita dei primi Monti nella seconda metà del Quattrocento<sup>43</sup>: il primo fu quello istituito a Perugia nel 1462, seguirono quelli di Orvieto nel 1463, di Viterbo nel 1471, di Siena nel 1472, Bologna nel 1473, Savona nel 1479 e Velletri in quello stesso decennio; agli anni Ottanta del XV secolo risalgono le istituzioni dei Monti di Milano, Genova, Mantova, Assisi, Brescia, Ferrara, Vicenza, Verona, Padova, Crema, Pavia e così via.

Nei decenni successivi i Monti si diffusero in tutte le città dell'Italia settentrionale e centrale che vivevano di una proficua attività commerciale ed economica, e nelle quali era pertanto presente una cospicua domanda di crediti e prestiti.

In Italia meridionale, invece, in adeguamento alle esigenze del territorio e della società, si diffusero negli stessi decenni i Monti Frumentari e i Monti Pecuniari, che anticipavano agli agricoltori più poveri le sementi e i denari necessari per sostenere le spese per il raccolto.

L'origine ecclesiastica di tali enti mirava a perseguire la lotta all'usura intrapresa dalla Chiesa con il coinvolgimento di cittadini benestanti che contribuirono, attraverso collette e oblazioni, a istituire un fondo cui attingere per la concessione

---

<sup>43</sup> Per approfondimenti sull'evoluzione storica degli enti in oggetto, di seguito soltanto accennata, si rimanda a MUZZARELLI 2001, pp. 11-86.

di prestiti a condizioni migliori di quelle imposte dal mercato creditizio, per lo più gestito da ricche famiglie ebraiche e da usurai.

La legittimazione e la prima regolamentazione dei Monti di Pietà arrivò nel corso del V Concilio Lateranense, a opera di papa Leone X, che nel 1515 emanò la bolla *Inter Multiplices*, riconoscendo la legittimità dei Monti e sancendo la liceità della richiesta di un pegno finalizzato alla copertura delle spese di gestione<sup>44</sup>.

Con il trascorrere dei decenni e il radicarsi dei *Montes Pietatis* nella società, si ebbe una spontanea trasformazione che li portò da enti preposti all'erogazione del credito a enti adibiti anche al deposito e alla custodia dei capitali dei ceti più abbienti, con annessa remunerazione degli utili.

Nell'assecondare le esigenze della società, dunque, i Monti iniziarono a sviluppare funzioni propriamente bancarie, pur mantenendo gli scopi caritativi e i bassi tassi di interesse (che si aggiravano sempre attorno al 5% dell'ammontare prestato).

Il mantenimento di bassi tassi di interesse comportò la competizione e il contenimento dei tassi nel mercato creditizio.

Ciò, a sua volta, favorì il successo e la veloce diffusione dei Monti in Europa, dove assunsero un ruolo di rilievo nella vita economica delle realtà locali. Il passare dei secoli e il conseguente mutare delle condizioni economiche e sociali posero condizioni sfavorevoli a un ulteriore sviluppo di questi enti di origine ecclesiastica.

Una prima battuta d'arresto si ebbe con le campagne napoleoniche del primo decennio del XIX secolo, quando i Monti di Pietà subirono, ad opera delle milizie di Napoleone, la requisizione dei capitali accumulati; seguì il processo di laicizzazione delle strutture sociali e del settore della beneficenza pubblica, influenzato dal modello napoleonico del controllo pubblico e centralizzato su tutti gli enti caritatevoli.

L'aggravarsi delle condizioni di indigenza della classe povera indusse la parte più agiata delle comunità a una mobilitazione allarmata, favorendo l'affermazione nel settore creditizio di nuovi operatori pubblici e privati, sorti su iniziativa sia dei Comuni che di gruppi di privati cittadini abbienti, spontaneamente organizzati.

L'obiettivo comune era quello di sostenere lo sviluppo della collettività e delle classi più disagiate mediante attività assistenziali, filantropiche e di utilità sociale,

---

<sup>44</sup> Ivi

promuovendo allo stesso tempo lo spirito di previdenza e di risparmio, al fine di impedire l'ulteriore sviluppo del pauperismo: sorsero in tal modo le Casse di Risparmio, enti di origine laica eroganti servizi di deposito del risparmio e di beneficenza, costituite sotto forma di associazioni o società per azioni.

La comparsa di nuovi attori nell'ambito creditizio comportò una crescente competizione che condizionò fortemente i Monti di Pietà, favorendo da un lato l'estinzione degli istituti di piccola dimensione patrimoniale, dall'altro il potenziamento della connotazione creditizia nei Monti con più solida capitalizzazione, a scapito dell'aspetto caritatevole e assistenziale.

La competitività, dunque, innescò processi di aggregazione fra istituti di natura diversa ma con scopi simili, implicando il sostanziale assorbimento dei Monti di Pietà più consistenti nelle crescenti Casse di Risparmio, che ne assimilarono le funzioni creditizie.

Con l'Unità e la creazione del Regno d'Italia si rese necessaria l'emanazione di un quadro normativo che uniformasse giuridicamente tutti gli enti creditizi di natura benefica presenti sulla Penisola, differenti per storia e regioni geografiche ma coincidenti per obiettivo sociale.

I Regi Decreti n. 592 del 21 aprile 1862<sup>45</sup> e dalla legge n. 753 del 3 agosto dello stesso anno<sup>46</sup> individuaronò due tipologie di enti: quelli che avevano avuto origine da opere pie con il fine precipuo della beneficenza – ovvero i Monti di Pietà e i Monti Frumentari, poi compresi nella categoria degli Istituti Pubblici di Beneficenza – vennero assoggettati al Ministero dell'Interno; quelli aventi carattere di istituti di credito, dediti esclusivamente alle attività bancarie e creditizie, furono posti alle dipendenze del Ministero dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio.

---

<sup>45</sup> Regio Decreto n. 592 del 21 Aprile 1862, che colloca sotto la dipendenza del Ministero dell'Interno le Casse di Risparmio e i Monti di Pietà aventi carattere di beneficenza, consultabile in [https://books.google.it/books?id=qiYyAAAAIAAJ&pg=RA2-PA984&lpg=RA2-PA984&dq=regio+decreto+n.+592+del+21+aprile+1862&source=bl&ots=uQB6Ah-DzT&sig=ACfU3U3d4xnwF-CO1bJkzSAYYJsoEkhNtg&hl=it&sa=X&ved=2ahUKewjtwKzB26z2AhV9S\\_EDHYj9BT4Q6AF6BAghEAM#v=onepage&q=regio%20decreto%20n.%20592%20del%2021%20aprile%201862&f=false](https://books.google.it/books?id=qiYyAAAAIAAJ&pg=RA2-PA984&lpg=RA2-PA984&dq=regio+decreto+n.+592+del+21+aprile+1862&source=bl&ots=uQB6Ah-DzT&sig=ACfU3U3d4xnwF-CO1bJkzSAYYJsoEkhNtg&hl=it&sa=X&ved=2ahUKewjtwKzB26z2AhV9S_EDHYj9BT4Q6AF6BAghEAM#v=onepage&q=regio%20decreto%20n.%20592%20del%2021%20aprile%201862&f=false)

<sup>46</sup> Legge 3 agosto 1862, n. 753, “*Sull'amministrazione delle Opere pie*”, abrogato con D.L. 22 DICEMBRE 2008, N. 200 e convertito con modificazioni dalla L. 18 FEBBRAIO 2009, N. 9, consultabile in [https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1862-08-25&atto.codiceRedazionale=062U0753&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26formType%3Dricerca\\_semplice%26numeroArticolo%3D%26numeroProvvedimento%3D753%26testo%3D%26giornoProvvedimento%3D%26annoProvvedimento%3D1862&currentPage=1](https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1862-08-25&atto.codiceRedazionale=062U0753&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26formType%3Dricerca_semplice%26numeroArticolo%3D%26numeroProvvedimento%3D753%26testo%3D%26giornoProvvedimento%3D%26annoProvvedimento%3D1862&currentPage=1)

La prima disciplina che regolò l'ordinamento delle Casse di Risparmio fu emanata da Francesco Crispi, all'epoca Presidente del Consiglio, con la Legge n. 5546 del 1888<sup>47</sup>, che ne definì i compiti, i limiti, i controlli e le sanzioni relative all'attività bancaria; inoltre attribuì loro una personalità giuridica, distinguendole sia dalle Istituzioni Pubbliche di Beneficenza, sia dagli istituti di credito, banche e società commerciali di natura privata.

Tale legge, però, puntò anche a limitare l'intervento dell'autorità governativa ai soli casi di irregolarità nell'amministrazione, di violazione delle norme statutarie e di perdite ingenti.

La Legge Crispi, pertanto, introdusse un moderato controllo statale sulle Casse, garantendo comunque la loro autonomia d'azione nei campi di competenza.

Nei decenni successivi le Casse di Risparmio continuarono autonomamente a espandersi e a svolgere le loro attività, fino all'avvento del regime fascista che, con una serie di leggi e modifiche ordinamentali, ne accentuò la natura pubblica e la dipendenza dal Governo, nell'intento di risolvere i problemi strutturali del settore bancario.

L'ingerenza dello Stato sull'autonomia delle Casse si accentuò considerevolmente in occasione delle due guerre mondiali, per evidenti fini strategici di rafforzamento del potere economico statale.

Si iniziò nel 1926, con l'estensione alle Casse di Risparmio della normativa sui controlli governativi degli istituti bancari, equiparandole agli enti commerciali; seguì nel 1927 l'accorpamento degli istituti minori con quelli dotati di patrimonio più consistente, e l'attribuzione del controllo sulle Casse al Ministero dell'Economia; nel 1936 la loro attività fu definita di interesse pubblico, e furono comprese nella categoria generale degli istituti di credito.

Con l'emanazione del Regio Decreto-legge n. 375 del 1936, si attribuì al Capo del Governo il potere di nomina dei presidenti e vicepresidenti dell'organo direttivo delle Casse, privandolo all'assemblea dei soci fondatori.

Inoltre, fu mutata la definizione dei Monti di Pietà con natura prevalentemente bancaria, che diventarono Monti di Credito su Pegno.

Nonostante questo forte assoggettamento al regime fascista e le ulteriori difficoltà determinate dallo scoppio della Seconda Guerra Mondiale, in quei duri decenni le

---

<sup>47</sup> Legge 15 luglio 1888, n. 5546 concernente il riordinamento delle Casse di Risparmio, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1888-07-15;5546>

Casse svolsero un ruolo determinante sia per il superamento della crisi degli anni Trenta, sia, successivamente, per la ricostruzione e la modernizzazione del Paese durante la ripresa economica degli anni Cinquanta e Sessanta.

Una tendenza ravvisabile già nell'immediato dopoguerra fu quella di un progressivo disimpegno della mano pubblica dall'ambito bancario, finalizzato al ritorno dell'originaria autonomia di cui godevano gli enti creditizi, per sostenere lo sviluppo dei territori in cui essi sorsero e si diffusero.

Il quadro giuridico sulla base del quale si sarebbero poi istituite le fondazioni ex bancarie si andò, dunque, progressivamente configurando in un contesto storico che vide il passaggio da un'Italia divisa all'Unità, dal Fascismo alla Repubblica.

Fino alla nascita dell'Unione Europea e alle riforme successive degli anni Novanta, le Casse presentarono la struttura tipica degli enti pubblici economici, fondati sulla coesistenza di un regime giuridico di diritto pubblico con una gestione aziendale di diritto privato.<sup>48</sup>

### **2.1.1 Legge Amato-Carli, L. 218/90.**

La c.d. legge Amato-Carli ha avviato il processo di ristrutturazione del sistema bancario nazionale, incentivando la “trasformazione” delle Casse di Risparmio e degli Istituti di Credito di diritto pubblico in società per azioni nonché la nascita degli enti conferenti.

La legge bancaria del 1936, infatti, aveva dato vita ad un modello di banca che, come già analizzato, separava il credito ordinario da quello a media e lunga scadenza ma soprattutto vietava agli istituti bancari di avere partecipazioni azionarie nelle imprese industriali.

Il panorama disegnato dalla prima legge bancaria, quindi, era composto da:

- Istituti di credito di diritto pubblico, enti caratterizzati dall'esistenza di un patrimonio, conferito originariamente sia da privati, sia dallo Stato e da altri enti pubblici, allo scopo di soddisfare bisogni pubblici mediante l'esercizio di operazioni di credito.

---

<sup>48</sup> La Gatta C., “*Fondazioni di origine bancaria per l'arte e la cultura. Il caso della Compagnia di San Paolo*”, tesi di laurea magistrale in Archeologia e storia dell'Arte, Napoli, 2017.

Questi erano: Banca Nazionale del Lavoro, Istituto Bancario San Paolo di Torino, Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Monte dei paschi di Siena e Banco di Sardegna;

- Banche di interesse nazionale: Banca Commerciale Italiana, Banco di Roma e Credito Italiano;
- Casse di Risparmio;
- Monti di credito su pegno;
- Aziende di credito ordinarie;
- Casse rurali e artigiane;
- Banche popolari.

La qualifica di banca pubblica spettava agli Istituti di credito di diritto pubblico, alle Banche di interesse nazionale, alle Casse di Risparmio, ai Monti di credito su pegno e agli istituti di credito speciale.

La legge di riforma consentì alle Casse di Risparmio, ai Monti di credito su pegno e agli istituti di credito di diritto pubblico senza fondo di dotazione a composizione associativa di conferire l'azienda bancaria alla società per azioni conferitaria ricevendo in cambio azioni per lo stesso valore del conferimento.

L'ente originario conferente continuava ad esistere come Fondazione, esercitava il controllo totale sulla società per azioni che svolgeva attività bancaria ma perseguiva anche scopi di utilità sociale e promozione dello sviluppo economico.

Formalmente non era previsto alcun obbligo di trasformazione in S.p.A per le aziende di credito; tuttavia, il trattamento fiscale previsto per le banche che lo scegliessero era nettamente più vantaggioso; quindi, in pochi anni la quasi totalità degli istituti di credito colse l'occasione offerta dalla legge.

La riforma Amato-Carli da un lato fu estremamente rispettosa della natura e degli obiettivi degli enti originari, nati come istituzioni finanziarie senza scopo di lucro e dedite alla solidarietà sociale, unici scopi cui potevano essere rivolti i proventi delle partecipazioni; dall'altro le società per azioni che svolgevano concretamente l'attività di intermediazione creditizia potevano aprirsi ai capitali privati e svincolarsi dal controllo pubblico.

La realtà, però, come spesso accade, si rivelò diversa dall'obiettivo proclamato: le partecipate, infatti, godevano di scarsa autonomia gestionale essendo la governance delle Fondazioni conferenti composta prevalentemente da rappresentanti e amministratori di enti pubblici.

Inoltre, la privatizzazione non si realizzò così come era stata preventivata, perché la società per azioni che svolgeva l'attività bancaria era controllata dall'ente originario conferente che ne deteneva la totalità delle azioni.

### **2.1.2 Legge n. 474/94 e Direttiva “Dini” del 18 novembre 1994.**

Nell'ambito del più generale processo di privatizzazione dell'economia, la legge n. 474 rimuove l'insieme delle norme della legge “Amato” che obbligava gli allora enti conferenti a mantenere il controllo pubblico delle banche conferitarie.

La legge e relativa direttiva, quindi, introducono incentivi fiscali per quegli enti che, nei cinque anni successivi (1994/99) all'entrata in vigore della legge, avessero ceduto le partecipazioni bancarie riducendole a un ammontare pari o inferiore al 50%, diversificando così il loro patrimonio.

Questo avrebbe consentito l'allentamento del controllo pubblico sugli enti che svolgevano attività bancaria e che certamente anche per questo non erano riusciti fino a quel momento a perseguire obiettivi utili alla massimizzazione dei profitti, e il superamento dei criteri di nomina poco meritocratici nei consigli di amministrazione delle Fondazioni controllanti, spesso frutto di mera spartizione delle cariche, che non agevolavano strategie mirate all'ottimizzazione dei costi e alla crescita dimensionale.

Pochi enti, tuttavia, si avvalsero dell'opportunità offerta dai due interventi normativi in questione, non è chiaro se a causa della rigidità delle norme che disciplinavano le dismissioni delle partecipazioni e l'impiego dei proventi realizzati o per il fatto che non era previsto un obbligo specifico.

### **2.1.3 Legge n. 461/98 e d.lgs. n. 153/99: plesso normativo costituente la c.d. legge “Ciampi”.**

La legge “Amato” non aveva assicurato un assetto normativo stabile agli enti conferenti, né ne aveva chiarito gli scopi. La legge “Ciampi” ha colmato questa lacuna, definendone compiutamente l'assetto giuridico e dando loro una precisa disciplina civilistica e fiscale.

Il passaggio fondamentale della riforma “Ciampi” è senza dubbio costituito dal riconoscimento della natura giuridica privata e della piena autonomia statutaria e

gestionale alle Fondazioni che avessero adeguato il proprio statuto alle previsioni della nuova disciplina. Significativo al riguardo è anche la nomenclatura utilizzata dal legislatore che parla ora di Fondazioni e non più di enti conferenti.

L'art. 2 del d.lgs. n. 153/99 recita infatti:

*“1. 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.*

*2. Lo statuto individua i settori ai quali ciascuna fondazione indirizza la propria attività, comprendendo fra questi almeno uno dei settori rilevanti.”*

I settori rilevanti vengono indicati dall'art. 1 lett. d dello stesso decreto come quello della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della conservazione e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e dei beni ambientali, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli.

Ambiti, questi, nei quali le fondazioni potevano procedere liberamente in due forme:

- Fondazioni operating: provvedevano direttamente ad assolvere i compiti di “utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico” ai fini degli adempimenti statutari;
- Fondazioni grant-making: erogavano fondi a enti no profit operanti nei settori previsti dalla normativa.

Tuttavia, nonostante le disposizioni del combinato disposto prevedessero disposizioni che avrebbero potuto assegnare piena autonomia alle società bancarie partecipate, permettendo loro di affrancarsi dall'influenza delle Fondazioni, la realtà si rivelò diversa.

Le Fondazioni, infatti, erano obbligate a dismettere il pacchetto di maggioranza entro i quattro anni successivi dall'entrata in vigore della legge: questo, di fatto, permise loro di mantenere il controllo diretto delle conferitarie.

Inoltre, mancò una disposizione che prevedesse il divieto per Fondazioni di nominare membri del proprio consiglio di amministrazione negli organi di governo delle partecipate, consentendone così di fatto un controllo anche indiretto.



#### **2.1.4 Art. 11 Legge n. 448/2001: c.d. Legge “Tremonti”.**

Con tale intervento legislativo sono stati sottoposti ad una profonda revisione i principi della legge “Ciampi”.

Con la legge finanziaria per l’anno 2002, infatti, sono stati modificati i settori di intervento, la composizione degli organi di indirizzo - in modo particolare per le Fondazioni di origine istituzionale - la disciplina delle incompatibilità, eliminando le cooptazioni.

Il legislatore, inoltre, ha ridotto l’attività delle Fondazioni all’ordinaria amministrazione, prevedendo la decadenza degli organi legittimamente insediati.

Per quanto concerne i rapporti con le banche conferitarie, è stata introdotta un’irrazionale nozione di controllo congiunto e la facoltà per le Fondazioni di affidare la gestione della partecipazione bancaria ad una società di gestione del risparmio.

Furono, quindi, all’esame della Corte costituzionale, chiamata a verificarne la legittimità alla luce della natura privatistica e della autonomia statutaria e gestionale delle Fondazioni statuite dalla legge “Ciampi”, le disposizioni dell’art. 11, relative:

- ai settori ammessi ed al relativo potere dell’Autorità di vigilanza di modificarne l’elencazione, ai settori rilevanti ed alla limitazione dell’operatività in via esclusiva ai già menzionati settori ammessi;
- alla disciplina dell’organo di indirizzo;
- alle incompatibilità;
- alla nozione di controllo congiunto delle banche;
- al periodo transitorio.

La legge “Tremonti, quindi, tendeva a restituire la natura pubblicistica alle Fondazioni puntando a renderle dipendenti da una competenza normativa regionale.

La governance delle Fondazioni si reggeva, infatti, su tre organi distinti, di indirizzo, di amministrazione e di controllo.

In particolare, l’organo di indirizzo aveva compiti di:

- programmazione degli obiettivi e le attività strategiche dell’ente;
- modifica e approvazione degli statuti;
- gestione del patrimonio e della politica degli investimenti;
- approvazione del bilancio.

Pertanto, è chiaro che chi aveva la rappresentanza maggioritaria di tale organo di fatto governava la Fondazione.

La normativa Tremonti, infatti, si ispirava all'art. 114 della Costituzione obbligando ad avere nell'organi di indirizzo delle Fondazioni una prevalenza di componenti scelti tra i rappresentanti di Comuni, Province e Regioni.

Veniva modificata, poi, anche la previsione dell'art. 1 comma 1 del d.lgs. 453/99 in merito ai settori rilevanti.

L'art. 11 c. 1 della L. 448/2001, infatti, recita:

*“All'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 17 maggio 1999 n. 153, dopo la lettera c) è inserita la seguente: "c-bis) "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 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.”*

Il comma 2, poi, sostituisce l'intera lettera d) dell'art. 1 del D. Lgs. 453/99 come segue:

*“la lettera d) è sostituita dalla seguente: "d) “Settori rilevanti”: i settori ammessi scelti, ogni tre anni, dalla fondazione, in numero non superiore a tre”.*

Riassumendo, da un lato la composizione prevalente nell'organo di indirizzo di rappresentanti provenienti da enti pubblici territoriali e l'indicazione dei settori ammessi, tra i quali alcuni tradizionalmente prerogativa delle pubbliche amministrazioni, testimoniano come l'intervento normativo del 2001 avesse tentato di riportare le Fondazioni in ambito pubblicistico sia per le regole di governance che per le finalità.

La concomitante riforma del Titolo V della Costituzione aveva attribuito alle Regioni la competenza concorrente in materia di disciplina di Casse di Risparmio,

Casse Rurali, aziende di credito e enti di credito agrario e fondiario aventi carattere regionale; questo spinse alcune Regioni a rivendicare la competenza legislativa sulle Fondazioni, considerandole anche se erroneamente, enti legati al sistema creditizio, dato anche il loro progressivo distacco dalle S.p.A conferitarie.

Si succedono poi la Legge finanziaria 2003, L. 289/02, che all'art.80, c. 20, introduce la distinzione tra Fondazioni "piccole" (con patrimonio non superiore a 200 milioni di euro) o aventi operatività nelle Regioni a statuto speciale e le altre Fondazioni.

Per le prime il termine del 15 giugno 2003, concernente la dismissione del controllo delle conferitarie, è prorogato al 15 giugno 2006.

Il medesimo provvedimento legislativo, inoltre, modifica le disposizioni in tema di incompatibilità introdotte dalla legge "Tremonti".

A giugno dello stesso anno viene emanato il D.L. 24 giugno 2003, n. 143 e la relativa legge di conversione n. 212/03 che proroga al 31 dicembre 2005 il termine di dismissione del controllo e relative agevolazioni fiscali per tutte le Fondazioni.

Per le "piccole" Fondazioni e per quelle operanti nelle Regioni a statuto speciale viene eliminato l'obbligo della perdita del controllo, fermo restando la conservazione delle agevolazioni fiscali.

Viene consentito alle Fondazioni di investire fino al 10 per cento del patrimonio in immobili non strumentali, senza penalizzazioni fiscali.

#### **2.1.5 Sentenze Corte costituzionale n. 300 e n. 301 del 29.09.2003.**

La permanenza del nesso funzionale tra la Fondazione conferente e l'azienda bancaria conferitaria rappresentò l'argomento determinante, pur nella vigenza sia della Riforma del 1990 che di quella del 1998, della definizione da parte della Corte costituzionale, delle Fondazioni come enti creditizi – se non altro finché non fosse stata attuata la dismissione delle partecipazioni di controllo.

Quel collegamento, infatti, non venne meno né con la "riforma Amato", che anzi prevedeva per gli enti conferenti il compito di amministrare la partecipazione nella società per azioni conferitaria dell'azienda bancaria, né con la "riforma Ciampi",

che manteneva la possibilità di acquisire partecipazioni anche in altre imprese, incluse quelle bancarie.<sup>49</sup>

Chiamata a decidere sulla spettanza della competenza statale o regionale in tema di approvazione delle modifiche statutarie degli enti conferenti regionali e del potere, riconosciuto all'allora Ministero del Tesoro, di vigilanza sugli stessi, la Corte costituzionale ribadiva, almeno per il c.d. periodo transitorio, la natura creditizia delle fondazioni conferenti.

La perdita di tale qualificazione e l'assunzione di quella di persone giuridiche private senza scopo di lucro, era destinata a verificarsi solo al compimento della trasformazione sia con la dismissione della partecipazione rilevante nella società bancaria conferitaria e delle altre partecipazioni non più consentite, sia con l'adeguamento degli statuti e la relativa approvazione.<sup>50</sup>

Con due sentenze la Corte costituzionale cancellava i propositi della legge Tremonti acclarando la natura giuridica privata delle Fondazioni e riconoscendo la loro piena autonomia statutaria e gestionale.

Le Fondazioni diventano quindi soggette dell'ordinamento civile e dell'organizzazione delle libertà sociali.

La sentenza n. 300 del 29.09.2003<sup>51</sup> è stata emessa a seguito del ricorso delle Regioni Marche, Toscana e Emilia-Romagna e Umbria contro alcune disposizioni della L. n. 448/2001, in particolare l'art. 11 della stessa in quanto andrebbe a toccare un ambito materiale che l'art. 117 della Costituzione assegna alla legislazione concorrente delle Regioni.

Le Regioni, infatti, contestano il fatto che il processo di progressiva trasformazione delle fondazioni in persone giuridiche di diritto privato non si sia ancora compiuto e quindi esse non siano ancora del tutto svincolate dalle aziende del settore bancario; rilievo, questo, confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale con le sentenze 341 e 342 del 2001.

---

<sup>49</sup> Marcenò V., *“La qualificazione della natura giuridica delle fondazioni di origine bancaria: alla ricerca della coerenza”*, in *“Fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare”*, Pastori G., Zagrebelsky G. (a cura di), pagg. 99-130.

<sup>50</sup> Corte costituzionale, sentenze n. 163 del 1995, n. 340 e 341 del 2001.

“...la presenza di tale vincolo, finché permanga attraverso la titolarità della partecipazione di controllo nella società conferitaria, può, dunque, giustificare, sul piano sostanziale, un effetto di “attrazione” in base al quale gli enti conferenti, in quanto collegati dagli enti conferitari, seguita ad applicarsi il regime previsto dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione in tema di enti ed aziende creditizie”.

<sup>51</sup> Consulta online: [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it)

Di conseguenza, quindi, secondo la Regioni stesse, la materia rientra nell'ambito della suddetta legislazione concorrente e allo Stato spetta solo la determinazione dei principi fondamentali della materia.

Le disposizioni dell'art. 11 della L. 448/2001, invece, vanno a censurare disposizioni di dettaglio e puntuali senza lasciare spazio al legislatore regionale, che non potrebbe nemmeno derogarle o mutarle sia pure nel quadro dei principi posti dalla legge statale in quanto per il loro stesso tenore letterale: in questo modo violerebbero, sempre secondo la Regione, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Oltre a questo, le Regioni ravvisano anche una violazione dell'art. 117, sesto comma, poiché riconosce all'autorità di vigilanza una potestà regolamentare in materia di legislazione concorrente che invece potrebbe spettare solo alle Regioni. Inoltre le Regioni sottolineano che nonostante sia stabilito che *“le fondazioni bancarie assumano personalità giuridica di diritto privato, la legislazione sinora emanata dallo Stato non le ha mai considerate propriamente tali, essendo intervenuta variamente – da ultimo appunto con la disciplina in questione – sia sul piano dell'organizzazione sia sul piano dell'attività di tali enti, ciò che evidentemente non sarebbe stato possibile se le fondazioni fossero soggetti dotati di piena autonomia privata. La personalità privatistica delle fondazioni sarebbe quindi piuttosto la determinazione di un regime giuridico degli atti da esse posto in essere che non espressione dell'effettiva qualità dei soggetti, sottoposti a penetranti discipline pubbliche: e ciò, sottolinea la Regione, porterebbe a escludere in radice che la disciplina in questione possa essere ricondotta alla materia dell'«ordinamento civile».*

Le fondazioni, secondo questa interpretazione, andrebbero considerate sotto due profili differenti:

- soggettivamente, quali enti ancora in parte assimilati agli enti creditizi e in parte svolgenti compiti di pubblica utilità in determinati settori; per questo, quindi, sottoposti alla competenza legislativa concorrente;
- oggettivamente, per l'attività concretamente attuata che può, quindi, ricadere di volta in volta in una materia differente: in questo caso implicano le competenze delle Regioni ordinarie a seconda della materia trattata.

La contestazione riguarda poi anche la modifica dei “settori ammessi” fatta dall’art. 11 L. 448/2001, la quale attribuisce la potestà regolamentare per la modifica dei settori ammessi e per l’attuazione della legge all’Autorità di Vigilanza, mentre le spetterebbe per le sole materie a legislazione statale esclusiva, spettando invece alle Regioni in ogni altra materia.

L’avvocatura dello Stato deduce l’infondatezza del ricorso delle Regioni sostanzialmente per due ragioni:

- la materia oggetto delle Fondazioni non può essere ricondotta nell’ambito di applicazione dell’art. 117, secondo comma, della Costituzione, in quanto ancora assimilabili ad enti creditizi;
- la materia in esame non può essere ricondotta nemmeno all’ambito di applicazione dell’art. 117, secondo comma lett. g), in quanto le fondazioni costituiscano enti pubblici nazionali.

In entrambi i casi, quindi, l’avvocatura dello Stato ritiene si tratti di materie oggetto di legislazione esclusiva statale.

La Corte costituzionale ha ritenuto infondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 11, L. 448/2001 perché:

1. le censure si basano sul presupposto che le Fondazioni di origine bancaria siano ancora rientranti nell’ambito del credito e del risparmio, cosa non più sostenibile dati gli sviluppi della legislazione in materia a partire dal 1990; essa ha spezzato il “*vincolo genetico e funzionale*” tra l’ente pubblico conferente e la società bancaria trasformando la natura giuridica del primo in quella di persona giuridica privata senza fine di lucro non più caratterizzato dal controllo o dalla partecipazione al capitale della società bancaria.

Questo ha mutato anche la loro collocazione nel riparto materiale delle competenze legislative.

2. Sulla base di quanto detto sopra cade la possibilità per le Regioni di sostenere la propria competenza regolamentare, rendendo di fatto infondate le critiche mosse ai commi 1 e 14 dell’art. 11 L. n. 448/2001.
3. L’argomentazione secondo cui le sentenze della Corte costituzionale n. 341 e 342 del 2001 sosterranno l’attrazione della materia delle Fondazioni bancario nell’ambito della materia del credito e del risparmio e quindi a

legislazione concorrente, non può più essere addotto, dal momento che tali sentenze si riferivano al periodo transitorio che nel momento in cui la Corte Costituzionale è chiamata a decidere sui ricorsi in esame è già decorso e nessun dubbio può più esserci circa la qualificazione delle Fondazioni di origine bancaria come persone giuridiche private.

4. L'argomentazione per cui le Fondazioni di origine bancaria operano per scopi di utilità sociale in materie per molte delle quali esiste la competenza legislativa regionale e pertanto in esse sarebbe preclusa al legislatore statale l'organizzazione delle modalità di esercizio, presuppone che le Fondazioni *“di origine bancaria e le loro attività rientrino in una nozione, per quanto lata sia, di pubblica amministrazione in senso soggettivo e oggettivo. Dopo il d. lgs. n. 153, questo presupposto non è più sostenibile. La loro definizione quali persone giuridiche private, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale; il riconoscimento del carattere dell'utilità sociale agli scopi da esse perseguiti; la precisazione, contenuta nell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 461 del 1998, che, quali che siano le attività effettivamente svolte dalle fondazioni, «restano fermi compiti e funzioni attribuiti dalla legge ad altre istituzioni», innanzitutto agli enti pubblici, collocano – anche in considerazione di quanto dispone ora l'art. 118, quarto comma, della Costituzione – le fondazioni di origine bancaria tra i soggetti dell'organizzazione delle «libertà sociali» (sentenza n. 50 del 1998), non delle funzioni pubbliche, ancorché entro limiti e controlli compatibili con tale loro carattere. Non è, dunque, possibile invocare le funzioni attribuite alla competenza delle Regioni per rivendicare a esse il potere di ingerenza nell'organizzazione di soggetti che appartengono a un ambito diverso da quello pubblicistico che è il loro.*

*Ciò non toglie, naturalmente, che nei confronti dell'attività delle fondazioni di origine bancaria, come di quella di qualunque altro soggetto dell'«ordinamento civile», valgano anche le norme regionali, emanate nell'ambito delle proprie competenze per disciplinare i diversi settori dell'attività nei quali queste istituzioni, secondo i propri statuti, operano.”*<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Corte costituzionale sentenza n. 300 del 29 settembre 2003.

La sentenza n. 301 del 29.09.2003 viene emessa a seguito del ricorso presentato dal tribunale amministrativo del Lazio che solleva le questioni che seguono.

In primo luogo, viene contestata l'indicazione dei "settori ammessi" e l'introduzione dei "settori rilevanti" prevista dall'art. 11 commi 1 e 2 della L. 448/2001, in quanto disposizioni incompatibili con la piena autonomia statutaria e gestionale riconosciuta alle Fondazioni bancarie dall'art. 2, comma 1 del decreto stesso; questo perché non si ravvisa alcun interesse collettivo che giustifichi la limitazione numerica imposta.

Inoltre, il comma 3 dell'art 11 L. 448/2001 impone alle Fondazioni l'obbligo di assicurare "*l'equilibrata destinazione delle risorse*" dando preferenza "*ai settori a maggiore rilevanza sociale*" che da punto di vista del rimettente indicano l'intento del legislatore di creare interdipendenza tra i soggetti attribuendo loro una funzione servente dell'organizzazione pubblica; in più, alcuni dei settori indicati rientrerebbero tra i compiti tipicamente appartenenti ai pubblici poteri.

Pertanto, viene evidenziato il contrasto di queste norme con gli artt. 3, 117 e 118 Cost, in quanto in difetto di ragionevolezza, invasive di materie a competenza concorrente o esclusiva delle Regioni, contrarie al principio di sussidiarietà data la pervasività dei pubblici poteri.

In secondo luogo, viene impugnata la norma che attribuisce all'Autorità di vigilanza il potere di modificare i settori ammessi con regolamento per contrasto con l'art.70 Cost. che riserva al Parlamento l'attività legislativa, e con l'art. 117 Cost per gli stessi motivi di cui sopra.

La terza impugnazione riguarda l'art. 11 comma 4 della L. 448/2001 in quanto contrastante con i parametri costituzionali già indicati per la compressione dell'autonomia statutaria e gestionale delle Fondazioni bancarie e per la previsione per le fondazioni istituzionali di una rappresentanza prevalente negli organi di indirizzo degli enti diversi dallo Stato di cui all'art. 144 Cost., in quanto tale previsione è suscettibile di influenzare in maniera decisiva l'operatività della Fondazione.

L'ultimo periodo della medesima norma, esonerando i rappresentanti dei suddetti enti dalla regola ivi dettata in tema di conflitto di interessi, violerebbe poi l'art. 3 Cost. sia sotto il profilo della intrinseca irrazionalità della disposizione, sia per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri componenti dell'organo collegiale.



Merita in questo ambito un approfondimento il concetto di collegamento con il territorio e di rappresentanza.

Il collegamento non è da intendersi circoscritto o riservato ai soli enti territoriali; la proiezione spiccatamente localistica dell'attività programmatica ed erogatrice delle Fondazioni discende dalla continuità storica con i luoghi delle comunità da cui hanno avuto origine e ne configurano l'identità.

Sono le radici storiche delle Fondazioni, enti bancari e Casse di risparmio, che spiegano il loro essere il riflesso di realtà locali diverse e quindi la non riconducibilità di queste realtà ai soli enti territoriali.

Su queste basi è quindi comprensibile la scelta del legislatore di prevedere una significativa presenza nell'organo di indirizzo di soggetti rappresentativi delle diverse realtà locali; ciò che è irragionevole è la restrizione di questa operatività ai soli enti territoriali.

Ampliato così l'ambito delle realtà sociali cui dovrebbe essere riconosciuto il potere di designazione dei componenti dell'Organo di Indirizzo, il rapporto che intercorre tra il soggetto designante e il soggetto designato dovrebbe essere descritto non tanto in termini di rappresentanza ma di rappresentazione.

Il potere di designazione *“si esaurisce con il suo esercizio e non comporta alcun vincolo di mandato a carico dei soggetti nominati, i quali agiscono, e devono agire, in assoluta e totale indipendenza dall'ente che li ha nominati”*<sup>53</sup>

Una volta diventati parti dell'Organo di Indirizzo, i membri rappresentano, in base alla loro provenienza, non l'ente che li ha nominati dal quale dovrebbero astrarsi ma le differenti concezioni delle Fondazioni e del ruolo che nel territorio dovrebbero svolgere.

Le Fondazioni possono quindi dirsi rappresentative solo ricorrendo a un concetto di rappresentanza così lato da essere applicabile a tutti i soggetti che agiscono in forza di un munus pubblico e sono perciò individuati in modo da rappresentare valori e esigenze coerenti con l'esercizio delle loro funzioni in vista di interessi che trascendono i singoli individui che concretamente agiscono.

Su questi presupposti sono state formulate anche altre due questioni di legittimità sull'art. 11 comma 7 e comma 10 della l. 448/2001.

---

<sup>53</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 301 del 2003.

Nel primo caso le censure riguardano la norma impugnata nella parte in cui stabilisce un regime di incompatibilità tra le funzioni di indirizzo, amministrazione, direzione o controllo presso le fondazioni e le analoghe funzioni svolte non solo presso la banca conferitaria – il che, ad avviso del rimettente, sarebbe del tutto ragionevole – ma anche presso altre società operanti nel settore bancario, finanziario o assicurativo.

Ritiene, infatti, il Tribunale amministrativo, da un lato, che la finalità perseguita dalla cosiddetta riforma Ciampi fosse solo quella di recidere i legami tra la fondazione bancaria e la banca conferitaria, cosicché l'ampliamento delle ipotesi di incompatibilità risulterebbe privo di giustificazione; dall'altro, che l'intento di evitare interferenze pregiudizievoli avrebbe potuto, comunque, essere perseguito applicando le ordinarie regole in tema di conflitto di interessi.

Nel secondo caso la disposizione sarebbe – ad avviso del rimettente – irragionevole e lesiva dell'autonomia, statutaria e gestionale, di persone giuridiche di diritto privato, in quanto farebbe discendere l'applicazione degli anzidetti divieti dalla sussistenza di una mera situazione di fatto, determinata dalla appartenenza al settore delle fondazioni bancarie, anche a prescindere dalla prova di un accordo fra i soggetti coinvolti e dalla verifica della intrinseca idoneità del mezzo utilizzato per il raggiungimento dello scopo che il legislatore intende scongiurare.

Nel giudizio si sono costituite con diverse memorie anche alcune parti private, Casse di Risparmio associazioni tra esse, le quali hanno addotto quali ulteriori profili di irragionevolezza delle norme denunciate, oltre a quelli già prospettati dal rimettente, alcune delle parti costituite evidenziano la mancata distinzione – quanto al regime delle incompatibilità personali - tra le fondazioni che ancora mantengono il possesso di partecipazioni di controllo nella banca conferitaria e le fondazioni che tali partecipazioni hanno dismesso, nonché la considerazione che un regime di incompatibilità quale quello delineato dalle norme impuginate di fatto precluderebbe alle stesse fondazioni di avvalersi dell'apporto di personalità dotate di specifica qualificazione professionale, proprio in quanto appartenenti al mondo bancario o finanziario.

L'Avvocatura dello Stato preliminarmente eccepisce l'inammissibilità delle censure proposte, argomentando poi nel merito come segue.

“...la natura pubblicistica delle Casse di risparmio e dei Monti di Pietà sarebbe stata, in passato, pacifica e che solo con la legge n. 461 del 1998 il legislatore avrebbe, per la prima volta, attribuito loro la personalità giuridica di diritto privato. Nessuna preclusione di carattere costituzionale sussisterebbe, pertanto, ad una riconsiderazione, da parte dello stesso legislatore, del regime giuridico delle fondazioni bancarie, il cui patrimonio non sarebbe del resto riconducibile ad un «fondatore» privato, ma deriverebbe esclusivamente, a seguito di trasformazione, da quello dei preesistenti enti pubblici.

Da tali considerazioni discenderebbe l'infondatezza delle questioni sollevate, in quanto basate tutte su una petizione di principio: che, cioè, l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 153 del 1999 – attributivo della piena autonomia gestionale e statutaria delle fondazioni bancarie – sia norma «più forte» delle disposizioni legislative sopravvenute, sottoposte allo scrutinio della Corte, con le quali il legislatore ha, nella sua discrezionalità, individuato un nuovo punto di equilibrio tra autonomia delle fondazioni ed esigenze di responsabilizzazione nei confronti delle collettività locali di appartenenza.

La Corte costituzionale ha deciso ritenendo fondate le eccezioni di legittimità sollevate per l'art. 11 comma 1 della l. 448/2001 sui poteri di modifica dei “settori ammessi” da parte delle autorità di vigilanza, in quanto incide su un aspetto qualificante della disciplina e possa, quindi, risultare lesiva dell'interesse delle fondazioni e, in quanto tale, rilevante nei giudizi a quibus.

La norma impugnata, accordando 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, idonei a circoscriverne la discrezionalità, viola i parametri costituzionali evocati dal rimettente.

Fondata viene definita anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 11 comma 4: a tal proposito, infatti, la censura di irragionevolezza della norma risulta fondata, in quanto non può non apparire contraddittorio limitare la ipotizzata presenza degli enti rappresentativi delle diverse realtà locali agli enti territoriali senza ricomprendervi quelle diverse realtà locali, pubbliche e private, radicate sul territorio ed espressive, per tradizione storica, connessa anche

all'origine delle singole fondazioni, di interessi meritevoli di essere «rappresentati» nell'organo di indirizzo.

Inoltre, la Corte ritiene che possa rilevarsi come del tutto correttamente il rimettente abbia impugnato l'art. 4, comma 1, lettera g), del decreto legislativo n. 153 del 1999, che permane in vigore con la modifica apportata dal comma 6 dell'art. 11 della legge n. 448 del 2001, senza, peraltro, che la modifica stessa incida, in alcun modo, sulla questione di costituzionalità.

Risulta, infatti, inequivocabilmente, dall'ordinanza di rimessione che la censura del rimettente investe esclusivamente la legittimità del potere di indirizzo riconosciuto dalla norma impugnata all'Autorità di vigilanza ed è evidente l'assoluta irrilevanza a tale riguardo della modifica apportata alla norma impugnata dalla legge n. 448 del 2001.

Tutte le altre eccezioni, invece, sono state ritenute infondate.<sup>54</sup>

A seguito delle sentenze della Corte costituzionale, quindi, la “legge Tremonti” veniva svuotata degli aspetti più caratterizzanti e i tormentati processi di trasformazione delle Fondazioni in persone giuridiche di diritto privato ottennero finalmente legittimazione definitiva, confortati anche dall'adeguatezza costituzionale.

Rispetto alle argomentazioni poste a fondamento delle decisioni del 2001, nelle pronunce del 2003 si assistette ad un capovolgimento del percorso argomentativo. Nel 2001 la permanenza in capo agli enti conferenti delle partecipazioni di controllo sull'azienda bancaria conferitaria permetteva di rilevare la sussistenza “in concreto” del vincolo genetico e funzionale tra i due enti e quindi l'attrazione degli enti conferenti tra gli enti creditizi.

Nel 2003, invece, la permanenza di fatto del vincolo genetico e funzionale perdeva rilevanza, nel senso che le Fondazioni di origine bancaria non erano più considerate soggetti appartenenti all'organizzazione del credito e del risparmio, ma soggetti rientranti nell'ordinamento civile, di esclusiva competenza della legislazione statale, a prescindere dal decorso di alcun termine o dall'adempimento di alcuna

---

<sup>54</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 301 del 29 settembre 2003

trasformazione: la nuova qualificazione derivava dalla legge e non poteva essere condizionata dal verificarsi di adempimenti rimessi ai soggetti interessati.<sup>55</sup>

Superato in modo apparentemente definitivo il tema della natura giuridica delle Fondazioni, si imponeva alla Corte il compito di valutare la legittimità costituzionale di alcune disposizioni della “riforma Tremonti” nella parte in cui, pur lasciando formalmente immutati i principi di base sulle Fondazioni, pervertiva il lineare disegno avviatosi con la “riforma Ciampi” attraverso la previsione di una serie di regole operanti sostanzialmente nel senso della ri-pubblicizzazione delle Fondazioni.

La Corte, annullando alcune disposizioni e reinterprestandone altre, procedette alla complessiva riscrittura della legge intera e ne vanificò l’implicito disegno.

Preso atto dell’avvenuto consolidamento del processo legislativo statale di profonda modifica del settore, e compiendo un atto di fiducia nei confronti dell’adesione da parte delle fondazioni di origine bancaria a questo nuovo modello, la giurisprudenza costituzionale consolidava l’idea della loro estraneità alla materia del credito e della loro appartenenza a quella dell’ordinamento civile.

Sul piano della natura giuridica, l’esaurirsi della fase transitoria di ente creditizio e il sorgere della fase di personalità giuridica privata.

Il fatto che le Fondazioni svolgano prevalentemente funzioni finalizzate al perseguimento di scopi di utilità sociale e di sviluppo economico – conformemente al principio della libertà sociale<sup>56</sup> – determina il loro sradicamento dall’area pubblicistica per essere collocate in quella privatistica.

Ne deriva quindi l’impossibilità per le Regioni di rivendicare alcun potere di ingerenza nell’organizzazione di soggetti che appartengono a un ambito diverso da quello pubblicistico che è il loro.

---

<sup>55</sup> Op. cit.

<sup>56</sup> Il principio viene affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 1998 dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’art. 20, comma 2, legge Regione Liguria n. 28 del 1997 nella parte in cui assoggetta a sanzione amministrativa anche l’attività di organizzazione e intermediazione di viaggi e turismo svolta occasionalmente e senza scopo di lucro in quanto “*colpisce comportamenti che sono espressione della socialità della persona, bene protetto da un complesso di disposizioni costituzionali.*”

### 2.1.6 Carta delle Fondazioni.

Il 4 maggio 2011 si tenne un'assemblea durante la quale le Fondazioni partecipanti convennero sulla necessità di formalizzare un codice di autoregolamento per orientare e uniformare i loro comportamenti operativi.

Il 4 aprile 2012 l'assemblea dell'Acri approvava all'unanimità la carta delle Fondazioni, un vero e proprio "Codice" di autoregolamentazione, volontario e al tempo stesso vincolante, ancorché dotato di una mera efficacia "interna" al comparto.

Composto di 16 pagine è un regolamento volontario di metodi, comportamenti e migliori pratiche per uniformare e disciplinare le regole operative delle Fondazioni. Il consenso all'approvazione del documento non comportava per le Fondazioni obblighi di legge, ma, a seguito dell'adesione, il rispetto delle disposizioni diventava vincolante anche perché accordi, procedure e principi contenuti nel documento, una volta recepiti nei singoli statuti, avrebbero acquistato valore di norma interna e, quindi, disciplinato e regolamentato l'attività dell'ente Fondazione.

Mediante l'enunciazione dei principi della Carta, ciascuna Fondazione ha rafforzato il presidio della propria responsabile indipendenza ed ha al contempo contribuito a consolidare la propria identità istituzionale rispetto agli altri Settori dell'ordinamento.

Il documento si apre con un preambolo nel quale sono contenute le ragioni che hanno spinto l'associazione a dotarsi di un codice di autoregolamentazione e gli obiettivi che con esso si prefigge, oltre a descrivere la missione delle Fondazioni e i criteri di erogazione delle risorse.

Importante la presenza proprio in questa parte introduttiva della sottolineatura circa la necessità che l'operato delle Fondazioni possa svolgersi in piena autonomia e privo di ingerenze esterne.

*"In questo senso, l'autonomia rappresenta la capacità di definire entro i limiti generali dettati dal sistema positivo (costituzionale e legislativo) le proprie scelte e le relative regole attraverso le diverse forme giuridiche riconosciute: statutarie, regolamentari, o anche di semplice autodisciplina."<sup>57</sup>*

---

<sup>57</sup> Carta delle Fondazioni, ACRI, 2012

A questa autonomia così fortemente difesa fa da contraltare l'assunzione di *“piena responsabilità per le finalità di interesse generale loro affidate e per le attività poste in essere”*.

Ne discende una serie di elementi volti a garantire sia autonomia che responsabilità, come la trasparenza e la pubblicità del loro operato, l'autorevolezza degli amministratori, l'ordinato funzionamento degli organi di governo e le forme di vigilanza previste dall'ordinamento.

Il preambolo pone quindi i presupposti sulla base dei quali vengono sviluppati gli altri settori della Carta, il primo dei quali è dedicato alla governance e agli organi necessari al governo delle Fondazioni.

Essi erano stati già delineati dalla “legge Tremonti” ma vengono qui specificati i compiti precisi ad essi affidati:

- l'organo di governo, cui spettano la formazione degli organi di amministrazione e di controllo, l'approvazione delle modifiche statutarie, la definizione delle linee programmatiche della politica d'investimento e della politica erogativa, la verifica del perseguimento degli obiettivi stabiliti e dei programmi delineati e l'approvazione del bilancio annuale;
- L'organo di amministrazione, organo di proposta e di gestione, deputato a realizzare i programmi definiti dall'organo di indirizzo e a perseguire gli obiettivi individuati;
- l'organo di controllo è l'organo cui compete il controllo e la verifica della legittimità e del corretto funzionamento della Fondazione.

Essi vengono affiancati dal Presidente e dalle assemblee dei soci per le fondazioni di origine associativa.

Interessante è anche l'elencazione degli undici principi che devono reggere l'operato delle Fondazioni regolando tutto ciò che potrebbe servire a prevenire conflitti di competenze, indebite ingerenze o limitazioni e condizionamenti nel perseguimento degli obiettivi.

Tali principi sono: autonomia, responsabilità, rappresentatività, autorevolezza e competenza degli organi, indipendenza degli organi, trasparenza, incompatibilità e ineleggibilità, autorevolezza e competenza delle nomine in società controllate e partecipate, stabilità e continuità, economicità, cooperazione con le altre Fondazioni.

La seconda parte della Carta riguarda l'attività istituzionale, dove sono indicati i principi di programmazione e di gestione dell'attività istituzionale: vale la pena farne un breve elenco perché consentono di capire la ratio per la quale le Fondazioni sono state create.

Si parte dalla *territorialità*, in quanto profondamente radicate nel territorio da cui hanno avuto origine, per passare all'*ascolto* della comunità che le ha espresse per interpretare correttamente le istanze ritenute più meritevoli di attenzione, alla *programmazione* annuale o pluriennale individuando gli ambiti e le modalità di intervento in relazione alla significatività dei bisogni e delle esigenze rilevate, operando sulla base del principio di *sussidiarietà* senza svolgere un ruolo di sostituzione o supplenza di altre istituzioni.

Già più volte è stata sottolineata l'esigenza di *autonomia nelle scelte*, nell'individuare le migliori strategie di intervento per il perseguimento delle proprie finalità statutarie sia finanziando iniziative di terzi che con iniziative proprie, operando secondo criteri di economicità per perseguire l'obiettivo di efficienza ed efficacia *nell'allocazione e gestione delle risorse*, e curando la *comunicazione* volta a far conoscere il percorso di rilevazione delle esigenze del territorio e la loro programmazione.

Fondamentale, infine, la *rendicontazione* attraverso idonei strumenti informativi e divulgativi che assicurino un accesso agevole alle informazioni sull'attività svolta e la loro più ampia diffusione.

La gestione del patrimonio occupa la terza parte del documento dove vengono elencati i principi e criteri di selezione degli investimenti, i principi che presiedono all'assetto organizzativo, al monitoraggio e alla rendicontazione, ai criteri di selezione dei gestori.

In questa parte spicca la particolare attenzione dedicata alla salvaguardia del patrimonio e alla sua redditività prevedendo, in tal senso, di osservare nelle "decisioni di investimento" criteri prudenziali di rischio al fine di garantire il mantenimento del patrimonio e la sua erogazione duratura e costante nel breve e lungo periodo.

Così pure, viene indicato di "bilanciare le decisioni di investimento al fine di ottenere una redditività coerente con le esigenze di impiego".

In quest'ultimo ambito si riportano anche i principi che regolano i rapporti con le banche di riferimento e le relative regole comportamentali improntate, sì a



esercitare il diritto di vigilanza come azionista, ma senza interferire nella gestione della società bancaria.

Sicuramente l'adozione di un codice di autoregolamento introduceva modelli di comportamento condivisi, trasparenti e affidabili che avrebbero consentito di ridurre drasticamente l'arbitrarietà dell'operato delle Fondazioni, tuttavia, gli interventi e l'utilizzo delle risorse erogate, convogliate comunque autonomamente e diversamente, senza obiettivi condivisi da gruppi di Fondazioni o dall'intero sistema, hanno tutt'al più fornito qualche impulso allo sviluppo locale ma scarsamente hanno contribuito alla crescita economica, sociale e civile dell'intero Paese. Inoltre, è da considerare che l'approvazione della Carta è avvenuta in presenza di una crisi finanziaria che ha coinvolto pesantemente anche il sistema bancario e di riflesso ha ridotto le risorse che le Fondazioni avevano a disposizione per svolgere l'attività istituzionale.<sup>58</sup>

#### **2.1.7. Dalla legge n. 190 del 23.12.2014 agli interventi normativi del 2021.**

L'intervento normativo in esame ha rilievo in quanto ridusse la quota di esenzione degli utili percepiti dagli enti non commerciali dal 95% al 22,26%; questo si tradusse in un sostanzioso aggravio impositivo sui proventi delle partecipazioni ed una conseguente drastica riduzione delle risorse erogabili dalle Fondazioni per scopi di pubblica utilità.

Merita quindi un cenno sia pur breve perché ha avuto conseguenze importanti sulle capacità di intervento delle Fondazioni in ambito sociale.

Per questa ragione l'ACRI ha iniziato nel 2018 un dialogo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, facendo presente questa difficoltà gravante sul bilancio delle Fondazioni e ottenendo riscontro positivo grazie all'intervento del Viceministro dell'Economia e delle Finanze Antonio Misiani, e all'emanazione della legge n. 278 del 2020, legge di Bilancio 202: ai commi da 44 a 47 ha introdotto una misura che riduce al 50% l'imponibile derivante dai dividendi percepiti dagli enti non commerciali, tra cui ovviamente anche le Fondazioni, rappresentando un risultato straordinario non solo sul piano erogativo, generando una maggiore disponibilità di risorse, ma anche sul piano politico, riconoscendo l'importante

---

<sup>58</sup> Carrano S., Genesi, normativa e stato attuale delle fondazioni di origine bancaria, in [www.riskcompliance.it](http://www.riskcompliance.it), 2017.

ruolo sussidiario delle Fondazioni, come sottolineato nella relazione illustrativa che ha accompagnato la misura nell'iter parlamentare.

L'impegno delle Fondazioni è stato più recentemente riconosciuto anche dal Governo Draghi che è intervenuto con il D.L. n. 73 del 2021 a rifinanziare per un ulteriore anno il sostegno degli interventi di promozione di un welfare di comunità e, con la correzione intervenuta con il D.L. n. 105 del 2021, per due anni il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile.

Il 2020, inoltre, si è distinto anche per la prosecuzione del costante e proficuo rapporto con Cassa Depositi e Prestiti, che ha consentito l'implementazione del Protocollo di intesa siglato nel 2019, volto a favorire, presso le sedi delle Fondazioni interessate, l'apertura di *Punti informativi* con lo scopo di promuovere l'attività della Cassa nei territori di riferimento e di incentivare nuove opportunità di reciproca collaborazione sia in campo formativo sia di investimento.

L'exkursus sui provvedimenti legislativi che hanno interessato l'evoluzione della disciplina delle Fondazioni bancarie potrebbe essere anche più nutrito ma mi sono voluta concentrare sugli interventi che hanno portato un cambiamento di rilievo della disciplina, concorrendo all'assetto della materia oggi in essere.

Mi riservo, poi, di far cenno ad altri interventi normativi nel corso dell'esposizione sul funzionamento delle Fondazioni.

Per concludere questa parte introduttiva al mondo delle Fondazioni bancarie possiamo rilevare come l'argomento abbia sin da subito diviso le opinioni sulle effettive finalità unicamente filantropiche delle stesse.

Alcuni, infatti, ritengono che le Fondazioni di origine bancaria, in quanto enti privati senza scopo di lucro, siano di grande aiuto alla crescita sociale, economica e culturale del territorio in cui operano.

Altri, invece, si concentrano sul fatto che esse sono nate soprattutto per esercitare il controllo sulle società bancarie cui hanno dato vita, vedendole, quindi, come enti concepiti dal potere politico per mantenere un controllo saldo sulle istituzioni bancarie.

Probabilmente la privatizzazione a tappe era l'unica strada realmente percorribile, dal momento che il potere politico non avrebbe mai accettato di privarsi del controllo sulle istituzioni bancarie; si realizzò così un compromesso che da un lato consentiva di utilizzare i dividendi percepiti dalla partecipazioni nelle conferitarie

per scopo sicuramente istituzionali ma anche umanitari e di pubblica utilità, con conseguente e non irrilevante accrescimento del consenso elettorale locale; dall'altro si ponevano le premesse per la reale e concreta privatizzazione.

Oggi le partecipazioni dirette delle Fondazioni nelle S.P.A sottostanti sono marginali e minoritarie, se non addirittura inesistenti, per affermare che le fondazioni si ingeriscano nella gestione delle società bancarie.

Il XXVI rapporto sulle fondazioni di origine bancaria – anno 2020, dà alcuni dati relativi alla situazione attuale delle Fondazioni bancarie in Italia.

Al 31 dicembre 2020 il patrimonio contabile delle Fondazioni era pari a €. 39.718 milioni di euro, mentre l'attivo ammontava a poco più di 46 miliardi di euro; le attività materiali incidono su questi dati per il 4,7% e le attività finanziarie per il 95,1% sul totale dell'attivo.

Fra i principali settori ai quali questi investimenti risultano funzionalmente correlati si conferma quello per lo Sviluppo locale con l'86,7% del totale.

Sotto il profilo economico il monito della BCE agli enti creditizi a non pagare i dividendi ha inevitabilmente impattato sul totale dei proventi conseguiti nell'anno dalla Fondazioni, che ha risentito della mancanza del flusso cedolare e si è attestato a 1.421,4 milioni di euro rispetto ai 2.600,7 dell'esercizio precedente.

La redditività lorda del patrimonio delle Fondazioni per il 2020 si attesta al 3,6% rispetto al 6,5% del 2019.

La riduzione dei proventi si è evidentemente riflessa sull'Avanzo di esercizio, che è stato pari a 1.050,3 milioni di euro, corrispondente al 2,6% del patrimonio medio di periodo; in relazione alla sua destinazione si rileva un valore complessivo dell'accantonato nelle riserve patrimoniali di 354,6 milioni di euro e la destinazione all'attività istituzionale di 740,1 milioni di euro.<sup>59</sup>

### **2.1.8 La proposta di Statuto della fondazione europea.**

La Commissione europea ha avviato importanti iniziative in considerazione dell'importanza crescente delle fondazioni all'interno dell'Unione europea, in particolare nella società civile ove contribuiscono al raggiungimento dei valori e degli obiettivi fondamentali dell'Unione, come il rispetto dei diritti umani, la tutela delle minoranze, l'occupazione e il progresso sociale, la protezione e il

---

<sup>59</sup> ACRI, "Ventiseiesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria Anno 2020", Roma, settembre 2021

miglioramento dell'ambiente o la diffusione dei progressi scientifici e tecnologici. La Commissione ha presentato una proposta di statuto della fondazione europea, in modo da rendere più facile per le fondazioni sostenere le cause di pubblica utilità in tutta l'Unione europea.<sup>60</sup>

L'introduzione di uno statuto europeo dovrebbe ridurre costi e incertezze, oltre a offrire alle fondazioni maggiore visibilità per promuovere le loro attività e per attirare più finanziamenti.

Il 10 marzo 2011 il Parlamento europeo, rilevando la *«necessità di creare condizioni di parità che permettano alle associazioni, alle mutue e alle fondazioni di disporre degli stessi strumenti e delle stesse opportunità di cui fruiscono le altre strutture giuridiche organizzative»*, invitò la Commissione europea a presentare proposte, studi di fattibilità, valutazioni di impatto.

A conclusione di questa fase preparatoria, successivamente alle due consultazioni pubbliche, la Commissione ha presentato l'8 febbraio 2012 la Proposta di regolamento del Consiglio sullo statuto della fondazione europea (FE), COM (2012) 35 final.

Il 14 febbraio 2013, in coerenza con il Trattato sull'Unione europea, la Commissione ha inviato a ciascun Parlamento nazionale la proposta di regolamento per l'acquisizione di un parere motivato, da rilasciare entro un termine di otto settimane dall'invio, ove si ritenga la proposta non conforme al principio di sussidiarietà (c.d. «early warning »).

---

<sup>60</sup> L'ipotesi di definire a livello europeo uno statuto di riferimento delle fondazioni è stata inizialmente formulata nell'ambito del Piano di azione della Commissione che nel 2007 ha conferito incarico al Max Planck Institute for comparative and international private law di Amburgo e al Centre of social investment and investigation dell'Università di Heidelberg per la realizzazione di uno studio di fattibilità. Secondo una ricerca effettuata nel 2008 dal Max Planck Institute e dall'Università di Heidelberg, in Europa si contano circa 110.000 fondazioni, il che significa una media di quattro fondazioni ogni 10.000 abitanti. Queste fondazioni erogano ogni anno tra 83 e 150 miliardi di euro di finanziamenti nei settori dei servizi sociali e sanitari, della ricerca e della cultura, oltre il doppio rispetto ai progetti finanziati dalle fondazioni americane. Non solo. Sul fronte occupazione, si calcola che tra 750.000 e un milione di persone lavorano a tempo pieno grazie alle fondazioni. I due Centri di ricerca ritengono possibile elaborare una nozione di «fondazione europea» sulla base dei seguenti cinque principali caratteristiche presenti in tutti e 27 i Paesi esaminati: personalità giuridica; perseguimento di finalità di interesse pubblico; assenza formale di soci; vigilanza statale; registrazione dell'atto costitutivo. Il 10 marzo, il Parlamento europeo, rilevando la *«necessità di creare condizioni di parità che permettano alle associazioni, alle mutue e alle fondazioni di disporre degli stessi strumenti e delle stesse opportunità di cui fruiscono le altre strutture giuridiche organizzative»*, ha invitato la Commissione europea a presentare proposte, studi di fattibilità, valutazioni di impatto. Il 27 ottobre 2010, la Commissione ha elaborato le proposte di intervento inserite nell'Atto per il Mercato Unico — COM 2010/608 —, che dovrebbero facilitare il raggiungimento di un mercato unico nell'Unione, fra le quali inserì la definizione degli statuti europei delle mutue, delle associazioni e delle fondazioni (proposta n. 37).

Per l'adozione, è necessario che la proposta di regolamento sia deliberata all'unanimità dal Consiglio dell'Unione, previa approvazione del Parlamento (ex art. 352 TFUE).

La nuova forma giuridica europea è finalizzata ad agevolare la costituzione e il funzionamento delle fondazioni nel mercato unico.

La proposta, in ossequio ai principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dal Trattato sull'Unione europea, intende istituire un'unica forma giuridica che possa operare su tutto il territorio dell'Unione, sostanzialmente identica in tutti gli Stati membri.

Secondo quanto indicato dalla Commissione, solo le fondazioni di pubblica utilità riconosciute negli Stati membri in cui hanno sede legale saranno autorizzate<sup>61</sup> a richiedere lo statuto rilasciato dall'autorità nazionale competente. Tra i requisiti richiesti, una fondazione dovrà tra l'altro dimostrare i propri scopi di pubblica utilità, la dimensione transfrontaliera e il possesso di un patrimonio minimo di costituzione pari a euro 25.000.

Una fondazione europea potrà essere costituita ex novo, tramite conversione di una fondazione nazionale oppure tramite la fusione di fondazioni nazionali; la fondazione europea acquisirà personalità giuridica al momento della sua registrazione in uno Stato membro.

La fondazione europea coesisterebbe con le fondazioni nazionali e l'acquisizione di tale status sarebbe totalmente volontaria.

Gli Stati membri dovranno consentire alle fondazioni che soddisfino i criteri armonizzati di operare sul loro territorio, senza imporre alcun ulteriore requisito.

Ciò dovrebbe consentire alle fondazioni di veicolare i fondi privati a scopi di pubblica utilità in maniera più efficace, e a livello transfrontaliero nell'Unione.

---

<sup>61</sup> L'Atto per il mercato unico adottato nell'aprile 2011 ha sottolineato la necessità di porre fine alla frammentazione del mercato e di eliminare le barriere e gli ostacoli alla circolazione dei servizi, all'innovazione e alla creatività a favore della crescita, dell'occupazione e della promozione della concorrenza. Inoltre, ha evidenziato l'importanza di rafforzare la fiducia dei cittadini nel mercato unico e di garantire loro tutti i vantaggi che questo può offrire. Per quanto concerne il contributo delle fondazioni all'economia sociale e al finanziamento di iniziative innovative di pubblica utilità, l'Atto per il mercato unico ha sollecitato un intervento per eliminare gli ostacoli che le fondazioni incontrano nel loro funzionamento a livello transfrontaliero. Lo stesso aspetto è stato sottolineato in *Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione*, COM (2010) 603 definitivo, p. 3, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), che evidenzia l'importanza di rafforzare la dimensione europea delle attività svolte dalle fondazioni di pubblica utilità, promuovendo l'azione dei cittadini a livello UE.

Nella sua comunicazione 25 ottobre 2011, sull'iniziativa per l'imprenditoria sociale (SBI), la Commissione ha anche sottolineato l'importanza di sviluppare forme giuridiche europee per le entità operanti nel settore dell'economia sociale (ad esempio, fondazioni, cooperative o mutue). L'iniziativa per l'imprenditoria sociale mira a sostenere lo sviluppo delle imprese volte principalmente a creare un impatto sociale attraverso le proprie attività. Inoltre, le azioni proposte interessano e favoriscono quei soggetti dell'economia sociale (tra cui le fondazioni) che soddisfano i criteri generali di «imprenditoria sociale» enunciati nella comunicazione.

Di conseguenza, questo porterebbe a un numero maggiore di fondi disponibili per le attività di pubblica utilità, ad esempio a causa dei minori costi per le fondazioni, con un impatto positivo sul bene pubblico dei cittadini europei e sull'economia globale dell'Unione europea.

La proposta della Commissione è particolarmente significativa anche perché affronta il problema del trattamento fiscale, un ostacolo che tende a favorire le discriminazioni di uno Stato membro nei confronti di una fondazione straniera che vuole sviluppare progetti e attività sul suo territorio nazionale.

Oggi, una fondazione italiana attiva in Belgio deve ottenere una «prova di equivalenza» molto costosa per consentire a un donatore belga gli stessi benefici fiscali applicati a donazioni ad una fondazione belga.

Finora i numeri ricorsi effettuati da fondazioni dell'Unione europea presso la Corte di giustizia hanno avuto esito negativo.

Per quel che concerne il trattamento fiscale (art. 49 e 50), la fondazione europea beneficerebbe, invece, del medesimo regime fiscale applicato alle fondazioni nazionali: i donatori che sosterranno le fondazioni europee avranno diritto alle stesse agevolazioni fiscali riconosciute in caso di donazioni a una fondazione istituita nel loro Stato membro.

In entrambi i casi gli Stati membri dovrebbero considerare la fondazione europea equivalente alle fondazioni di pubblica utilità istituite nell'ambito della loro legislazione nazionale.

I cittadini dell'Unione europea ne beneficerebbero direttamente, poiché che la diminuzione dei costi amministrativi e legali per le fondazioni si potrà tradurre in maggiori risorse a supporto di progetti di pubblica utilità<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Per quanto concerne il profilo fiscale in Italia, contrariamente a quanto avviene a livello europeo, in cui gli enti *non profit* hanno regimi tributari agevolati, le fondazioni di origine bancaria hanno subito negli anni un inasprimento del trattamento. Il regime fiscale delineato originariamente dal d. lgs. n. 153, cit., che prevedeva l'equiparazione delle fondazioni agli enti non commerciali e il richiamo esplicito all'art. 6 d.P.R. n. 601 del 1973, è stato inasprito con la legge-delega n. 80 del 2003, concernente la riforma del sistema fiscale statale, che con l'introduzione della nuova imposta sui redditi delle società (IRES) ex d. lgs. n. 344 del 2003, ha abolito il credito di imposta sui dividendi. Prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo, infatti, le fondazioni compensavano le proprie imposte sui dividendi con quelle pagate dalla società che distribuiva i dividendi medesimi e ciò evitava il doppio assoggettamento fiscale dello stesso provento. Le innovazioni hanno fatto sì che i dividendi percepiti dalle fondazioni fossero assoggettati all'IRE. Tale trattamento è stato ulteriormente modificato a metà dello stesso anno in senso peggiorativo in quanto, con l'emanazione del d.l. n. 168 del 2004, conv. in l. n. 191 del 2004, è stata eliminata la riduzione dell'aliquota IRES al 50 per cento. Ciò ha comportato il raddoppio della tassazione dei dividendi percepiti dalle fondazioni, il cui regime è ora analogo a quello previsto per le società commerciali. In conclusione, l'attuale regime di tassazione non valorizza il ruolo sussidiario delle fondazioni e non appare coerente con l'art. 118 cost. Il confronto con l'Europa rende ancora più evidente il trattamento sfavorevole applicato alle fondazioni in Italia. Un intervento sulla fiscalità di tutti gli enti con finalità di utilità sociale dovrebbe essere accompagnato o meglio preceduto dalla riforma del titolo II del libro primo del codice civile, ormai non più differibile, che avrebbe il merito, tra l'altro, di valorizzare le fondazioni nell'alveo della disciplina civilistica comune.

Sulle misure fiscali per le fondazioni bancarie cui l'Italia ha dato esecuzione, è intervenuta C. giust. CE, sez. II, 10 gennaio 2006 in causa C-222/04, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, da Cass., ord. 23 marzo 2004 n. 5743, nella causa tra il Ministero dell'economia e delle finanze c. Cassa di risparmio di Firenze s.p.a., Fondazione Cassa di risparmio di San Miniato, Cassa di risparmio di San Miniato s.p.a.

La Corte ha affermato che, quando una fondazione bancaria, agendo direttamente negli ambiti di interesse pubblico e utilità sociale, fa uso dell'autorizzazione conferitale dal legislatore nazionale ad effettuare operazioni finanziarie, commerciali, immobiliari e mobiliari necessarie o opportune per realizzare gli scopi che le sono prefissi, essa può offrire beni o servizi sul mercato in concorrenza con altri operatori, ad esempio in settori come la ricerca scientifica, l'educazione, l'arte o la sanità. In tale ipotesi, che deve essere valutata dal giudice nazionale, la fondazione bancaria deve essere considerata come «impresa» ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, in quanto svolge un'attività economica, nonostante il fatto che l'offerta di beni o servizi sia fatta senza scopo di lucro, poiché tale offerta si pone in concorrenza con quella di operatori che invece tale scopo perseguono.

Qualora ne sia affermata la natura di impresa, a titolo di controllo di una società bancaria e di ingerenza nella sua gestione oppure a titolo di attività svolta in un settore, in particolare sociale, scientifico o culturale, ad una fondazione bancaria come quella oggetto della causa principale devono applicarsi, di conseguenza, le norme comunitarie sugli aiuti di Stato.

Vi sono ora chiare indicazioni che l'Unione europea si sta preparando a un cambio di prospettiva da più parti invocato e auspicato.

Il Presidente del Consiglio europeo, dopo aver confermato l'impegno a salvaguardare la stabilità finanziaria e l'integrità dell'eurozona, ha più volte affermato che vi sia stato un consenso generale nel Consiglio per portare l'Unione economica e monetaria a «un nuovo stadio», rafforzando l'unione economica in misura comparabile all'unione monetaria.

Per realizzare a pieno questo obiettivo, in aggiunta ai progressi realizzati con la riforma della governance in campo fiscale, sono stati esaminati nuovi strumenti

---

comuni per affrontare situazioni di difficoltà degli intermediari, come meccanismi di garanzia dei depositi, procedure di sorveglianza accentrata e un regime europeo per la risoluzione delle crisi bancarie, nonché appunto un modello di fondazione europea.

Il futuro delle fondazioni in Europa dipende dunque dalla capacità di gestire l'attivo patrimoniale ma anche e soprattutto dal ruolo che sapranno assumere negli assetti costituzionali della «società aperta», nelle comunità nel cui ambito operano, dotandosi delle forme e delle professionalità adeguate.<sup>63</sup>

## **2.2. Struttura operativa e ambiti di intervento delle Fondazioni di origine bancaria**

### **2.2.1 Organico, erogazioni e allocazione del patrimonio**

A fine 2020 gli addetti occupati nelle Fondazioni erano 1.001, con una leggera diminuzione rispetto ai 1.014 dell'anno precedente, e con una spesa complessiva di 68,4 milioni di euro (-1,7% rispetto al 2019).

La sostanziale invarianza della numerosità del personale si è riflessa anche sul numero di dipendenti per Fondazione che si confermato in 7 unità, determinato facendo riferimento al valore mediano della distribuzione, posto che la diversa dimensione patrimoniale e le differenti modalità operative delle Fondazioni rendono poco significativo il dato medio (11,6).

Il 92% delle risorse umane delle Fondazioni (pari a 922 unità) è costituito da personale in organico, impiegato a tempo pieno nel 75% dei casi.

Le collaborazioni costituiscono il 5% del totale risorse, come il 2019, mentre seguitano ad essere molto contenuti i ricorsi ad altre forme di rapporto di lavoro come quelli di “somministrazione” (1%) e di collaborazioni con le banche conferitarie di riferimento (2%), nelle forme, oramai in fase di forte ridimensionamento, del distacco di personale e del service.

---

<sup>63</sup> Maschio F., “L'EVOLUZIONE DELLA SOGGETTIVITÀ GIURIDICA E DEL RUOLO DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA, LA CARTA DELLE FONDAZIONI E LO STATUTO DELLA FONDAZIONE EUROPEA”, in *Giustizia Civile*, Anno LXIII Fasc. 3-4 2013



Dal punto di vista dell'inquadramento contrattuale, resta prevalente il ricorso al contratto nazionale del Commercio e Servizi (gli addetti interessati sono 602, con una incidenza del 60% sul totale), mentre l'utilizzo del contratto del Credito è sempre meno frequente, essendosi ulteriormente ridotto e interessa, a fine 2020, 182 unità (in diminuzione di 8 unità rispetto al 2019 e con un peso sul totale del 18%).

Accanto a tali tipologie, alcune Fondazioni ricorrono ai contratti individuali, nella maggior parte dei casi collegati a un regolamento interno.

L'attività erogativa, intesa come delibere assunte, è stata pari, nel 2020, a 949,9 milioni di euro (ivi inclusi gli accantonamenti ai fondi speciali per il volontariato *ex art. 62 del d.lgs. n. 117 del 2017*), in aumento del 4,3% rispetto ai 910,6 milioni del 2019, cui corrisponde un tasso di erogazione del 2,4% sul patrimonio medio dell'insieme delle Fondazioni.

La spiegazione di tale variazione positiva delle erogazioni, pur in un anno di forte compressione dei rendimenti, è riconducibile sia alle modalità di determinazione delle risorse da destinare all'Attività istituzionale utilizzate da gran parte delle Fondazioni (che si basa prevalentemente sugli Avanzi di gestione generati nell'esercizio precedente), sia all'imponente e tempestiva risposta alla crisi sanitaria che le Fondazioni hanno saputo offrire agli enti, pubblici e privati, impegnati nella gestione dell'emergenza, nel settore sanitario, sociale ed economico (attingendo, ove necessario, alle risorse prudenzialmente accantonate nei Fondi di stabilizzazione dell'Attività istituzionale).

Per quanto riguarda la distribuzione delle erogazioni per settore di intervento, nel 2020 si confermano i sette settori da sempre prioritari (Arte, Attività e Beni culturali; Volontariato, Filantropia e Beneficenza; Ricerca e Sviluppo; Assistenza sociale; Sviluppo locale; Educazione, Istruzione e Formazione; Salute pubblica) ai quali le Fondazioni hanno destinato l'88,4% delle risorse, che diventa il 97,1% ove si consideri anche il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile cui hanno aderito nell'anno in esame 66 Fondazioni destinando circa 83 milioni di euro. Il numero medio di settori di intervento prescelto da ciascuna Fondazione è risultato essere di 6,3, sostanzialmente analogo a quello del 2019 pari a 6,4.

In particolare, i settori dove quasi tutte le Fondazioni intervengono sono Volontariato, Filantropia e Beneficenza (con 84 Fondazioni), Arte, Attività e Beni

culturali (con 83 Fondazioni), Educazione, Istruzione e Formazione (con 81 Fondazioni).

Altrettanto importanti, sono la Salute pubblica (62 Fondazioni), Ricerca e Sviluppo (51 Fondazioni), Sviluppo locale (49 Fondazioni) e Assistenza sociale (45 Fondazioni).

I già menzionati settori, pur confermando la loro prioritaria dimensione aggregata in relazione agli altri settori ammessi, presentano situazioni differenziate al loro interno.

Così, se l'Arte, Attività e Beni culturali e la Ricerca e Sviluppo diminuiscono rispettivamente dell'8,4% e del 13,6%, tutti gli altri settori aumentano con un picco per la Salute pubblica (+111,4%), evidente segno della forte reattività e tempestività d'intervento delle Fondazioni nel contrasto alla pandemia.<sup>64</sup>

Una riflessione a parte merita il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, che in termini di risorse destinate pesa per l'8,7% sul totale delle delibere, che non viene considerato nella precedente graduatoria poiché trattasi di un progetto nazionale con profili rilevanti per diversi settori quali Educazione, Istruzione e Formazione, Assistenza sociale, Volontariato, Filantropia e Beneficienza e Famiglia e Valori connessi, che hanno orientato per una apposita distinta rilevazione.

Nei primi cinque anni di attività il Fondo, tramite l'impresa sociale Con I Bambini, soggetto attuatore individuato da Acri e partecipato al 100% da Fondazione con il Sud, ha assegnato contributi per circa 302 milioni di euro per il sostegno di oltre 380 progetti attraverso bandi, iniziative in co-finanziamento con altri soggetti finanziatori privati e iniziative speciali quali quella a favore delle comunità del Centro Italia colpite dagli eventi sismici del 2016.

Sotto l'aspetto del patrimonio, se si amplia l'arco temporale dell'analisi della dinamica del patrimonio, è interessante osservare che, nel periodo che parte dal 2000 (anno di entrata in operatività della legge "Ciampi" che regola l'attività delle Fondazioni), il valore contabile del patrimonio è cresciuto ad un tasso medio annuo dello 0,6%.

All'interno di questo periodo si possono individuare due fasi caratterizzate da trend di variazione opposti che sostanzialmente riflettono gli andamenti dei mercati e

---

<sup>64</sup> Ivi

cioè: un primo periodo, dal 2000 al 2010, in cui il patrimonio è costantemente aumentato, mediamente del 3,5% annuo, mentre l'inflazione, in quegli stessi anni, è aumentata del 2,1% annuo; un secondo periodo, dal 2011 ad oggi, che ha coinciso con la fase più acuta della crisi finanziaria iniziata nel 2008, a cui è seguita la recentissima crisi legata al Covid-19, in cui il valore del patrimonio si è ridotto mediamente dello 0,81% l'anno. La ripresa di valore registrata nel 2019 (rispetto al -1,2% del 2018).

Con riferimento alla distribuzione dimensionale e geografica dei patrimoni, si rileva come questa sia contraddistinta, per ragioni "genetiche" connesse all'evoluzione territoriale del sistema bancario, da una marcata concentrazione.

Per quanto riguarda il primo profilo, le 46 Fondazioni aventi sede nel Nord del Paese hanno complessivamente un patrimonio di quasi 30 miliardi di euro, pari al 73,9% del patrimonio complessivo.

In particolare, nel Nord Ovest, dove risiedono 5 delle 17 Fondazioni di grande dimensione, il valore medio del patrimonio è più di due volte e mezzo la media generale (1.183 milioni di euro contro 462).

Il Nord Est ha una presenza più diffusa di Fondazioni (30), ma un valore medio del patrimonio più contenuto della media (348 milioni di euro).

Il Centro, in cui sono presenti 30 Fondazioni, ha valori patrimoniali medi ancora più contenuti, con 278 milioni di euro.

Il Sud e le Isole pesano meno nella distribuzione territoriale (il patrimonio delle Fondazioni che si trova in questo cluster rappresenta solo il 5,1% del sistema), contando 10 Fondazioni dotate di un patrimonio medio che, con circa 201 milioni di euro, si pone al di sotto della metà del dato generale.

La forte disomogeneità territoriale deriva dalla distribuzione delle originarie Casse di Risparmio da cui sono derivate le Fondazioni, molto diffuse nel Centro Nord del Paese, solo in parte compensata dalla presenza degli ex istituti di credito di diritto pubblico (Banco di Napoli, Banco di Sardegna, Banco di Sicilia) e della Banca Nazionale delle Comunicazioni, meno numerosi e di dimensioni patrimoniali inferiori.

Tab. 2.1 - Distribuzione del patrimonio delle Fondazioni per gruppi dimensionali ed aree geografiche (situazione al 31/12/2020).													
Gruppi Aree geografiche	Fondazioni Piccole		Fondazioni Medio- piccole		Fondazioni Medie		Fondazioni Medio-grandi		Fondazioni Grandi		Totale		
	Milioni di euro	N°	Milioni di euro	N°	Milioni di euro	N°	Milioni di euro	N°	Milioni di euro	N°	Milioni di euro	N°	Media in milioni di euro
Nord Ovest	36	1	184	3	441	3	1.383	5	16.876	4	18.920	16	1.183
Nord Est	59	7	136	2	1.107	7	2.190	7	6.946	7	10.438	30	348
Centro	247	7	739	10	585	4	1.351	4	5.426	5	8.348	30	278
Sud	74	2	176	2	608	4	223	1	931	1	2.012	10	201
Totale	416	17	1.235	17	2.741	18	5.147	17	30.179	17	39.718	86	462
Media in milioni di euro	24		73		152		303		1.775		462		

Quanto agli assetti partecipativi nelle banche, l'evoluzione del processo di dismissioni delle partecipazioni nelle banche conferitarie, iniziato nel 1990, anno in cui le Fondazioni detenevano la totalità del pacchetto azionario delle banche partecipate, ha portato, a dicembre 2020, alla seguente situazione:

A) Fondazioni con partecipazione nella conferitaria > del 50% <sup>6</sup>	6
B) Fondazioni che non detengono partecipazioni nella conferitaria	36
C) Fondazioni con partecipazione nella conferitaria < al 50%	44
di cui:	
C.1 partecipazione inferiore al 5%	36
C.2 partecipazione fra il 5% e il 20%	5
C.3 partecipazione fra il 20% e il 50%	3
Totale Fondazioni	86

Mediamente, se si considerano le sole Fondazioni che ancora detengono una partecipazione nella società bancaria conferitaria, la quota di capitale sociale detenuta è di circa il 12%.

Tale situazione è destinata ad evolversi ulteriormente a seguito della progressiva applicazione del Protocollo Acri/Mef, laddove la quota di investimento nella conferitaria risulti superiore al 33% dell'attivo di bilancio, esprimendo entrambe le grandezze al fair value.

Infatti, il Protocollo prevede che le Fondazioni si adoperino per ricondurre l'investimento entro il suddetto limite tenendo conto dell'esigenza di salvaguardare il valore del patrimonio, delle condizioni di mercato e degli effetti delle cessioni sullo stesso.

Il numero delle Fondazioni che si trovano ad avere un valore di libro della partecipazione nella conferitaria che eccede il suddetto limite mostra una tendenza decrescente.

Interessante fare alcuni cenni anche all'asset allocation degli investimenti delle Fondazioni di origine Bancaria,

Tab. 2.5 - Il dettaglio della composizione degli investimenti delle Fondazioni, per dimensione

Dimensione	Grande	Medio grande	Media	Medio piccola	Piccola
Partecipazioni	42,8%	49,2%	31,2%	27,6%	27,0%
Azioni	0,6%	3,0%	10,9%	4,2%	1,5%
Obbligazioni governative	0,6%	3,2%	6,1%	5,1%	7,4%
Obbligazioni non governative	2,4%	3,8%	9,1%	8,6%	5,2%
Fondi mobiliari	7,4%	6,3%	13,8%	22,9%	25,0%
Fondi immobiliari	3,4%	1,6%	1,7%	1,1%	0,5%
Gestioni patrimoniali	0,7%	5,7%	9,0%	13,1%	19,2%
Veicoli/fondi dedicati	41,6%	25,0%	12,5%	10,8%	3,3%
Altri investimenti	0,6%	2,1%	5,7%	6,6%	10,9%

Anche guardando alla segmentazione geografica delle Fondazioni emergono delle differenze.

In primo luogo, tra le Fondazioni del Nord Ovest e del Nord Est le partecipazioni pesano ancora rispettivamente per il 46,4% e per il 47%.

Sono poi quelle del Nord Ovest e del Centro le maggiori utilizzatrici di fondi di investimento, mentre quelle del Sud hanno una quota di investimenti diretti in titoli pari a circa un quarto del loro portafoglio finanziario.

Le Fondazioni del Centro Italia, inoltre, sono quelle che si avvalgono in misura maggiore delle gestioni patrimoniali.

Tab. 2.6 - Il dettaglio della composizione degli investimenti delle Fondazioni, per area geografica

Area Geografica	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Partecipazioni	46,4%	47,0%	25,4%	44,2%
Azioni	0,7%	1,4%	4,5%	0,5%
Obbligazioni governative	1,0%	0,6%	2,3%	6,2%
Obbligazioni non governative	1,4%	2,9%	4,9%	15,9%
Fondi mobiliari	3,3%	14,3%	11,6%	12,2%
Fondi immobiliari	1,5%	6,7%	2,0%	1,0%
Gestioni patrimoniali	1,7%	1,4%	5,1%	2,9%
Veicoli/fondi dedicati	43,5%	23,3%	42,4%	14,9%
Altri investimenti	0,6%	2,4%	1,9%	2,2%

Il dettaglio della composizione degli investimenti delle Fondazioni, per area geografica esemplificato nella tabella sopra mostra che le soluzioni di investimento dedicate pesano per il 43,5% sul totale degli investimenti delle Fondazioni del Nord Ovest e il 42,4% per quelle del Centro.

Più ridotte le percentuali per quelle del Nord Est (23,3%) e per quelle del Sud e Isole (14,9%).

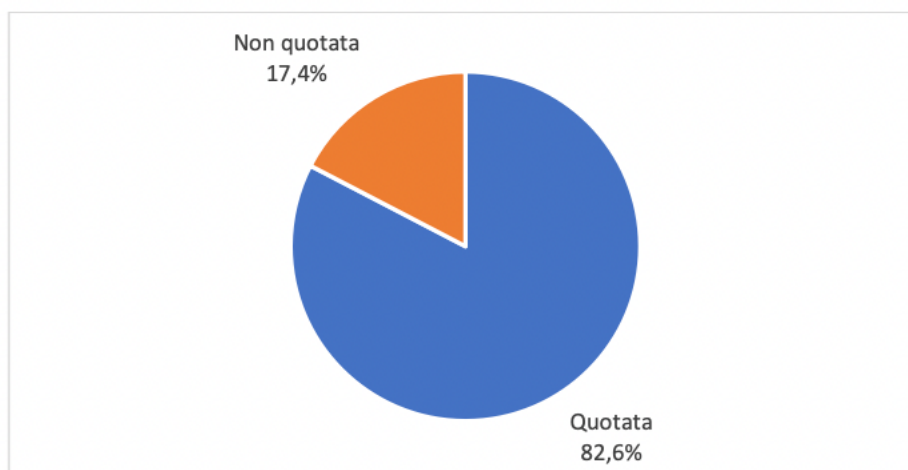
In ogni area geografica queste soluzioni di investimento stanno accrescendo il loro peso sul totale del portafoglio finanziario.

Nell'area Sud e Isole si riscontra invece un maggior ricorso a investimenti diretti in obbligazioni non governative (15,9%). Sono le Fondazioni del Nord Est, invece, quelle che allocano maggiori risorse nei fondi mobiliari (14,3%).

Merita un approfondimento in questa sede l'analisi delle partecipazioni ancora presenti delle Fondazioni di origine bancaria nelle conferitarie.

Le partecipazioni detenute dalle Fondazioni rappresentano una quota importante del loro patrimonio finanziario, pari al 42,2% e gran parte dei proventi di tali Enti deriva proprio da esse.

Fig. 2.8 - Le partecipazioni nelle banche conferitarie



Dei 10.715 miliardi di euro investiti nelle banche conferitarie, l'82,6% fa riferimento a banche quotate in Borsa e il restante 17,4% è rappresentato da quote in banche non quotate.

Intesa Sanpaolo è la banca con le maggiori partecipazioni da parte delle Fondazioni, con 6.808,2 milioni di euro (a valori di bilancio).

Un ammontare che si è incrementato nel 2020, per affetto dell'acquisizione da parte di Intesa Sanpaolo di UBI Banca.

È seguita da UniCredit con 1.489 milioni di euro e Crédit Agricole Italia con 800,8 milioni.

Quarto e quinto posto per BPER Banca (385,8 milioni) e Cassa di Risparmio di Bolzano (378,5 milioni).

I dati riportati, si ricorda, fanno sempre riferimento ai valori di bilancio e non al fair value.

Tab. 2.7 - Gli investimenti nelle banche conferitarie da parte delle Fondazioni

Banca conferitaria	Ammontare investito (mln di euro)	%
Intesa Sanpaolo	6.808,2	63,5%
UniCredit	1.489,0	13,9%
Credit Agricole Italia	800,8	7,5%
BPER Banca	385,8	3,6%
Cassa di Risparmio di Bolzano	378,5	3,5%
Cassa di Risparmio di Asti	280,9	2,6%
Banco BPM	170,7	1,6%
La Cassa di Ravenna Spa	96,6	0,9%
Cassa di Risparmio di Fermo	74,2	0,7%
Cassa di Risparmio di Volterra	67,0	0,6%
Cassa di Risparmio di Cento	44,1	0,4%
Cassa di Risparmio di Fossano	42,7	0,4%
Banca di Asti	31,3	0,3%
Banca Cassa di Risparmio di Savigliano	28,8	0,3%
Cassa di Risparmio di Orvieto	9,9	0,1%
Banca del Monte di Lucca	6,2	0,1%
Banca Carige	0,1	0,001%
Banca Monte dei Paschi di Siena	0,04	0,0004%

Tra le altre partecipazioni, spicca quella in Cassa Depositi e Prestiti (1.737 milioni di euro), seguita da quella in Atlantia (733,5 milioni) e Banca d'Italia (521,5 milioni).

La partecipazione in Generali è al quarto posto (412 milioni) e quella in Equiter al quinto (206,8 milioni).



Tra le prime 10, anche Carimonte Holding, Fondazione con il Sud, Cdp Reti, Eni e Intesa Sanpaolo. Anche in questo caso i dati fanno sempre riferimento a valori di bilancio e non al fair value<sup>65</sup>.

Tab. 2.8 - Le prime 20 altre partecipazioni

Partecipazione	Ammontare investito (mln di euro)
Cassa Depositi e Prestiti	1.737,0
Atlantia	733,5
Banca d'Italia	521,5
Generali	412,0
Equiter	206,8
Carimonte Holding	201,1
Fondazione con il Sud	185,4
Cdp Reti	170,3
Eni	132,7
Intesa Sanpaolo	127,4
B.F.	120,0
Iren	104,6
BPER Banca	72,6
Enel	72,2
Cattolica Assicurazioni	60,8
Banco BPM	60,0
Hera	56,0
Sinloc - Sistema Iniziative Locali	43,5
Unicredit	36,9
Azimut	28,6

Sulla spinta principi elaborati nella Carta delle Fondazioni, il paradigma valoriale delle Fondazioni si andò così modellando a quello delle più moderne organizzazioni *non profit*, mutuandone i principi di riferimento per lo svolgimento della missione. Sempre più diffusamente e convintamente, da allora, le scelte di intervento e le

<sup>65</sup> La normativa primaria non offre una chiara ed esauriente specificazione del concetto, mentre la Direttiva 2001/65/CE rinuncia a priori a fornirne una definizione ufficiale rinviando ai principi contabili internazionali e richiamando l'idea di libertà ed equità dello scambio. Il riferimento primario è rappresentato dallo IAS n. 32 che al paragrafo 8 definisce il fair value come "il corrispettivo al quale un'attività può essere scambiata, o una passività estinta, tra parti consapevoli e disponibili, in una transazione equa". In sostanza il principio postula una correlazione tra l'espressività e la significatività del valore contabile in esame e lo stato di consapevolezza e consenso delle parti coinvolte nell'ipotetico scambio, il quale si attegge come una libera ed equilibrata contrattazione.

condotte gestionali delle Fondazioni hanno assunto quali canoni costitutivi della loro azione:

- la trasparenza e l'*accountability*, intese come conseguenza e bilanciamento necessario dell'autonomia gestionale delle Fondazioni. Un doveroso "dare conto" alla comunità di appartenenza dell'utilizzo di una dotazione patrimoniale della Fondazione la cui origine è riconducibile alla comunità stessa;
- la sussidiarietà orizzontale, in coerenza con la quale le Fondazioni rivendicano con forza un ruolo autonomo, complementare o integrativo rispetto a quello del soggetto pubblico, ma non riconducibile ad una funzione meramente sostitutiva;
- il radicamento territoriale, in una visione pluralistica e comunitaria in cui la logica di prossimità e l'attenzione al bisogno del "vicino" siano leve di sviluppo per le singole comunità, ma non inducano a una chiusura autoreferenziale e sorda alle esigenze di carattere sistemico della collettività nazionale;
- l'ancoraggio rigoroso a criteri di efficienza nell'utilizzazione delle risorse e di efficacia e qualità degli interventi, adottati quali elementi prioritari per la selezione delle iniziative da sostenere e posti quindi anche come fattore di stimolo per il miglioramento generale delle capacità progettuali del sistema territoriale.

Sul piano strutturale, lo sviluppo organizzativo delle Fondazioni ha rispecchiato l'evoluzione delle modalità di intervento, divenute multiformi e flessibili con la progressiva presa di coscienza delle potenzialità istituzionali dell'ente.

Al tradizionale sostegno finanziario di iniziative di utilità sociale si sono progressivamente aggiunti, così, interventi di più ampio respiro strategico, come quelli volti a promuovere reti e *partnership* progettuali tra gli attori del territorio, o le iniziative di stimolo all'innovazione in diversi ambiti disciplinari, oppure ancora l'attivazione di nuove leve per lo sviluppo economico del territorio.

I profili professionali dedicati all'attività istituzionale sono stati ridefiniti, attraverso processi di riqualificazione formativa e un turn-over mirato, trasformando le originarie figure di addetti amministrativi, con le mansioni

istruttorie tipiche dell'approccio meramente "erogativo", in ruoli più affini alla figura del program officer, tipica della filantropia strategica incentrata su progetti propri, complessi e innovativi.

Un importante terreno di innovazione è stato anche quello dei metodi di selezione *ex-ante* dei progetti da finanziare e di valutazione *in itinere* ed *ex-post* di quelli sostenuti.

L'analisi della struttura operativa delle Fondazioni prosegue attraverso la disamina dei dati emersi dal consueto censimento annuale del personale, condotto da Acri sul totale delle Fondazioni<sup>19</sup>. Dai dati emerge una lieve flessione degli occupati nel 2020, meno 13 rispetto all'anno precedente, per un totale di 1.001 unità, con un costo medio unitario stabile (da 68,6 mila euro a 68,3 mila euro) e una riduzione della spesa complessiva da 69,5 a 68,4 milioni di euro (-1,7%).

La media dei dipendenti per Fondazione è pari a 11,6 unità, ma questo dato statistico non fornisce un'idea precisa delle effettive condizioni operative delle singole Fondazioni, essendovi una differenza molto marcata tra gli organici impiegati presso le grandi Fondazioni (molto numerosi) e quelli presenti nelle Fondazioni di più contenute dimensioni (molto esigui).

Certamente più indicativo è invece il valore mediano della distribuzione degli occupati delle Fondazioni, che nel 2019 si attesta a 7 unità (come nel 2019), riflettendo in modo più fedele la consistenza tipica della pianta organica nella maggior parte degli enti.

Il 92% del personale è impiegato nell'organico proprio della Fondazione (Fig. 3.1), principalmente a tempo pieno (il 75%).

Il dato riconferma la tendenza positiva dell'incidenza del personale in organico proprio delle Fondazioni (Fig. 3.2), evidenziando la conclusione di un percorso di progressiva emancipazione dallo stretto legame organizzativo con le originarie banche conferitarie (salvo rare eccezioni).

### **2.2.2. Settori di intervento**

Le Fondazioni di origine bancaria sono soggetti privati e autonomi ai quali, per legge, sono stati affidati due scopi fondamentali: l'utilità sociale e la promozione dello sviluppo economico del territorio.

Ciascuna Fondazione declina questi due obiettivi di missione in alcuni dei ventuno settori ammessi, in funzione del proprio orientamento strategico.

In questi settori, le Fondazioni agiscono in quanto soggetti privati, ma perseguono scopi di interesse generale, ascoltando i bisogni delle comunità e lavorando in sinergia con gli enti, pubblici e privati, già attivi sul territorio.

In tale ottica, la missione delle Fondazioni aderisce al principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118 della Costituzione, che favorisce le iniziative della cittadinanza e dei corpi intermedi con finalità di interesse generale, considerandole complementari all'attività statale in risposta ai bisogni della società.

Operando attivamente da trent'anni, le Fondazioni sono presenti nel dibattito pubblico, ma la loro natura e il loro ruolo risultano ancora confusi, spesso ricondotti agli istituti bancari o nell'alveo del settore pubblico.

Eppure, l'autonomia di cui le Fondazioni godono, non solo è declinata nello statuto di ciascuna Fondazione, ma è indicata e temperata da una cornice legislativa che fissa gli indirizzi generali di missione, i settori in cui operare, la conformazione dell'assetto organizzativo, gli obblighi di trasparenza e pubblicità dell'operato, oltre a stabilire un regime di vigilanza da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le Fondazioni aderenti ad Acri hanno per questo rafforzato, volontariamente, i presidi di garanzia previsti dalla legge in materia di investimento del patrimonio, di organi di governo e modalità di svolgimento dell'attività istituzionale.

Il percorso di autoregolamentazione è stato avviato con la Carta delle Fondazioni, approvata nel 2012, che ha conferito maggiore organicità ai valori e ai principi sottesi all'attività e alle scelte delle Fondazioni, per poi trovare piena espressione con il Protocollo d'Intesa Acri/Mef.

Firmato nel 2015, con il Protocollo l'Autorità di vigilanza e le Fondazioni hanno inteso declinare operativamente alcuni dei principi espressi nel D.lg. 153/99, individuando indirizzi basilari sui temi della *governance*, della gestione del patrimonio e dell'Attività istituzionale.

Durante il 2020, in cui la pandemia causata dalla diffusione del Covid-19 ha reso ancora più difficoltoso per le pubbliche amministrazioni fronteggiare i bisogni esistenti della cittadinanza, le Fondazioni hanno dimostrato tutto il proprio potenziale d'intervento complementare, sostenendo una molteplicità di iniziative sul piano economico e sociale per fronteggiare l'emergenza e sostenere la ripartenza. Mai come in questa occasione le Fondazioni hanno dimostrato di essere soggetti capaci di sostenere iniziative che stimolino progettualità innovative, che rispondano in tempi brevi ai bisogni specifici delle comunità, che rafforzino le reti locali dedite alla promozione del benessere sociale e che propongano modelli di sviluppo e di *welfare* da replicare su scala nazionale.

I due modelli di funzionamento tipici individuati dalla dottrina per caratterizzare l'intervento di una Fondazione privata, quello "erogativo", basato sulla concessione di contributi a fondo perduto, e quello "operativo", centrato sulla realizzazione diretta di iniziative, risultano ormai da tempo troppo rigidi per descrivere efficacemente l'operato delle Fondazioni di origine bancaria.

Sempre di più l'operato delle Fondazioni combina in modo variabile i due approcci, delineando una nuova e più innovativa modalità di intervento.

Aumentano, infatti, i progetti propri delle Fondazioni, così come la varietà di forme contributive per i soggetti terzi, permettendo l'avvio tempestivo ed efficace delle iniziative finalizzate al benessere delle comunità di riferimento.

Questa flessibilità e questa ampia gamma di modalità di intervento si sono rivelate cruciali nell'affrontare le difficili fasi della crisi sanitaria, economica e sociale della pandemia.

Inoltre, le Fondazioni si qualificano sempre più come enti: con cui condividere e promuovere una visione di sviluppo della società; capaci di attivare competenze e strumenti per risposte sempre più innovative e flessibili ai bisogni della cittadinanza; volti ad approfondire e sensibilizzare ai temi sociali, affinché l'attenzione diventi istituzionale; intenzionati a proporre modelli da replicare su scala nazionale.

L'attività delle Fondazioni scaturisce dalla profonda conoscenza dei bisogni delle comunità di riferimento, grazie alla loro prossimità geografica, alla capacità di ascolto dei territori, alla composizione plurale degli organi di governo, con diversificati apporti di esperienza e competenza, e all'ampia rete di enti, istituzioni e altri soggetti del Terzo settore che ciascuna ha costruito nel corso del tempo.

Altri due fattori che caratterizzano l'attività delle Fondazioni e assumono rilevanza, soprattutto in comparazione con gli interventi del soggetto pubblico, sono: la maggiore snellezza dei processi decisionali e la possibilità di investire in strategie di lungo periodo, non gravate da logiche di ricerca del consenso a breve termine, che invece influiscono di sovente sull'azione del decisore politico.

Tra le iniziative di ampio respiro avviate dalle Fondazioni, una delle più rilevanti è il Fondo per il contrasto delle povertà educativa minorile (a cui è dedicato un approfondimento nel paragrafo), un programma scaturito dall'alleanza tra Fondazioni di origine bancaria, Terzo settore e Governo per sostenere interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte di bambini e ragazzi. Si tratta di una delle numerose iniziative (approfondite nel paragrafo 4.1.6) in cui le Fondazioni agiscono insieme, su scala nazionale e in un orizzonte pluriennale.

All'Attività istituzionale perseguita attraverso le risorse erogative si affianca, da tempo, anche l'intervento mediante l'impiego del patrimonio con i cosiddetti "Mission Related Investment", ovvero investimenti in ambiti coerenti con i settori d'intervento, così da produrre contemporaneamente una remunerazione all'investimento e una ricaduta positiva sulle comunità di riferimento. Questo approccio all'investimento punta alla piena valorizzazione della missione istituzionale, nel rispetto delle previsioni di adeguata redditività e di tutela del patrimonio previsti dalla legge

Nel Rapporto annuale del 2020 si è scelto di utilizzare una diversa e più organica classificazione dei settori rilevanti, definita da Acri in coerenza con accreditati *standard* internazionali di classificazione.

La griglia adottata si compone tradizionalmente di 13 settori di intervento, ai quali, anche quest'anno, si aggiunge una voce ulteriore riservata al Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile.

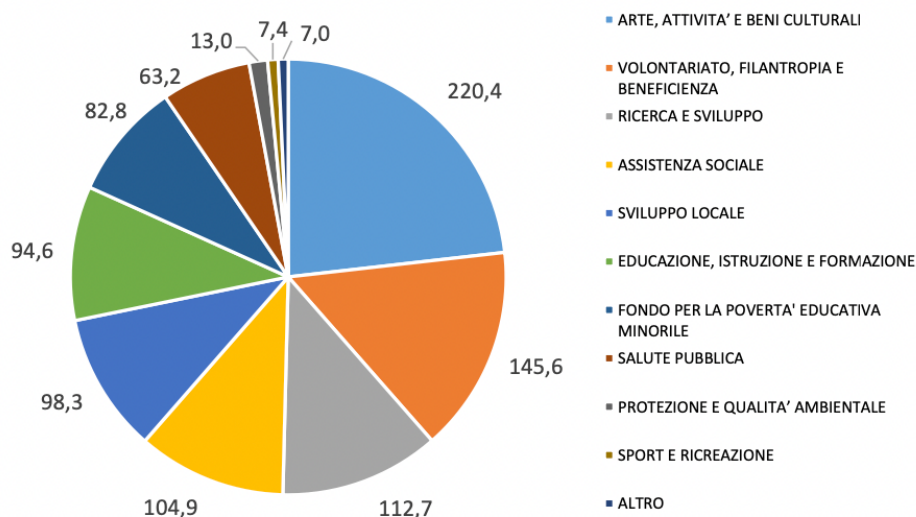
Prima di procedere all'analisi dei dati secondo il già menzionato criterio di aggregazione, si presenta comunque, per opportuno raccordo con la classificazione settoriale indicata dalla legge, la distribuzione per "settore ammesso" delle erogazioni del 2020 (e del 2019 per raffronto), come risultante da una riclassificazione dei dati censiti secondo la griglia proposta da Acri.

Settore ammesso	Erogazioni 2020				Erogazioni 2019			
	importi*	% importi	numero	% numero	importi*	% importi	numero	% numero
Volontariato, filantropia e beneficenza	287,7	30,3%	4.084	20,9%	273,8	30,1%	3.409	17,6%
Arte, attività e beni culturali	222,4	23,4%	6.179	31,6%	240,6	26,4%	7.143	36,9%
Ricerca scientifica e tecnologica	110,7	11,7%	998	5,1%	130,4	14,3%	1.169	6,0%
Sviluppo locale ed edilizia popolare locale	83,3	8,8%	1.594	8,2%	83,0	9,1%	1.764	9,1%
Educazione, istruzione e formazione	70,9	7,5%	2.437	12,5%	67,0	7,4%	2.336	12,1%
Salute pubblica medicina preventiva e riabilitativa	64,3	6,8%	1.004	5,1%	29,6	3,3%	665	3,4%
Assistenza agli anziani	48,1	5,1%	297	1,5%	14,9	1,6%	339	1,7%
Crescita e formazione giovanile	25,6	2,7%	909	4,7%	30,6	3,4%	1.043	5,4%
Protezione e qualità ambientale	13,3	1,4%	205	1,0%	12,7	1,4%	146	0,8%
Attività sportiva	8,7	0,9%	1.308	6,7%	7,5	0,8%	867	4,5%
Famiglia e valori connessi	5,7	0,6%	120	0,6%	5,0	0,6%	124	0,6%
Realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità	4,9	0,5%	139	0,7%	5,5	0,6%	104	0,5%
Protezione civile	2,0	0,2%	109	0,6%	6,7	0,7%	130	0,7%
Diritti civili	0,8	0,1%	52	0,3%	1,5	0,2%	32	0,2%
Prevenzione e recupero delle tossicodipendenze	0,4	0,0%	13	0,1%	1,3	0,1%	36	0,2%
Patologie e disturbi psichici e mentali	0,3	0,0%	43	0,2%	0,3	0,0%	44	0,2%
Religione e sviluppo spirituale	0,3	0,0%	8	0,0%	0,0	0,0%	12	0,1%
Sicurezza alimentare e agricoltura di qualità	0,1	0,0%	8	0,0%	0,0	0,0%	4	0,0%
Protezione dei consumatori	0,1	0,0%	10	0,1%	0,2	0,0%	7	0,0%
Prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica	0,1	0,0%	11	0,1%	0,0	0,0%	4	0,0%
<b>Totale complessivo</b>	<b>949,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>19.528</b>	<b>100,0%</b>	<b>910,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>19.378</b>	<b>100,0%</b>

\*Importi in milioni di euro.

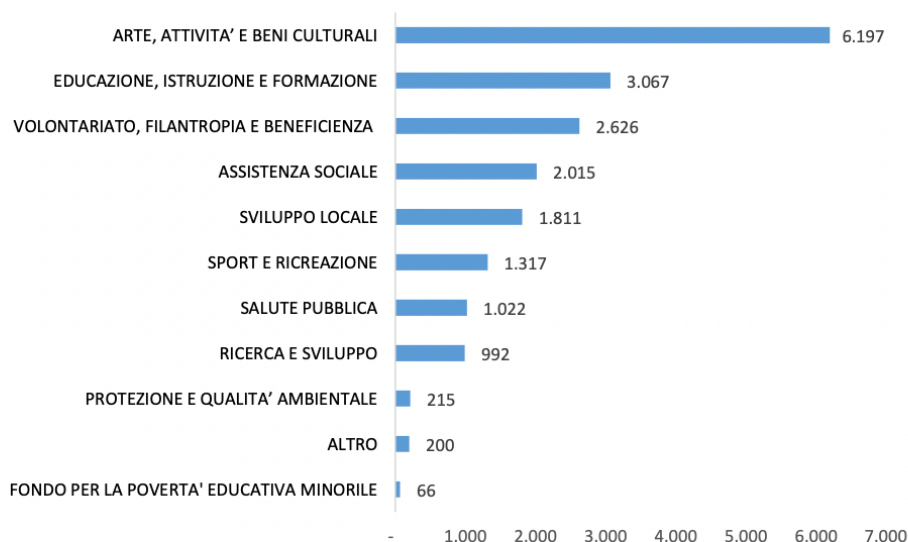
Interessante è anche la ripartizione delle erogazioni per settori di intervento e il numero di interventi nei settori di erogazione, ben esemplificati dalle tabelle riportate sotto.

**Fig. 4.3 Distribuzione degli importi erogati nel 2020 per settore di intervento (milioni di euro)**



Nella categoria "Altro" sono compresi i settori minoritari: Famiglia e valori connessi, Diritti civili, Religione e sviluppo spirituale, Prevenzione della criminalità e sicurezza.

**Fig. 4.4 Numero interventi nei settori di erogazione 2020**



N.B. Il dato relativo al Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile si riferisce al numero di Fondazioni che hanno aderito all'iniziativa nel 2020.

La distribuzione settoriale degli interventi illustrata non è ovviamente rilevabile in modo uniforme per ogni Fondazione: ciascuna di esse, infatti, tende a convogliare le proprie erogazioni in un perimetro più circoscritto.

La vigente normativa consente alle Fondazioni di scegliere non più di cinque settori “rilevanti”, tra quelli ammessi, e le obbliga a destinare ad essi almeno il 50% delle disponibilità per erogazioni.

Ciò al fine di favorire una maggiore incisività degli interventi limitando la “dispersione” delle risorse in un numero eccessivo di ambiti.

Le politiche di erogazione delle Fondazioni non hanno comunque mai dato motivo di preoccupazione in tal senso, poiché le scelte di intervento hanno sempre portato a concentrare le risorse ben più di quanto imposto dalla normativa: il numero di settori prescelti (quelli cioè a cui è destinata la quota maggioritaria delle risorse a disposizione) è infatti sempre stato, sin dai primi anni di attività, mediamente inferiore a cinque.

La conferma di questa propensione, anche per il 2020, si ricava dalla consueta analisi del grado di specializzazione settoriale, svolta sulla base della distribuzione percentuale per settore degli importi erogati. L'indice utilizzato per l'esame



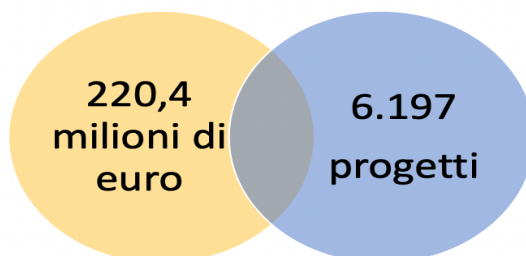
comparativo di tali distribuzioni prevede tre possibili gradi di intensità di “specializzazione” della Fondazione:

- grado alto, quando l’ammontare assegnato a un solo settore risulta maggiore o uguale al 50% del totale erogato, oppure l’ammontare assegnato ai primi due settori raggiunge almeno il 60% del totale;
- grado medio, quando si registra almeno il 30% di erogazioni in un solo settore, oppure almeno il 40% nei primi due;
- grado basso, nei restanti casi.

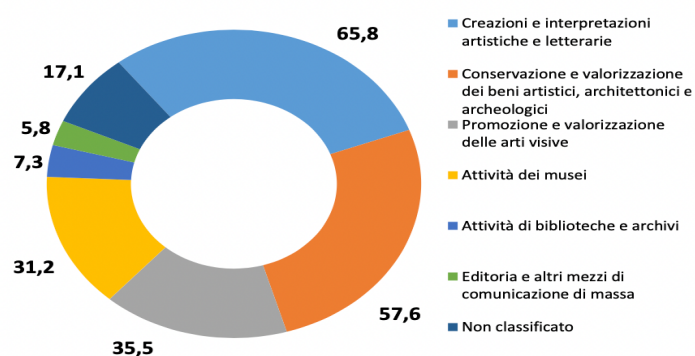
Più della metà delle Fondazioni opera con un grado di specializzazione settoriale degli interventi alto, mentre la restante parte si attesta su un livello medio, a conferma di un pieno allineamento delle Fondazioni alle già ricordate prescrizioni normative in materia.

Di seguito alcuni grafici che esemplificano gli interventi specifici nei singoli settori.

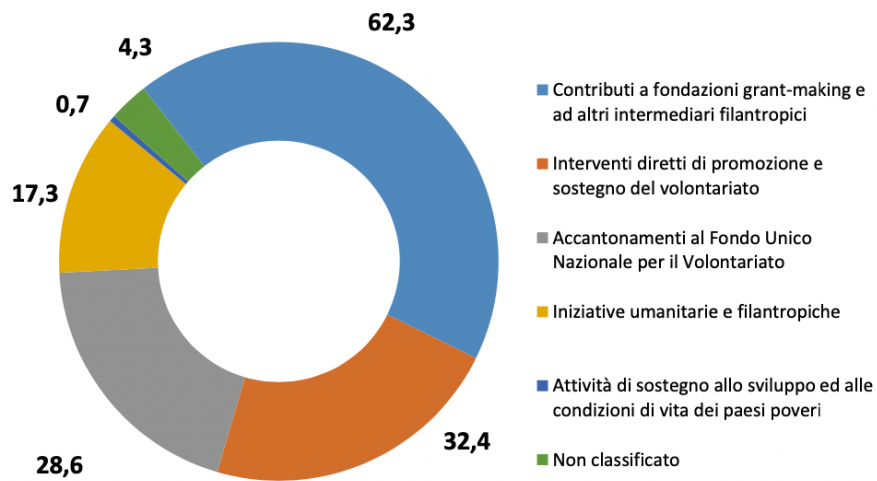
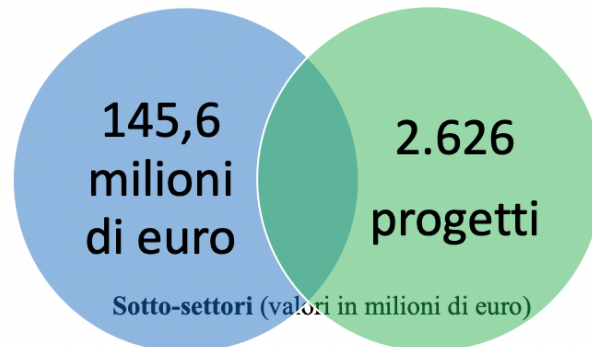
## SETTORE ARTE, ATTIVITÀ E BENI CULTURALI



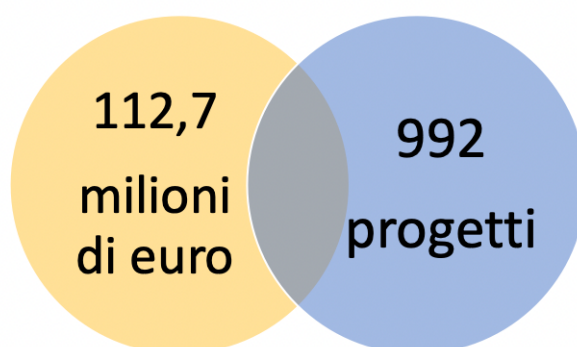
Sotto-settori (valori in milioni di euro)



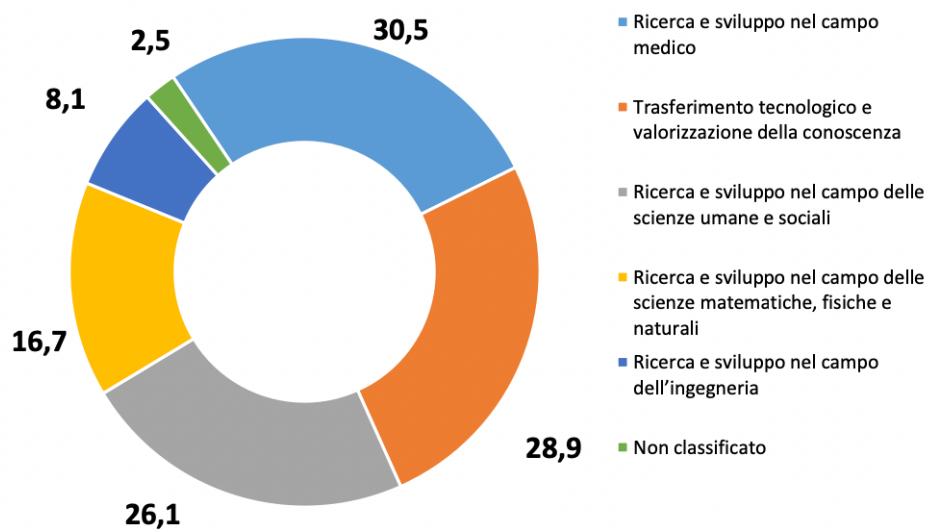
## SETTORE VOLONTARIATO, FILANTROPIA E BENEFICENZA



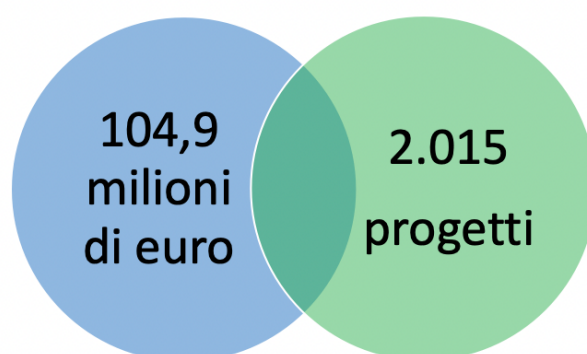
## SETTORE RICERCA E SVILUPPO



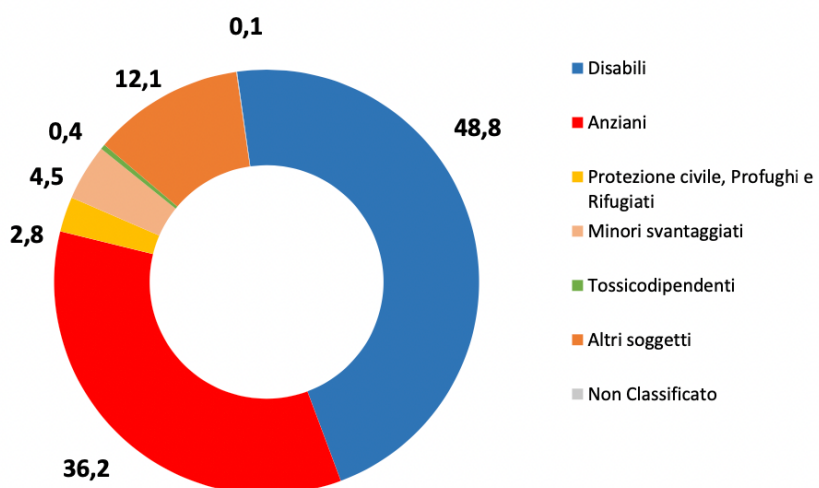
Sotto-settori (valori in milioni di euro)



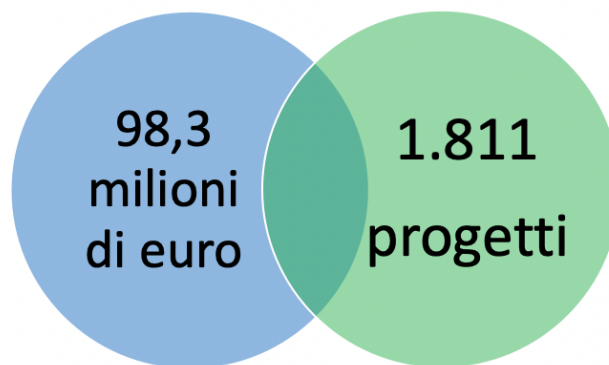
## SETTORE ASSISTENZA SOCIALE



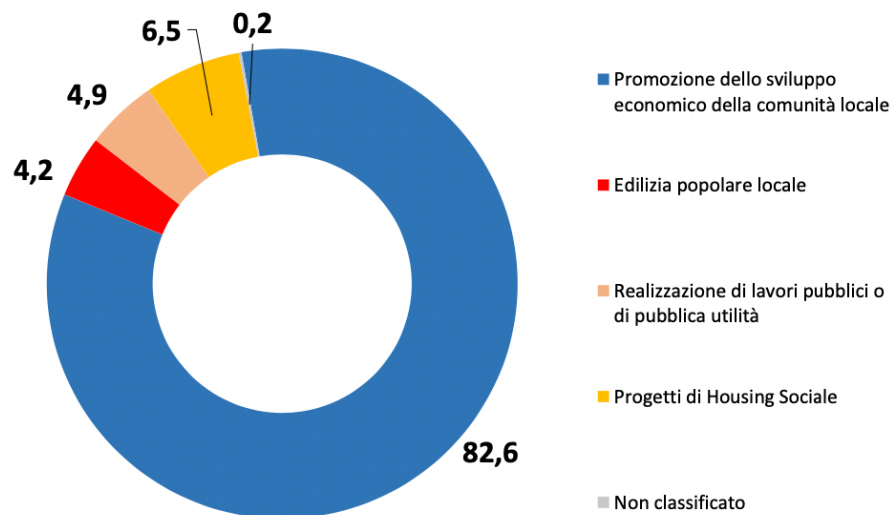
Destinatari degli interventi (valori in milioni di euro)



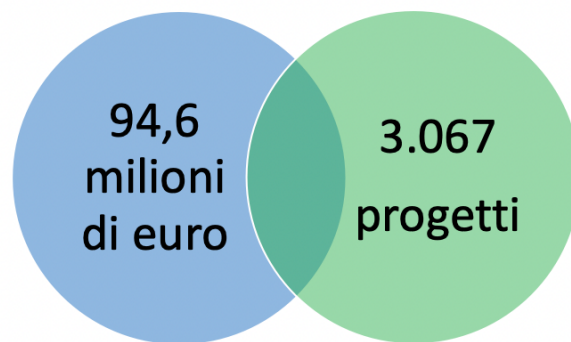
## SETTORE SVILUPPO LOCALE



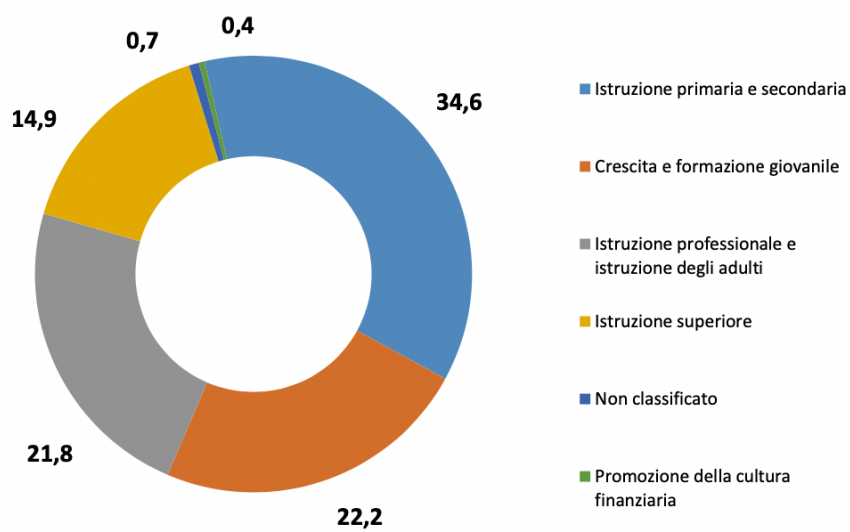
Sotto-settori (valori in milioni di euro)



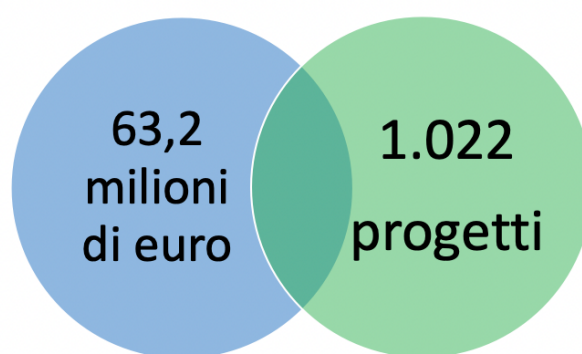
## SETTORE EDUCAZIONE, ISTRUZIONE E FORMAZIONE



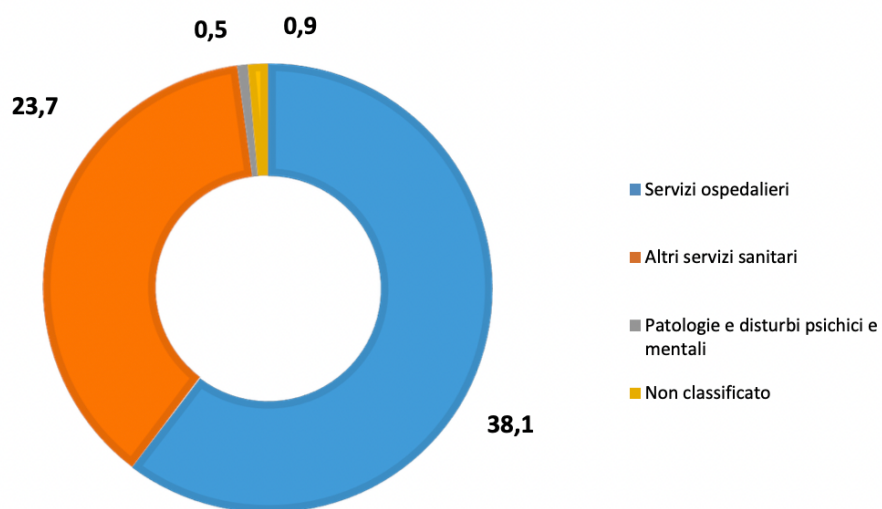
Sotto-settori (valori in milioni di euro)



## SETTORE SALUTE PUBBLICA



SOTTO-SETTORI (valori in milioni di euro)





### **2.2.2.1 Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile**

Il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile è stato costituito nel 2016 quale esito di un processo innescato da Acri e dalle Fondazioni di origine bancaria ad esso associate in accordo con il Governo e con la collaborazione del Forum Nazionale del Terzo Settore.

È uno dei più importanti progetti collettivi delle Fondazioni di origine bancaria che nel loro insieme hanno messo a disposizione 360 milioni di euro in tre anni (2016-2018), assistite da un apposito credito d'imposta.

Viene realizzato tramite bandi, in un'ottica di trasparenza e di rendicontazione, con l'obiettivo di coprire tutto il Paese e progressivamente coinvolgere tutte le fasce d'età dalla prima infanzia all'intera adolescenza (0-17 anni).

Sostiene interventi finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori.

Per attuare i programmi del Fondo, a giugno 2016 è nata l'impresa sociale Con i Bambini, organizzazione senza scopo di lucro interamente partecipata dalla Fondazione Con il Sud, che ha pubblicato quattro bandi (Prima Infanzia 0-6 anni, Adolescenza 11-14, Nuove Generazioni 5-14 anni, Bando "Un passo avanti").

Con le risorse stanziare dal Fondo finora sono stati avviati 272 grandi progetti in tutta Italia, che hanno raggiunto oltre 400mila bambini e ragazzi, insieme alle loro famiglie, che vivono in condizione di disagio, 6.500 sono le organizzazioni coinvolte, 27.500 le organizzazioni che hanno partecipato ai tre bandi.

Ai progetti sostenuti tramite i bandi, si sommano 16 idee progettuali legate alle iniziative di cofinanziamento e 6 sei progetti sostenuti tramite iniziativa aree terremotate.

Il quarto bando, "Un passo avanti. Idee innovative per il contrasto alla povertà educativa minorile", adotta una nuova linea di intervento pensata per il sostegno di progetti dal contenuto particolarmente innovativo.

Alla scadenza del 14 dicembre 2018, sono pervenute 1131 idee, tra queste saranno selezionate quelle da ammettere alla progettazione esecutiva.

A disposizione fino a un massimo di 70 milioni di euro.

Una risposta concreta al milione e 208 mila ragazzi che vivono in condizione di povertà e che spesso non possono accedere ai servizi minimi, necessari a formare gli adulti di domani.

Con la Legge di Bilancio 2019 il Fondo è stato rifinanziato per un altro triennio.<sup>66</sup>

A seguito della crisi economico finanziaria, infatti, il Paese aveva registrato un forte incremento della povertà delle famiglie, le cui conseguenze colpivano, in particolare, giovani e bambini. Si stimava che circa 1,2 milioni di minori vivano sotto la soglia di povertà e che, una volta diventati adulti, sarebbero stati destinati a rimanere nella trappola della povertà principalmente a causa della mancanza di opportunità determinata dai fragili processi educativi a cui avevano accesso.

Tale situazione di disagio, a seguito della pandemia da Covid-19, si è ulteriormente inasprita e rappresenta oggi un'emergenza di ancora più vaste proporzioni.

Alla luce di questa problematica, Acri decise di promuovere un'iniziativa di carattere nazionale che avesse l'obiettivo di aumentare le opportunità di fruizione di processi educativi qualificati da parte dei minori svantaggiati per condizioni economiche, sociali o psico-fisiche e rompere il circolo vizioso della povertà educativa che è causa e conseguenza della povertà materiale.

Le Fondazioni associate in Acri erano consapevoli che per affrontare una lotta così impegnativa era necessario coinvolgere altre istituzioni e organizzazioni del Paese. Per questo, il primo passo fu quello di interessare i rappresentanti del Terzo settore italiano, naturale e storico alleato delle Fondazioni di origine bancaria, al fine di apportare all'iniziativa le competenze e le esperienze complementari, ma anche il necessario consenso sociale.

Il secondo, fu quello di proporre al Governo italiano di fornire all'iniziativa il necessario sostegno finanziario e politico.

Sia i rappresentanti del Terzo settore che il Governo accettarono la "sfida" e con la legge di bilancio 2016 venne istituito il Fondo.

La legge prevedeva un apposito incentivo fiscale triennale del 75% sulle somme destinate al Fondo da parte delle Fondazioni di origine bancaria, sino a un massimo di 100 milioni di euro annui, e la stipula di un accordo tra il Governo e Acri per determinare l'ambito di intervento e la *governance* del Fondo stesso.

---

<sup>66</sup> Acri, consultabile alla pagina web <https://www.acri.it/2019/02/19/fondo-per-il-contrasto-della-poverta-educativa-minorile/>

L'accordo, di natura privatistica, firmato nell'aprile 2016, tra le altre cose definisce due aspetti cruciali, che racchiudono in sé la cifra e il carattere dell'intervento.

Lo scopo del Fondo, che è quello di sostenere *“interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori”*.

La *governance* del Fondo, che è progettata su due livelli:

- un livello strategico, assegnato a un Comitato di indirizzo composto da dodici membri, di cui quattro nominati dal Governo (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'Istruzione, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'Economia e delle finanze), quattro da Acri e quattro dal Forum Nazionale del Terzo settore, quale principale rappresentante del comparto.

Il Comitato di indirizzo strategico ha il compito di definire gli obiettivi del Fondo e i relativi strumenti per perseguirli, nonché svolgere l'azione di controllo di attuazione degli indirizzi;

- un livello operativo, assegnato a un soggetto privato indicato da Acri, che si occupa di implementare gli indirizzi del Comitato in termini di elaborazione dei bandi, di valutazione dei progetti, di assegnazione delle risorse necessarie, di monitoraggio e valutazione degli stessi.

Acri ha deciso di affidare tali responsabilità alla Fondazione con il Sud, costituita nel 2006 dalle Fondazioni di origine bancaria in collaborazione con le rappresentanze del Terzo settore per supportare la crescita del capitale sociale e umano nelle regioni del Mezzogiorno.

Per garantire trasparenza ed efficacia, Fondazione con il Sud ha costituito un'entità giuridica separata, un'impresa sociale denominata Con i Bambini.

Con la legge di bilancio del 2019 il Governo ha deciso di rinnovare il Fondo per altri tre anni, con un incentivo fiscale inferiore, ma comunque molto significativo pari al 65% sulle somme accreditate al Fondo stesso da parte delle Fondazioni di origine bancaria, fino a un massimo di 55 milioni di euro annui. Nel 2021, dapprima con il D.L. n. 73 e successivamente con il D.L. n. 105, il Fondo è stato ulteriormente prorogato al 2022 e al 2023 con un credito d'imposta sempre pari al 65% degli

importi versati fino ad un massimo complessivo per anno pari, rispettivamente, a 55 e a 45 milioni di euro.

Il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile rappresenta una peculiare forma di innovazione sociale sotto molti aspetti, che meritano di essere richiamati perché potrebbero costituire un esempio efficace della forza della cooperazione nell'affrontare i problemi sociali.

1. *La governance.*

L'architettura di *governance* pensata per il Fondo, come sopra richiamata, rappresenta una novità assoluta.

Risorse miste, pubblico private, vengono gestite, sul piano dell'indirizzo strategico, in maniera concertata da rappresentanti di espressione pubblica e del privato sociale; mentre, sul piano operativo, la gestione è demandata a un soggetto espressione esclusivamente del privato sociale.

Questa impostazione ha reso l'implementazione del Fondo più snella e veloce, pur garantendo i necessari presidi di trasparenza e controllo.

Una visione lungimirante da parte della componente pubblica che, assicurando il presidio del Fondo, ne demanda la gestione a regole di natura privatistica più flessibili e in grado di adattarsi maggiormente al contesto d'intervento.

2. *La dimensione delle risorse dedicate.*

È la prima volta in assoluto che ingenti risorse economiche di natura privata e pubblica vengono messe insieme per sanare una ferita profonda che colpisce la società.

Oltre 607 milioni di euro rappresentano una cifra imponente se si considera che sono destinati a fronteggiare una specifica problematica sociale e che non esistono precedenti di tale portata. Peraltro, grazie a meccanismi di *match funding*, il Fondo è stato in grado di attrarre, sino ad oggi, ulteriori 20 milioni di euro provenienti da soggetti privati (Fondazioni e imprese) per realizzare progetti condivisi.

3. *L'approccio sperimentale.*

Si è sempre stati consapevoli, nell'impostare questa misura, che per quanto ingenti, le risorse non sarebbero state sufficienti a risolvere il problema.

Da qui discende il carattere sperimentale dell'iniziativa, che è elemento genetico del Fondo: non uno strumento operativo diretto, quindi, ma un laboratorio di nuove pratiche innovative tra le quali scegliere le migliori che possano poi diventare misure politiche ordinarie e universali.

4. *La misurazione.*

Se, come detto, scopo del Fondo è quello di sperimentare pratiche e selezionare quelle che possono poi diventare politiche pubbliche, ne discende come naturale conseguenza la necessità di dotarsi di sistemi di misurazione solidi e pervasivi.

5. *L'approccio strategico adottato: la "Comunità educante".*

Alla base dell'iniziativa vi è la convinzione che la questione della povertà educativa non possa essere solo una esclusiva responsabilità della scuola pubblica, ma che essa interroghi e coinvolga l'intera comunità.

Certamente scuole, ma anche organizzazioni del Terzo settore, amministrazioni locali, università, genitori, cittadini e gli stessi minori.

Con un'espressione sintetica, l'intera "Comunità educante".

Educare – che significa far emergere il potenziale intellettuale, etico ed estetico di ogni persona – non è solo un compito delle istituzioni pubbliche, ma una responsabilità condivisa di tutti i componenti della comunità.

Da un punto di vista operativo, tale approccio si è tradotto nella richiesta a tutti i partecipanti ai bandi di creare ampie *partnership* che mettano insieme, olisticamente, tutte le componenti di una comunità.

Ecco perché, come già richiamato, sono più di 7.000 i *partner* coinvolti negli oltre 380 progetti, ovvero circa 20 *partner* per ogni progetto, e in tutti i progetti è centrale il ruolo dei genitori.

Grazie al Fondo, oggi l'espressione "Comunità educante" è divenuta di uso comune e si è diffusa la convinzione, sia tra gli operatori che a livello istituzionale, che la questione educativa debba coinvolgere l'intera società.

Da questa convinzione è scaturita la "provocazione" dell'avv. Giuseppe Guzzetti, già Presidente di Acri e ideatore del Fondo, rivolta al Presidente del Consiglio prof. Mario Draghi, di trasformare il Ministero dell'Istruzione in Ministero della Comunità educante.

#### 6. *Il ruolo centrale del Terzo settore.*

Il Terzo settore è una chiara espressione della partecipazione dei cittadini organizzati per il perseguimento di obiettivi di interesse generale, come richiamato all'art. 118 della Costituzione.

Ecco perché il Terzo settore è profondamente coinvolto nell'iniziativa a tre distinti livelli:

- in primo luogo, come già accennato, rappresentanti del Terzo settore siedono nel Comitato di indirizzo strategico del Fondo;
- in secondo luogo, rappresentanti del Terzo settore siedono nel Consiglio di amministrazione del soggetto attuatore, l'impresa sociale di Con i Bambini;
- in terzo luogo, per partecipare ai bandi, ogni *partnership* deve essere guidata da un'organizzazione del Terzo settore, e la *partnership* stessa deve essere ben rappresentata in termini di numero e qualità dei *partner* del Terzo settore.

#### 7. *L'efficienza.*

L'architettura di *governance* sopra descritta ha consentito al Fondo di procedere speditamente nella fase di avvio e nelle successive fasi di operatività.

L'insieme di questi e di altri elementi caratteristici fanno dell'esperienza del Fondo per il contrasto della povertà educativa un modello positivo che può rappresentare un solido punto di riferimento per altri interventi in *partnership* tra pubblico e privato sociale<sup>67</sup>.

Attualmente per i ragazzi italiani la distanza tra il sogno di un progetto e la concreta possibilità di realizzarlo sembra molto più breve per alcuni e molto più ampia per altri.

E da parte di chi si muove dalle retroguardie il gap non è più colmabile con la motivazione, la buona volontà e l'impegno: fattori senz'altro necessari per raggiungere un buon risultato in qualsiasi campo, ma oggi non più sufficienti per chi parte da una condizione di svantaggio.

Il disallineamento di passo molte volte ha origine fin dalla prima infanzia e prosegue nel tempo.

---

<sup>67</sup> Acri, *XXVI Rapporto Sulle Fondazioni di origine bancaria* – Anno 2020.

Carenze scolastiche, disagio familiare, abusi, povertà morale, educativa e alimentare fanno da sfondo a storie che, pur non emblematiche di una condizione generale, lasciano tuttavia trasparire la fragilità di un contesto in cui, con progressiva frequenza, nel nostro Paese emergono fattori che rischiano di condizionare negativamente la crescita dei minori: persone in formazione, da proteggere dalle insidie e alle quali garantire pienezza di opportunità.

E lo scenario è in continuo peggioramento.

In Italia vivono oltre quattro milioni di famiglie in grave difficoltà economica (1,6 milioni di famiglie in povertà assoluta + 2,7 milioni in povertà relativa, Istat luglio 2017).

Non è questa una sfida semplice, soprattutto in un frangente congiunturale in cui le difficoltà non mancano, e per affrontarla nella pluralità dei suoi aspetti, insieme allo Stato, ci deve essere l'intera comunità educante, fatta dalla famiglia, dalla scuola, dalle organizzazioni di terzo settore e religiose, dai media, e anche dalle Fondazioni di origine bancaria.

Vasto è il panorama degli interventi delle Fondazioni volti a far sì che la scuola sia un luogo veramente inclusivo e in grado di offrire a tutti i ragazzi le pari opportunità di cui hanno bisogno, soprattutto attraverso il sostegno a progetti di contrasto dell'abbandono scolastico e per l'integrazione degli alunni stranieri o disabili.

Non solo Dante e le equazioni e non soltanto con il quaderno e la lavagna.

Per capire il mondo di oggi è necessario allargare lo spettro delle materie, innovare le modalità e gli strumenti dell'apprendimento.

Uno dei principali fronti di intervento delle Fondazioni verso i giovani riguarda proprio la didattica: moltissime Fondazioni accompagnano i ragazzi nella scoperta del ricchissimo patrimonio d'arte custodito nei musei.

Lo fanno innanzitutto valorizzando le loro collezioni d'arte, con visite guidate e laboratori rivolti anche ai piccolissimi.

Ci sono poi due filoni che si sono diffusi negli ultimi anni: molte Fondazioni portano sui banchi l'educazione finanziaria e la cultura imprenditoriale, altre puntano sull'alternanza scuola-lavoro e sull'orientamento nelle scelte accademico-lavorative da prendere dopo la maturità.

Mens sana in corpore sano, dicevano i romani.

Ma non è solo per favorire un corretto sviluppo psicofisico delle nuove generazioni che le Fondazioni sostengono l'attività sportiva dei giovani.

Lo sport può svolgere infatti anche un'importantissima funzione sociale. Giocare insieme, seguendo le regole, insegna ai ragazzi a vivere nella società incontrando persone diverse e li aiuta a imparare il rispetto e il sacrificio. Sui campi di calcio e di basket si tengono vere e proprie lezioni di educazione civica e in molte città le palestre sono ormai gli unici luoghi di aggregazione in grado di fronteggiare il degrado e offrire ai ragazzi un'alternativa alla criminalità. Le Fondazioni contribuiscono anche alla ristrutturazione e al miglioramento delle palestre scolastiche e degli impianti sportivi, nonché delle biblioteche. L'obiettivo è contribuire a trasformare questi luoghi, che prima erano solo depositi di libri, in spazi per incontrarsi, studiare, giocare, vedere film, discutere e tanto altro. Le biblioteche rinascono, perché si aprono a nuovi pubblici (mamme e bambini, migranti, giovani, anziani) che qui possono svolgere tante nuove attività. In Italia più di una scuola su dieci ha lesioni strutturali, una su tre si trova in zone ad elevata sismicità e soltanto l'8% è stato progettato secondo la normativa antisismica. Due terzi delle scuole italiane non possiedono la certificazione di agibilità statica. Nella metà delle scuole mancano le palestre e, in un istituto su quattro, si mangia in locali impropri. In un caso su tre i cortili diventano parcheggi (XIV Rapporto di Cittadinanzattiva su sicurezza, qualità e accessibilità a scuola). È questo lo scenario che accoglie ogni giorno quasi 10 milioni tra studenti e insegnanti. È evidente quindi che uno dei filoni di intervento delle Fondazioni, a favore dei loro territori, nel settore Educazione non può non essere proprio l'edilizia scolastica, ovvero un importante contributo alla costruzione e alla ristrutturazione delle scuole. Sono tantissime le Fondazioni attive in questo campo, per sostenere piccoli e grandi interventi. Esse, peraltro, non si limitano a occuparsi dei contenitori. Dopo aver ristrutturato le aule, si preoccupano di dotarle di attrezzature didattiche al passo con i tempi: per questo finanziano l'acquisto di dispositivi elettronici e informatici per laboratori didattici multimediali, oltre a nuovi computer,



videoproiettori, tavoli interattivi touch screen e lavagne interattive multimediali, che stimolano la partecipazione e aiutano la concentrazione<sup>68</sup>.

#### **2.2.2.2 Fondazione con il Sud**

Il 18 giugno 2020 il Consiglio Acri ha rinnovato all'unanimità per il quinquennio 2021-2025 il sostegno a Fondazione con il Sud nel consueto ammontare di 20 milioni di euro all'anno da ripartire tra le Fondazioni finanziatrici proporzionalmente all'ammontare delle erogazioni dell'ultimo esercizio disponibile.

In questo modo si è data continuità a quanto previsto nella mozione finale del Congresso ACRI di Parma del 2018, al quale è intervenuto anche il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, che impegna Associazione e Associate a *“dare continuità al sostegno alla Fondazione con il Sud, per garantire le risorse economiche necessarie alla sua lodevole e positiva azione”*<sup>69</sup>

La Fondazione CON IL SUD è un ente non profit privato nato il 22 novembre 2006 dall'alleanza tra le fondazioni di origine bancaria e il mondo del terzo settore e del volontariato, per promuovere l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno, cioè percorsi di coesione sociale e buone pratiche di rete per favorire lo sviluppo del Sud.

In particolare, la Fondazione sostiene interventi “esemplari” per l'educazione dei ragazzi alla legalità e per il contrasto alla dispersione scolastica, per valorizzare i giovani talenti e attrarre “cervelli” al Sud, per la tutela e valorizzazione dei beni comuni (patrimonio storico-artistico e culturale, ambiente, riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie), per la qualificazione dei servizi socio-sanitari, per l'integrazione degli immigrati, e in generale per favorire il welfare di comunità.

In 14 anni sono state sostenute oltre 1.300 iniziative, tra cui la nascita delle prime 6 fondazioni di comunità meridionali (nel Centro storico e nel Rione Sanità a Napoli, a Salerno, a Messina, nella Val di Noto, ad Agrigento e Trapani), coinvolgendo oltre 6.300 organizzazioni diverse – tra non profit, enti pubblici e

---

<sup>68</sup> Acri, *“Le fondazioni per il contrasto della povertà educativa minorile”*, Dossier 2018.

<sup>69</sup> Acri, *“XXIV CONGRESSO NAZIONALE DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E DELLE CASSE DI RISPARMIO SPA MOZIONE FINALE”*, Parma, 7-8 giugno 2018.

privati – e circa 496 mila cittadini, soprattutto giovani (42% studenti), erogando complessivamente 245 milioni di euro.

Nello svolgimento della propria attività, la Fondazione si conforma ai principi contenuti nel suo Codice Etico e quindi si impegna:

- a osservare le leggi e i regolamenti vigenti che disciplinano le materie di competenza delle Fondazioni;
- ad agire con onestà, lealtà e affidabilità, improntando alla trasparenza le relazioni con i suoi stakeholders;
- ad evitare i conflitti di interesse tra la sfera lavorativa, professionale e quella personale;
- a respingere qualsiasi comportamento illegittimo, volto al lucro e alla speculazione a danno dei propri stakeholders e del territorio su cui opera;
- a promuovere pari opportunità di valorizzazione professionale per tutti i dirigenti, i dipendenti e i collaboratori della Fondazione;
- a garantire la sicurezza sul posto di lavoro e la protezione dell'ambiente;
- a conservare adeguata documentazione di ogni operazione effettuata per almeno due anni, salvo diversi obblighi di legge che richiedano tempi maggiori, al fine di poter procedere in ogni momento a verificare le motivazioni e le caratteristiche dell'operazione nelle fasi di autorizzazione, esecuzione, registrazione e controllo dell'operazione stessa;
- a conformare la propria condotta alla solidarietà verso le categorie sociali più deboli;
- ad assicurare la riservatezza delle informazioni in proprio possesso;
- a far sì che i terzi siano sempre informati degli obblighi imposti dal Codice Etico e ne rispettino l'adempimento nei loro rapporti con la Fondazione;
- a promuovere l'accettazione, la valorizzazione e l'attuazione del presente Codice Etico da parte di tutti i Consiglieri, i Sindaci, il Direttore Generale, i quadri direttivi, i dipendenti, i collaboratori, i fornitori e gli Enti beneficiari.

Gli organi statutari della Fondazione improntano lo svolgimento della loro attività ai valori di onestà, integrità, lealtà, correttezza, rispetto delle persone. In particolare, devono agire in modo autonomo e indipendente dalle Istituzioni pubbliche, dagli Enti privati, dalle associazioni economiche e di volontariato e dalle forze politiche.

Sono loro, inoltre, richieste: partecipazione costante, consapevolezza del proprio ruolo e condivisione della missione, al fine di contribuire positivamente ed efficacemente al raggiungimento degli obiettivi della Fondazione. I Consiglieri si impegnano a guidare responsabilmente la Fondazione perseguendo obiettivi di salvaguardia, crescita e corretto investimento del patrimonio<sup>70</sup>.

La Fondazione “Fondazione con il Sud” è costituita dalle fondazioni di cui alla legge n. 461 del 1998 e dalle organizzazioni di volontariato che si riconoscono, in tale contesto, nel Forum Nazionale del Terzo Settore, e che, in qualità di Fondatori, dotano la Fondazione di un patrimonio al fine di concorrere allo sviluppo dell’infrastrutturazione sociale del Sud d’Italia, nella convinzione che la coesione sociale rappresenta un’imprescindibile condizione dello sviluppo, con particolare attenzione alle regioni che rientrano nell’obiettivo prioritario di cui al Regolamento CE n. 1260 del 21 giugno 1999, secondo quanto previsto dall’atto costitutivo.

In particolare, sono Fondatori:

- a) le fondazioni ex lege 461/98 che partecipano alla costituzione della presente Fondazione, di seguito indicate come “Fondazioni Fondatrici”;
- b) le organizzazioni di volontariato di cui al preambolo che partecipano alla costituzione della presente fondazione attraverso il Forum Nazionale del Terzo Settore, di seguito indicate come “Enti di Volontariato Fondatori”; possono aderire alla Fondazione, assumendo la qualità di Fondatori di cui alla precedente lettera a), comma 2, le fondazioni ex lege 461/98 che partecipino successivamente all’atto costitutivo di cui al comma 1, nel rispetto delle condizioni ivi previste, con delibera assunta dal consiglio di Amministrazione.

Possono aderire inoltre alla Fondazione, assumendo la qualità di Fondatori di cui alla precedente lettera b), comma 2, altri soggetti del terzo settore, con delibera assunta dal Consiglio di Amministrazione, su formale proposta del Forum del Terzo Settore.

La Fondazione è un ente morale senza fine di lucro.

La Fondazione ha per scopo, in attuazione di quanto contenuto nel Preambolo, la promozione ed il sostegno, nell’ambito di un progetto condiviso dai Fondatori, dello sviluppo economico e sociale delle aree geografiche di cui all’art. 1 del presente Statuto.

---

<sup>70</sup> Fondazione con il sud, “Codice Etico”.

La Fondazione, nel perseguimento dei propri scopi statutari, potrà svolgere tutte le attività connesse, in quanto integrative degli stessi e nei limiti consentiti dalla legge, ivi comprese l'istituzione di imprese, con contabilità separata, o l'assunzione di partecipazioni di controllo in enti e società aventi scopi riconducibili a quelli della Fondazione stessa, nonché la gestione di fondi di terzi.

La Fondazione può effettuare ogni operazione immobiliare, mobiliare e finanziaria, ivi compreso il rilascio di garanzie, che sia utile al perseguimento dello scopo statutario.

La realizzazione degli scopi della Fondazione può essere conseguita anche in via mediata per il tramite di altri enti.<sup>71</sup>

Tra le attività di attuazione degli scopi perseguiti emblematica è la partnership con la Fondazione Mission Bambini: insieme sono intervenute per migliorare 38 asili nido nel Mezzogiorno e, attraverso il bando “LaNostraScuola - Ripulita e aperta a tutti”, coinvolgono le famiglie in un processo di riappropriazione e cura delle scuole come bene comune e la loro valorizzazione come luoghi di cittadinanza attiva.

### **2.2.3. Protocollo di intesa ACRI – MEF e D. Lgs. 153/1999**

Il 22 aprile 2015, il Ministro dell'Economia e delle Finanze Padoan firma il protocollo di intesa con Acri, rappresentata dal suo presidente Giuseppe Guzzetti. Tale protocollo può idealmente essere considerato la continuazione del processo iniziato con la Carta delle Fondazioni, ma si concentra in particolare sugli aspetti economico-patrimoniali e di governance.

Le previsioni del Protocollo sono strettamente legate alla disciplina del decreto legislativo n. 153/1999 che traccia le linee fondamentali per la struttura delle Fondazioni stesse.

Una volta date tutte le definizioni all'art. 1, l'art. 2 si addentra nell'argomento specifico della “*gestione del patrimonio*”, il cui impiego richiede una fase di pianificazione strategica per definire la politica di investimento e l'asset allocation.

I criteri da osservare sono:

- ottimizzazione della combinazione redditività – rischio del portafoglio nel suo complesso;

---

<sup>71</sup> Fondazione con il sud, “Statuto”, 8 maggio 2013 artt. 1-3

- adeguata diversificazione per contenere la concentrazione del rischio;
- gestione efficiente finalizzata all'ottimizzazione dei risultati contenendo i costi.

Le procedure per la gestione del portafoglio sono contenute in un apposito regolamento e le Fondazioni verificano regolarmente l'adeguatezza e l'efficacia della struttura organizzativa, delle politiche di investimento e delle procedure di gestione, adottando misure correttive se necessario.

Viene comunque fissato il limite di un terzo dell'attivo dello stato patrimoniale della Fondazione per l'impiego del patrimonio in esposizioni anche indirette verso un singolo soggetto, calcolato come media dei valori nell'arco di sei mesi.

Nel caso in cui, al momento della sottoscrizione del Protocollo, le esposizioni nei confronti di un singolo soggetto fossero superiori al limite indicato sopra e le stesse riguardino strumenti finanziari negoziati su mercati regolamentati, le Fondazioni interessate avrebbero avuto tre anni di tempo dalla sottoscrizione del Protocollo per riportarle entro i limiti.

Nel caso in cui, invece, le esposizioni in parola riguardassero strumenti finanziari non negoziati in mercati regolamentati, il termine entro il quale riportarle al limite su indicato sarebbe salito a cinque anni, avendo riguardo in entrambi i casi all'esigenza di salvaguardare il valore del patrimonio, le condizioni di mercato e gli effetti delle cessioni sullo stesso.

Decorsi i tre o i cinque anni indicati sopra dalla sottoscrizione del Protocollo, le esposizioni superiori alla soglia del terzo dell'attivo dello stato patrimoniale ancora eventualmente presenti e determinate dall'andamento favorevole dei prezzi di mercato, renderebbero necessario un periodo di osservazione di sei mesi successivi a partire dalla data di superamento della soglia, per stabilire se l'incremento di valore abbia carattere durevole.

Una volta verificata questa caratteristica, le Fondazioni avrebbero predisposto un piano di rientro dandone tempestiva comunicazione all'Autorità di Vigilanza.

Rientrano nel concetto di esposizione complessiva, così come inteso dai sottoscrittori del Protocollo, tutti gli strumenti finanziari, comprese le partecipazioni e gli altri possessi azionari, nonché ogni altra attività anche non rappresentata da strumenti finanziari, nei confronti di un singolo soggetto.

Per singolo soggetto si intende una società o complesso di società del gruppo di cui la Fondazione fa parte; inoltre, essa può tenere conto anche di altri rapporti di

connessione giuridica o economica che leghino due o più soggetti tra loro distinti, rendendoli un singolo soggetto.

A queste premesse consegue naturalmente il divieto per le Fondazioni di avere esposizioni debitorie, se non transitorie per esigenze di cassa in attesa di entrate certe per data e importi e comunque non superiori al dieci per cento della consistenza patrimoniale.

Nel caso in cui fossero già in essere alla firma del Protocollo, le Fondazioni devono comunicare all'Autorità di Vigilanza il programma di rientro che non può superare un arco temporale massimo di cinque anni, salvo proroghe autorizzate dall'Autorità stessa per comprovate esigenze.

Particolare attenzione viene riservata all'investimento in derivati, ammesso solo con finalità di copertura o in operazioni che non presentino rischio di perdite patrimoniali.

Le prime sono effettuate dalla Fondazione con l'obiettivo di proteggere il valore di singole attività o passività di bilancio dal rischio di avverse variazioni della valorizzazione delle altre variabili finanziarie, come tassi di interesse, di cambio, indici azionari o di mercato, e devono avere alcune specifiche caratteristiche:

- l'intento specifico di attuare una copertura;
- elevata correlazione tra le caratteristiche tecnico- finanziarie delle attività o passività coperte e quelle del contratto di copertura;
- presenza di evidenze interne della fondazione che garantiscano la presenza dei due elementi precedenti.<sup>72</sup>

Disciplina, questa, parzialmente derogata nel caso in cui si tratti di investimenti in OICR disciplinati dalla normativa di un Paese Europeo o di una gestione di portafoglio, anche in delega, affidata a intermediari sottoposti alla regolamentazione di un Paese UE.

In questo caso la gestione potrà investire in strumenti finanziari derivati nel rispetto della disciplina posta da Banca d'Italia con Regolamento del 19 gennaio 2015, il quale prevede che venga indicato un benchmark di riferimento, un limite di rischio finanziario coerente con il benchmark e un limite di leva netta calcolato secondo la normativa Ucits<sup>73</sup> non superiore a 130%.

---

<sup>72</sup> Banca d'Italia, "Regolamento sulla gestione collettiva del risparmio", Roma, 19 gennaio 2015.

<sup>73</sup> Acronimo che sta per *Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities*.

Attraverso questo insieme di norme, l'Unione Europea ha aperto il mercato e ha dato agli investitori un grande vantaggio di opzioni di fondi, così come una protezione aggiuntiva.

È evidente che le Fondazioni devono fornire nel bilancio le indicazioni di natura qualitativa e quantitativa relative alle operazioni in derivati con le caratteristiche su indicate effettuate durante l'esercizio di bilancio e in essere alla data di chiusura dello stesso.

Il decreto legislativo n. 153/1999, all'art. 7, comma 3-bis recita:

*“Le fondazioni possono investire una quota non superiore al dieci per cento del proprio patrimonio in beni immobili diversi da quelli strumentali. Possono altresì investire parte del loro patrimonio in beni che non producono l'adeguata redditività di cui al comma 1, qualora si tratti di beni, mobili o immobili, di interesse storico o artistico con stabile destinazione pubblica o di beni immobili adibiti a sede della fondazione o allo svolgimento della sua attività istituzionale o di quella delle imprese strumentali.”*

I beni di cui parla la normativa sono esclusi dalla previsione dell'art.5 del Protocollo, il quale indica la possibilità di investimento in imprese ed enti strumentali solo tramite risorse derivanti dal reddito, con copertura nel passivo di bilancio insieme ai fondi per l'attività dell'istituto, con voce di importo equivalente a quella “Altri fondi” e dettagliata informativa in nota integrativa.

Nel caso in cui non ci sia tale fondo di copertura, la Fondazione ha cinque anni di tempo dalla sottoscrizione del Protocollo per costituirlo attraverso un programma che va comunicato tempestivamente all'Autorità di Vigilanza.

Al momento della sottoscrizione del Protocollo il legame con le banche conferitarie è ancora ben presente, tanto da rendere necessaria la previsione di una norma che impone alla Fondazioni di comunicare all'Autorità di vigilanza eventuali patti

---

Prima di queste direttive era complicato investire in fondi domiciliati in altri stati membri a causa delle leggi sulle tassazioni locali.

Inoltre, come se non bastassero le differenze da Stato a Stato, alcuni Paesi proibivano la possibilità di vendere fondi al di fuori dei confini nazionali.

I fondi targati UCITS in genere investono in asset quotati su borse pubbliche e regolati dai mercati come per esempio l'Euronext Paris francese. Attraverso questo meccanismo gli investitori possono entrare in ogni fondo UCITS segnalato nella lista di quelli in vendita nel proprio Paese.

Oggi il termine UCITS è diventato sinonimo di investimenti regolati dai governi: ogni fondo che opera aderendo a queste linee guida viene chiamato direttamente UCITS.

Ma ci sono dei punti di attenzione.

Innanzitutto, dal momento che i fondi UCITS sono gestiti da professionisti in tutta l'Unione Europea, gli investitori che decidono di acquistarli dovranno tenere conto delle fluttuazioni delle valute, che potrebbero impattare sui rendimenti.

E bisogna ricordare che si tratta comunque di fondi simili agli altri; quindi, possono guadagnare o perdere valore come tutti gli altri. Non esiste una corsia preferenziale.

parasociali e loro modifiche riguardanti l'esercizio di diritti connessi alle partecipazioni nelle banche conferitarie, specificando, inoltre, che tali accordi non contengono previsioni in contrasto con i principi per cui le Fondazioni possono detenere partecipazioni di controllo solo in enti o società che abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio di imprese strumentali.

Inoltre, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto 153/1999, *“le Fondazioni non possono acquisire nuove partecipazioni di controllo in società diverse da quelle di cui... (sopra, ndr) né conservare le partecipazioni di controllo già detenute nelle società stesse.*

*La scissione a favore di società controllate dalla fondazione non può riguardare partecipazioni di controllo in enti o società diversi da quelli previsti ... (sopra, ndr)”<sup>74</sup>*

Inoltre, vanno comunicate all'Autorità di vigilanza anche gli accordi di qualunque forma che attribuiscono alle Fondazioni una partecipazione di controllo su enti e società.

Tali comunicazioni devono essere effettuate senza indugio e comunque entro cinque giorni dalla conclusione dell'accordo o dalla sua modifica.

Il fatto che, pur nella prospettiva di una riforma, le discipline legislative in materia prevedessero il possibile permanere di un collegamento funzionale tra l'ente conferente e l'azienda bancaria, ebbe quale corollario la scelta di assegnare al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica l'esercizio di un potere di vigilanza sugli enti conferenti.

L'art. 10 del decreto legislativo 153/199 dispone 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.”<sup>75</sup>*

---

<sup>74</sup> Art. 6, comma 1 e 2, D. Lgs. 153/1999.

<sup>75</sup> Il D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122 ha disposto (con l'art. 52, comma 1) che *“L'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 17 maggio 1999, n.153, si interpreta 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*



Fino a che la fondazione non procederà alla dismissione delle partecipazioni di controllo e all'adeguamento del proprio statuto, non potendosi ritenere sciolto il legame con l'azienda bancaria, il Ministero del Tesoro eserciterà legittimamente un potere di vigilanza sugli enti conferenti.

Sembrerebbe quindi che non esista una sola categoria di Fondazioni di origine bancaria ma che da questo punto di vista possano essere individuate due sottospecie:

- le Fondazioni di origine bancaria che, mantenendo ancor un legame con le società conferitarie, hanno natura commerciale e perciò sono sottoposte al controllo dell'amministrazione Ministeriale;
- le Fondazioni ex bancarie che, realizzate le condizioni per acquisire la natura di soggetti giuridici privati, non sono più soggetto al controllo del Ministero, che non avrebbe più ragione d'essere, e per le quali quindi il regime di vigilanza assume forme diverse.

Solo la verifica caso per caso da parte dell'autorità giudiziaria permetterà di escludere, per la singola Fondazione che sia in grado di provare la sua effettiva riconducibilità alle persone giuridiche private, il potere di controllo statale.

Ciò che si vuole sottolineare è che non è possibile classificare le Fondazioni di origine bancaria in una sola categoria unitaria, ma al contrario è possibile parlare di pluralità species all'interno del genus Fondazioni di origine bancaria, a seconda che possa o meno ritenersi sciolto il legame originario con la banca conferitaria.

La loro appartenenza al cosiddetto "terzo settore", poi, non può reputarsi automaticamente acquisita, poiché non dipende solo dalla volontà legislativa quanto dalla volontà delle singole Fondazioni di rinunciare alla loro natura creditizia e adottare comportamenti coerenti con la propria struttura istituzionale, sia dal punto di vista dello svolgimento dell'attività filantropica che da quello della gestione dei patrimoni.

---

*,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. Le fondazioni bancarie che detengono partecipazioni di controllo, diretto o indiretto, in società bancarie ovvero 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 anche dopo l'istituzione dell'autorità di cui al primo periodo".*

Solo le Fondazioni ex bancarie, che hanno quindi sciolto il suddetto legame, possono appartenere al terzo settore.<sup>76</sup>

Questo ha indotti alcuni studiosi a ritenere che le Fondazioni ex bancarie possano rientrare nella categoria delle fondazioni private tout court; la specificità di alcune caratteristiche delle Fondazioni ex bancarie rispetto a quelle private, però, rende difficile sostenere questa tesi.

Quattro sono gli aspetti discretivi che permettono di definire le differenze:

1. origine legislativa delle Fondazioni non bancarie, che non hanno un fondatore privato ma derivano dalla trasformazione di imprese che perseguivano finalità pubblica;
2. finalità non precisamente definite, poiché passano dall'essere enti creditizi in cui la missione filantropica è marginale a un orientamento al non profit di grande rilevanza;
3. struttura di governo determinata per legge, non liberamente dal fondatore attraverso atti costitutivi e statutari;
4. patrimonio costituito da fondi messi a disposizione dalle banche e tratti dagli sforzi dell'intera collettività locale al fine di perseguire le finalità pubbliche indicate dalla legge e scelte, tra quelle indicate, dagli organi di governo. Le fondazioni private, invece, derivano il loro patrimonio dai fondi messi a disposizione dal soggetto fondatore per perseguire le finalità dallo stesso indicate nello statuto.

Pertanto, nel primo caso i soggetti che mettono a disposizione il patrimonio non sono rappresentati negli organi di governo, non potendoli far rientrare nelle "realità sociali" degne di rappresentatività ai sensi della normativa.

Per quanto riguarda la composizione degli organi delle Fondazioni il punto di riferimento può essere individuato nell'art. 4 del decreto legislativo n. 153/1999, cui si rifà l'art. 7 del Protocollo.

Importanti i principi fissati dal Decreto, che prevede:

- la previsione di organi distinti per le funzioni di indirizzo, amministrazione e controllo;

---

<sup>76</sup> Marcenò V., "La qualificazione della natura giuridica delle fondazioni di origine bancaria: alla ricerca della coerenza", in "Fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare", Pastori G., Zagrebelsky G. (a cura di), pagg. 99-130.

- l'organo di indirizzo è competente per la determinazione dei programmi, priorità e obiettivi della fondazione e verifica dei risultati, con competenza specifica in materia di approvazione e modifica dello statuto e dei regolamenti interni, nomina e revoca dei componenti dell'organo di amministrazione e di controllo e determinazione dei relativi compensi, esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti dei componenti gli organi di amministrazione e di controllo, approvazione del bilancio, definizione delle linee generali della gestione patrimoniale e della politica degli investimenti, trasformazioni e fusioni.

Le caratteristiche che i componenti di tale organo devono avere sono professionalità, competenza ed esperienza nei settori in cui opera la Fondazione, in modo da contribuire efficacemente al perseguimento dei fini istituzionali, e fissanti in numero idoneo ad assicurare lo svolgimento dei relativi compiti.

Le modalità di nomina e di designazione devono essere improntate a criteri di oggettività e trasparenza e alla valorizzazione dei principi di onorabilità e professionalità, al fine di perseguire una equilibrata e non maggioritaria rappresentanza di ciascuno dei singoli soggetti che partecipano alla formazione dell'organo.

In ogni caso è importante che vi sia una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato, di cui all'art. 114 Cost.

Questa previsione, tuttavia, era stata introdotta dalla legge n. 448 del 2001 all'art. 1 comma 4 primo periodo ma venne dichiarata incostituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale n. 301 del 2003.

In ogni caso i soggetti che hanno il potere di designare i componenti dell'organo di indirizzo e gli stessi non devono essere latori di interessi riferibili ai destinatari degli interventi delle Fondazioni.

I componenti di questo organo non rappresentano i soggetti esterni che li hanno nominati né rispondono ad essi e non possono ricoprire funzioni di amministrazione, direzione o controllo presso la società bancaria conferitaria.

- All'organo di amministrazione competono compiti di gestione della Fondazione, di proposta e impulso della sua attività nell'ambito dei programmi, delle priorità e degli obiettivi stabiliti dall'organo di indirizzo;

- L'organo di controllo è composto da professionisti nell'ambito del controllo legale dei conti.

Nell'ambito degli organi collegiali delle Fondazioni la cui attività si indirizza a specifici territori è necessaria una rappresentanza di almeno il cinquanta per cento di residenti da almeno tre anni nei territori stessi.

I soggetti che svolgono funzioni di indirizzo, amministrazione e controllo devono soddisfare requisiti di professionalità e onorabilità intesi però come esperienza e idoneità etica confacenti ad un ente senza scopo di lucro, devono essere previste ipotesi di incompatibilità e cause che ne comportino la temporanea sospensione dalla carica o la decadenza, con l'obiettivo di evitare conflitti di interesse, assicurare l'indipendenza nello svolgimento dei rispettivi compiti e la trasparenza delle decisioni.

Non possono ricoprire funzioni di amministrazione, direzione o controllo presso la società bancaria conferitaria o suo controllate o partecipate.

Queste determinazioni originariamente dovevano essere comunque rispettose degli *"atti di indirizzo di carattere generale"*<sup>77</sup> emanati dall'Autorità di Vigilanza, ma questa dicitura è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale n. 300 del 2003.

A questo la novellazione del Decreto ha aggiunto anche la previsione, tra le ipotesi di incompatibilità, *"dell'assunzione o dell'esercizio di cariche negli organi gestionali, di sorveglianza e di controllo o di funzioni di direzione di società concorrenti della società bancaria conferitaria o di società del suo gruppo"*.<sup>78</sup>

I componenti degli organi della Fondazione hanno poi l'obbligo di comunicare immediatamente le cause di sospensione, decadenza o incompatibilità che li riguardano, rimangono in carica per un periodo di tempo determinato e sono riconfermabili una sola volta.

A questo scopo, ex art. 7 del Protocollo, le Fondazioni adeguano i loro Statuti ai seguenti principi:

- l'organo di Amministrazione, il Presidente e l'Organo di controllo durano in carica un periodo massimo di quattro anni, fatti salvi i mandati in corso alla data di sottoscrizione del Protocollo;

---

<sup>77</sup> D. Lgs. 153/1999, art. 10 comma 3 lett. E)

<sup>78</sup> D. Lgs. 153/1999, art. 4 comma 1 lett. g-bis)

- le cariche degli organi statutari non possono essere ricoperte per più di due mandati consecutivi e non viene computato il mandato di durata inferiore alla metà del tempo statutariamente previsto se non si tratta di dimissioni volontarie, potendo escludere al massimo un mandato parziale.
- Il soggetto rimasto in carica per due mandati consecutivi può assumere nuovamente un mandato solo dopo tre anni.

Gli organi stessi hanno il compito di verificare l'eventuale sussistenza delle cause di cui sopra e devono assumere i necessari provvedimenti entro trenta giorni.

In particolare, gli statuti specificano le ipotesi di incompatibilità previste dalla legge ma individuando anche ulteriori fattispecie che possano compromettere il libero e indipendente svolgimento delle funzioni degli organi, tenuto conto degli incarichi politici e dell'esigenza di assicurare una discontinuità temporale, pari almeno ad un anno, tra il ruolo politico in precedenza ricoperto e la nomina in uno degli organi della Fondazione.

Le incompatibilità riguardano:

- i membri del parlamento nazionale ed europeo o del Governo;
- gli assessori o consiglieri regionali, provinciali e comunali;
- il presidente della provincia;
- il sindaco;
- il presidente e i componenti del consiglio di amministrazione dei consorzi tra enti locali;
- il presidente e i componenti dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni;
- i consiglieri di amministrazione e il presidente delle aziende speciali;
- il presidente e i componenti degli organi delle comunità montane.
- chiunque abbia ricoperto la carica di componente degli organi della società bancaria conferitaria deve attendere almeno dodici mesi dalla cessazione dell'incarico;
- nell'esercitare i diritti di azionista della società bancaria conferitaria la Fondazione non può designare e votare candidati o presentare o votare liste di candidati nelle quali sono presenti soggetti che nei dodici mesi antecedenti hanno svolto funzioni di indirizzo, amministrazione o controllo presso la Fondazione stessa.

Come conseguenza di questa impostazione le associazioni di categoria o rappresentative delle Fondazioni non possono in alcun modo avere poteri di nomina o designazione degli organi della Fondazione.

Date le misure abbastanza rigorose riguardanti le nomine dei soggetti che compongono gli organi delle Fondazioni è interessante capire in base a quali criteri essi vengano selezionati.

A questo proposito l'art. 8 del Protocollo prevede che venga redatto un apposito regolamento che specifichi le competenze e i profili professionali richiesti al fine di assicurare una composizione degli organi che permetta un'azione efficace nei settori e ambiti territoriali indicati in statuto e salvaguardi l'indipendenza e terzietà dell'Ente anche sulla base delle previsioni di incompatibilità e ineleggibilità.

Un commento specifico va alle fondazioni di origine associativa<sup>79</sup> le quali *“possono, nell'esercizio della loro autonomia statutaria, prevedere il mantenimento dell'assemblea dei soci, disciplinandone la composizione, ferme rimanendo in ogni caso le competenze dell'organo di indirizzo da costituirsi ai sensi del presente articolo. All'assemblea dei soci può essere attribuito dallo statuto il potere di designare una quota non maggioritaria dei componenti dell'organo medesimo, nel rispetto di criteri ... obiettivi e trasparenti, improntati alla valorizzazione dei principi di onorabilità e professionalità (n.d.r.); in tale caso, i soggetti nominati per designazione dell'assemblea dei soci non possono comunque superare la metà del totale dei componenti l'organo di indirizzo”*

In base a questa indicazione le Fondazioni verificano che i soggetti designanti siano rappresentativi del territorio e degli interessi sociali sottesi all'attività istituzionale, promuovendo uno o più incontri con gli enti pubblici e privati espressivi delle realtà locali e attivi nei settori di intervento della Fondazione.

Il verbale di questi incontri viene sottoposto all'organo di indirizzo e i risultati della valutazione devono avere idonea pubblicità per garantire un'adeguata divulgazione.

La cooptazione come criterio di nomina non è consentita per la formazione dell'Organo di Amministrazione ed è prevista esclusivamente per la nomina di personalità di chiara fama, tenuto conto della rappresentatività del genere meno rappresentato, del rispetto del principio di trasparenza e dell'applicazione di un

---

<sup>79</sup> D. Lgs. 153/1999, art. 4 lett. d)

criterio idoneo all'individuare soggetto con esperienza e professionalità funzionali al raggiungimento delle finalità statutarie negli specifici settori di attività.

In ogni caso non possono essere superiori al quindici per cento dei componenti dell'Organo di Indirizzo.

L'art. 9 del Protocollo affronta anche il tema dei corrispettivi per i componenti degli organi, i quali devono essere commisurati all'entità del patrimonio e delle erogazioni e prevedono una misura massima determinata in base ad una percentuale che varia a seconda del patrimonio della Fondazione.

Vale la pena sottolineare che i componenti dell'Organo di Indirizzo percepiscono esclusivamente trattamenti indennitari, non corrispettivi, collegati alla effettiva partecipazione ai lavori dell'organo e alle spese sostenute.

Le Fondazioni rendono pubbliche informazioni complete sulla loro attività in modo chiaro, facilmente accessibile e non equivoco per garantire la trasparenza delle scelte effettuate.

Statuti, bilanci, regolamenti, documenti programmatici previsionali, informazioni concernenti appalti di importo superiore a 50.000 euro, bandi per le erogazioni e curricula dei componenti degli organi vengono resi pubblici sui siti internet delle Fondazioni, come le procedure attraverso le quali i terzi possono avanzare richiesta di sostegno finanziario indicando le condizioni di accesso, i criteri di selezione e il processo attraverso cui ha luogo la selezione delle iniziative proposte e gli esiti delle stesse.

Il bando è la modalità operativa privilegiata per selezionare le erogazioni di deliberare.

I bandi devono indicare gli obiettivi perseguiti, le condizioni di accesso, i criteri di selezione, gli indicatori di efficacia delle proposte.

Sul sito devono essere pubblicati anche i risultati della valutazione effettuata dalla Fondazioni ex post sull'esito delle iniziative finanziate, i relativi costi e obiettivi sociali raggiunti ove misurabili, considerati gli indicatori di efficacia preventivamente determinati sulla base di una attenta valutazione del rapporto costi/risultati.

Va infatti perseguita l'efficienza e economicità della gestione, valutando il ricorso a forme di cooperazione e aggregazione per il perseguimento di obiettivi comuni. Le Fondazioni non sufficientemente patrimonializzate che non riescono a avere una

capacità tecnica, erogativa ed operativa adeguata attivano forme di collaborazione per gestire, in comune, attività operative ovvero procedono a fusioni tra enti.

Quanto alla sua attuazione il Protocollo prevede la valutazione dei suoi effetti e l'eventuale revisione del contenuto dopo quattro anni dalla sottoscrizione; le variazioni statutarie di adeguamento, invece, devono essere adottate dalle Fondazioni entro dodici mesi dalla sottoscrizione del Protocollo ma restano ferme le disposizioni statutarie e le delibere più restrittive.

## **2.3. Terzo Settore: ruolo delle Fondazioni di origine bancaria**

### **2.3.1. Evoluzione del concetto di Terzo Settore.**

Appartiene alla storia dell'iniziativa privata, fin dall'origine del diritto moderno, la coesistenza tra filantropia, volontariato e mutualità cooperativa, da un lato, e ricerca speculativa di ricchezze tramite l'impresa, dall'altro lato.

La costruzione del diritto borghese incrocia l'etica smithiana – la quale eleva l'attività d'impresa a testimone di un interesse non soltanto individuale (dell'imprenditore che si arricchisce) ma anche collettivo e sociale – con l'ispirazione religiosa o squisitamente filantropica dell'attività, pressoché esclusivamente erogativa, esercitata con scopo ideale.

L'impresa commerciale, l'industria e il commercio costituiscono un potente veicolo di innovazione sociale che finiscono per riassorbire in sé le aspettative di benessere della nascente società industriale.

L'impresa industriale è etica poiché produce ricchezza, la quale è redistribuita, sia pure in parte minima, mediante il lavoro; coopera al miglioramento della vita collettiva poiché promuove innovazione e rende disponibili beni seriali di prima necessità, strumentali alla diffusione di salute e benessere.

La beneficenza e la filantropia costituiscono elementi accidentali, eventuali e comunque estranei alla struttura socioeconomica e alle dinamiche che garantiscono lo sviluppo al quale tendono le economie dei primi Stati moderni.

Nel passaggio dal XIX al XX secolo la crescita inizia una progressiva accelerazione che la renderà in pochi anni vorticoso, cambiano sensibilmente gli assetti sociali e politico istituzionali, maturano i presupposti per una prima svolta.



Innanzitutto, si rafforzano forme di relazioni sociali corrispondenti all'emersione della coscienza collettiva di classe, le quali, tra l'altro, fanno intravedere per quanto pallidamente i contorni della mutualità cooperativa come forma alternativa di organizzazione per il soddisfacimento di bisogni primari.

In secondo luogo, si radicano nuove aspettative di redistribuzione e muta di conseguenza la percezione sociale del benessere.

Come conseguenza, quindi, muta anche il ruolo dello Stato, attore oltre che arbitro dell'attività economica.

Secondo l'etica smithiana – che trova un chiaro esempio applicativo nel nostro Paese nell'esperienza della privatizzazione delle ferrovie – lo Stato opera con il medesimo ruolo e le medesime prerogative dei privati, essendo in primo luogo la sua proprietà sottoposta allo stesso fondamentale principio di non interferenza: l'una proprietà non deve gravare sull'altra e viceversa.

Dunque: unitaria concezione del ruolo dell'imprenditore e della utilità sociale della sua attività.

Il passaggio esprime una prima, importante divaricazione tra finalità di efficienza del mercato e di benessere sociale. Da qui per circa mezzo secolo lo sviluppo degli assetti socioeconomici segue la dinamica bipolare Stato/mercato, soltanto corretta da una mutualità cooperativa spesso indotta e fortemente sostenuta dallo Stato medesimo il quale si fa integralmente carico dei costi della contrattazione sindacale e del riequilibrio sociale.

Il liberismo affermatosi negli ultimi decenni del secolo scorso e l'economia neoclassica non conservano, da parte loro, l'afflato etico della visione smithiana: la “mano invisibile” è simbolo della scelta, di più corto respiro, di prevalenza di alcuni interessi su altri all'insegna di una efficienza priva di attributi.

Distinti e assai spesso contrapposti nelle aspirazioni e nel disegno di fondo, Stato e mercato animano un nuovo settore dell'economia<sup>80</sup>: il così detto terzo settore.

---

<sup>80</sup> Gli anni '70 del secolo scorso presentano sofferenze sistemiche notevoli.

Due crisi petrolifere consecutive e la politica protezionista inaugurata da Nixon nel 1971, aprono un periodo di emergenze nel quale la selezione dei modelli di sviluppo segna il passo di fronte alla necessità di elaborare misure urgenti per controllare la fase recessiva e pacificare i conflitti sociali.

Sempre di questa fase è tipica la crisi fiscale dello Stato, dal momento che la politica sceglie di rifugiarsi nella spesa pubblica impiegata non secondo logiche di investimento ma come semplice ammortizzatore dei conflitti sociali, in una realtà stretta tra le istanze di accumulo del capitale e quelle di stabilità politica.

In esso si trovano combinati elementi eterogenei, corrispondenti ora a spinte collocabili nella tradizione della erogazione caritatevole o a uno sviluppo significativo della cultura del volontariato, ora riconducibili a due diverse modalità di reazione al deficit di benessere prodotto dai fallimenti dello Stato assistenziale<sup>81</sup>, registrati in misura crescente a partire dagli ultimi due decenni dello scorso secolo e al crescente peso delle esternalità prodotte sul benessere collettivo da un mercato globale lontanissimo dalle aspirazioni etiche smithiane e sempre più univocamente strumentale al trasferimento di ricchezza dalle collettività a pochi grandi operatori privati<sup>82</sup>.

La prima delle due modalità di reazione corrisponde a un fenomeno di dimensioni, a oggi, assai più ridotte qual è quello dell'autoproduzione di servizi sociali fondato sulla mutualità cooperativa: espressione di solidarietà collettiva, effettivamente alternativa a Stato e mercato ma correttamente interpretabile, a sua volta, soltanto nello spettro di un'etica e alla stregua di una logica propriamente pubblicistiche 19. La seconda modalità – ben più diffusa, tanto da costituire il paradigma del terzo settore dell'economia – ha come presupposto l'opportunità di operare un trasferimento di funzioni dal pubblico al privato onde ottimizzare l'efficienza economica nella produzione dei servizi.

È, quest'ultimo, un dato assai rilevante: la *orthodox theory* del nonprofit sector vede la luce, a opera della letteratura statunitense degli anni Ottanta dello scorso secolo,

---

<sup>81</sup> A partire dagli anni '90 del secolo scorso, lo smantellamento delle partecipazioni statali e l'avvio della stagione delle privatizzazioni (formali e sostanziali) trovano stimolo ed alimento nella necessità di adottare le misure di contenimento del debito pubblico imposte dalla forte accelerazione del processo di integrazione europea. Nuovamente il dibattito politico appare proteso a celebrare le virtù taumaturgiche del libero mercato, percepito come l'unica soluzione a quarant'anni di assistenzialismo statale. Mancava tuttavia un progetto complessivo, chiaro nei metodi e nei fini, e ciò spiega a distanza di tempo le ragioni della pessima riuscita di quelle riforme.

<sup>82</sup> In una società europea fatta di contadini poveri che vivevano grazie a quanto offriva loro la natura, i beni comuni erano abbondantissimi mentre il capitale necessario per la crescita economica estremamente scarso. In questo contesto la società privata libera e la società per azioni o altro servivano per trasformare il più possibile beni comuni in capitale concentrato, facendosi così carico di bisogni reali come quelli di diffondere ricchezza tra la popolazione, costruire case e far partire il meccanismo economico. Oggi la situazione è capovolta: moltissimo capitale e riduzione, o meglio degrado, dei beni comuni. Si rivela quindi l'importanza di utilizzare il diritto privato per ritrasformare un po' di questo capitale in beni comuni.  
U. MATTEI, *Civiltà e benessere: Stato, Stato minimo, collettività organizzate*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, Atti del 9° Convegno nazionale della Società italiana degli Studiosi del Diritto civile in ricordo di Giovanni Gabrielli, Napoli, Hotel Royal Continental 8-10 maggio 2014, Napoli, 2015, 106 ss.

quale corollario del complessivo disegno di privatizzazione e di arretramento dello Stato dall'economia.

Rappresenta perciò una conferma della bipolarità Stato/mercato, semplicemente riproposta in formulazione più ampia: pubblico/privato.

L'una modalità e l'altra, ben guardate, profilano un perdurante ruolo ancillare dell'iniziativa con scopo ideale rispetto alle scelte sistemiche di governo dell'economia volta per volta operate.

Sotto il profilo delle risorse impiegate resta l'alternativa tra finanziamento pubblico, diretto o indiretto, e donazione privata.

Un sistema, quindi, dove – definitivamente tramontato lo Stato assistenziale e venuto perciò meno l'impegno pubblico diretto – le potenzialità di creazione di benessere sociale diffuso scontano in buona misura una condizione di ottima salute dell'impresa privata e, più in generale, dell'economia, la quale salute assicuri la presenza di un surplus di ricchezza e di una diffusa stabilità sociale che consenta a parti significative delle collettività di soddisfare (anche) i propri bisogni di carattere ideale, culturale o umanitario, investendo in attività socialmente utili.

Specie in tempo di crisi, occorre rovesciare la prospettiva o, se si vuole, occorre tornare all'origine domandandosi quale genere di iniziativa sia in grado di soddisfare l'interesse del suo autore e di favorire allo stesso tempo il benessere collettivo.

Questo, riordinando la funzione propria degli (e le relazioni tra gli) operatori appartenenti ai tre settori dell'economia.

Partendo dal primo settore, il mercato, vale sottolineare il definitivo declino delle tesi che in vario modo ne hanno continuato a predicare un naturale ruolo propulsivo del benessere sociale anche nel sistema economico contemporaneo dove, per dire una cosa scontata, ha in primo luogo cambiato segno l'impatto dell'economia sul rapporto tra uomo e natura.

Del secondo settore, lo Stato, si è già detto: della sua crisi, che sia spontanea o indotta, reversibile o irreversibile, non si può non prendere atto.

La crisi del welfare è, dunque, oggi soltanto intelligibile nelle pieghe della crisi di entrambi gli attori originari, dalla interazione dei quali dipende la capacità espansiva di un terzo settore il cui ruolo è destinato a divenire sempre più marginale ove il suo finanziamento, appunto, provenga prevalentemente dallo Stato o dall'area dell'altruismo e dalla liberalità.

Detta interazione si sintetizza nella dinamica lucro/utilità sociale, a sua volta imperniata sul rapporto tra scopo di lucro e scopo ideale.

Due assiomi sono stati per molto tempo reputati essenziali nella teoria del terzo settore.

a) L'apporto privato al benessere sociale si può realizzare in via diretta soltanto a mezzo di forme di redistribuzione spontanee della ricchezza, le quali implicano motivazioni puramente altruistiche (sia pure incentivate) o, quantomeno, il perseguimento di finalità ideali, non mai economiche.

b) La cooperazione tra pubblico e privato ovvero l'intervento pubblico anche indiretto presuppongono sempre l'assenza di uno scopo di lucro c.d. soggettivo del privato coinvolto, quale che sia la sua forma organizzativa.

Il primo assioma prospetta la coincidenza tra finalità dell'attività di utilità sociale e intento soggettivo di chi la finanzia, il che costituisce al contempo un errore e un grave limite.

Un errore, poiché di regola soltanto l'attività di mera erogazione prescinde da finanziamenti interessati i quali – seppure qualificati come costi – producono un guadagno per i finanziatori.

Un grave limite, poiché istaura inevitabilmente una relazione inversa tra necessità di servizi e disponibilità di contributi liberali destinati alla loro produzione, là dove è evidente che una tale relazione corre tra la valutazione marginalistica delle utilità ritraibili dai possibili impieghi personali del denaro potenzialmente donato e la soddisfazione ideale procurata dalla loro donazione.

Il secondo assioma completa un quadro coerente, allineando la finalità dei soggetti finanziati a quella dei finanziatori (donatori privati e Stato).

Un quadro che, in sintesi, pur ispirato alla solidarietà non riesce a emanciparsi dai caratteri generali del sistema economico capitalista.

Le più recenti evoluzioni dell'iniziativa con finalità sociale esprimono per molti versi la tendenza a superare entrambi i detti assiomi. Ancora in via generalissima, una delle grandi disillusioni portate dalla crisi del capitalismo globale, manifestatasi nei primi anni di questo millennio e apparsa assai presto irreversibile, è costituita dal definitivo tramonto dell'idea che lo sviluppo economico e quello tecnologico possano consentire una crescita infinita e con essa una sempre maggiore diffusione del benessere globale; di quell'idea cioè che fin

dalla rivoluzione industriale aveva alimentato la fiducia collettiva, l'ottimismo legato alle prospettive di vita promesse dallo stesso sistema capitalistico.

Ancora, il suddetto superamento dei limiti di sostenibilità sancisce il fallimento di ogni tentativo di instaurare un'automatica relazione di consequenzialità tra aumento del PIL e del benessere.

Infatti, anche l'argomento, articolato guardando in prospettiva globale, che la sensibilità verso l'aumento del PIL è differente nei Paesi poveri dove è ancora gravissimo il deficit di beni di prima necessità, cade dinanzi alla prospettiva di rapida degenerazione degli elementi che garantiscono la vita sull'intero pianeta.

È una frattura netta.

È, in particolare, il distacco dal sistema economico finanziario capitalista delle prospettive di benessere individuale anche degli appartenenti a quello che una volta era detto ceto medio.

Da qui, dunque, conviene partire per ipotizzare un nuovo sistema di welfare: non già dall'interesse a donare, in tutto o in parte, un surplus da investimento o da risparmio, ma dall'interesse a costruire anzitutto per sé stessi una diversa base di benessere condiviso in ragione di una solidarietà economica di stampo semmai mutualistico e cooperativo.

### **2.3.2 Legge 6 giugno 2016 n. 106: legge di riforma del Terzo settore.**

Con "Riforma del Terzo settore" si indica il complesso di norme che ha ridisciplinato il no profit e l'impresa sociale.

Ad oggi, l'intervento legislativo non è stato ancora completato, in quanto non sono stati emanati tutti gli atti previsti dai decreti legislativi di attuazione della legge delega 106/2016.

All'inizio della XVIII Legislatura, sono stati esaminati, dalle competenti Commissioni parlamentari, gli schemi dei decreti integrativi e correttivi del Codice del Terzo Settore e del Decreto di revisione dell'impresa sociale.

Di specifico interesse per il Terzo settore, anche le modifiche introdotte al Codice dal cosiddetto Decreto Fiscale che, fra l'altro, hanno fornito un nuovo criterio per la determinazione della natura commerciale o non commerciale degli enti del Terzo settore e sono intervenute sulla disciplina per le deduzioni previste per chi effettua erogazioni liberali a favore di enti del Terzo settore.

Si segnalano inoltre le modifiche alla normativa di settore introdotte dal Decreto Semplificazioni che, dopo l'innalzamento previsto dalla legge di Bilancio 2019, ha ripristinato l'aliquota IRES al 12% per le attività del Terzo settore e ha incluso le associazioni o fondazioni di diritto privato originate dalla trasformazione di istituti pubblici di assistenza e beneficenza (cd. "ex IPAB") nel novero degli enti del Terzo settore.

In ultimo, viste le misure attuate nel periodo emergenziale COVID-19, è stato rinviato, dal 30 giugno al 31 marzo 2021, il termine entro il quale le Onlus, le organizzazioni di volontariato (ODV) e le Associazioni di promozione sociale (ASP) devono adeguare i propri statuti alle disposizioni contenute nel Codice del terzo settore.

Entro lo stesso termine, le imprese sociali potevano modificare i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria. L'obiettivo principale della legge di riforma del terzo settore è rimuovere le barriere che impediscono l'accesso al mercato delle risorse finanziarie alle soggettività che elevano effettivamente il livello di tutela dei diritti civili e sociali.

L'attenuazione del divieto di lucro soggettivo nella disciplina dell'impresa sociale – ora abilitata a remunerare il capitale sociale nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente - è senza dubbio la novità più vistosa.

Ma non si tratta di una novità assoluta.

Il low profit è una tecnica già sperimentata nel sistema nordamericano, peraltro con incerti risultati che confermano, ove mai ce ne fosse bisogno, che non basta modificare con un tratto di penna il divieto della ripartizione degli utili: la differenza la fa l'esercizio di una blended value enterprise, e la sua specifica regolamentazione in punto di amministrazione, rendicontazione, controllo e responsabilità.

Nella versione definitiva, al posto della compatibilità tra lucro soggettivo e impatti sociali, compare il richiamo alle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguite da organizzazioni private che, in attuazione del principio di sussidiarietà, promuovono e realizzano attività di interesse generale (art. 1, comma 1, l. n. 106 del 2016).

Segno evidente che il legislatore non è caduto nell'equivoco di confondere il miglioramento del benessere con la misurazione dell'impatto: la funzione degli enti

con una delle possibili tecniche di instaurazione del rapporto col settore pubblico e/o col privato finanziatore.

La legge delega 106/2016 definisce il Terzo settore come il complesso degli enti privati costituiti con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che, senza scopo di lucro, promuovono e realizzano attività d'interesse generale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in coerenza con le finalità stabilite nei rispettivi statuti o atti costitutivi.

Più in particolare:

- nel Terzo settore non rientrano le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati e le associazioni professionali di categorie economiche;
- le disposizioni della legge delega e dei decreti attuativi da questa discendenti non si applicano alle fondazioni bancarie;
- i settori delle attività di interesse generale sono razionalizzati attraverso la compilazione di un elenco unico, con il tentativo di unificare la normativa precedentemente prevista ai fini fiscali e civilistici, senza però escludere che settori di attività possano caratterizzarsi come connotanti del lavoro di specifici enti del Terzo settore.

Inoltre, è stato previsto che l'aggiornamento periodico delle attività di interesse generale sia effettuata con D.P.C.M. da adottare su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Tra le finalità perseguite dalla delega, all'articolo 4, vi è revisione della disciplina contenuta nel Codice civile in tema di associazioni e fondazioni, da attuare secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- semplificazione e revisione del procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica;
- individuazione delle disposizioni generali e comuni applicabili agli enti del Terzo settore;
- individuazione delle attività di interesse generale che caratterizzano gli enti del Terzo settore;

- prevedere il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio, salva la specifica previsione per l'impresa sociale;
- garantire, negli appalti pubblici, condizioni economiche non inferiori a quelle previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro adottati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative
- definizione delle informazioni obbligatorie da inserire negli statuti e negli atti costitutivi;
- distinzione, nella tenuta della contabilità e dei rendiconti, della diversa natura delle poste contabili in relazione al perseguimento dell'oggetto sociale e definizione dei criteri e vincoli in base ai quali l'attività d'impresa svolta dall'ente in forma non prevalente e non stabile risulta finalizzata alla realizzazione degli scopi istituzionali;
- previsione di obblighi di trasparenza e informazione anche con forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'ente nonché attraverso la loro pubblicazione nel suo sito internet istituzionale;
- disciplina del regime di responsabilità limitata delle persone giuridiche;
- garanzia del rispetto dei diritti degli associati;
- applicazione alle associazioni e fondazioni che esercitano stabilmente attività di impresa, delle norme del Codice civile in materia di società e di cooperative e mutue assicuratrici (di cui ai titoli V e VI del libro V) in quanto compatibili;
- disciplina del procedimento per ottenere la trasformazione diretta e la fusione tra associazioni e fondazioni, nel rispetto del principio generale della trasformabilità tra enti collettivi diversi introdotto dalla riforma del diritto societario;
- riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti (e degli atti gestionali rilevanti), attraverso la messa a punto di un Registro unico nazionale del Terzo settore (da istituirsi presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali), l'iscrizione al quale sia obbligatoria per tutti gli enti che si avvalgano "prevalentemente o stabilmente" di fondi pubblici, privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni, o di fondi europei



L'articolo 5 della legge 106/2016 ha fornito criteri e principi direttivi per una precisa definizione delle attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso.

In particolare:

- armonizzazione delle diverse discipline vigenti in materia di volontariato e di promozione sociale e riconoscimento delle tutele dello status di volontario e della specificità delle organizzazioni di volontariato e di quelle operanti nella protezione civile;
- introduzione di criteri e limiti relativi al rimborso spese delle attività dei volontari, preservandone il carattere di gratuità e di estraneità alla prestazione lavorativa;
- revisione dei Centri di servizio per il volontariato - CSV;
- superamento del sistema degli osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale;
- istituzione del Consiglio nazionale del Terzo settore quale organismo di consultazione a livello nazionale degli enti del Terzo settore;

L'articolo 6 specifica le caratteristiche necessarie affinché l'impresa sociale possa essere ricompresa tra gli enti del Terzo settore.

In particolare, deve:

- svolgere attività d'impresa per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale;
- individuare settori di attività propri dell'impresa sociale nell'ambito delle attività di interesse generale comprese nell'elenco unico comune a tutti gli enti del Terzo settore;
- prevedere forme di distribuzione dei dividendi che assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, da assoggettare a condizioni e comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente
- adottare modalità di gestione responsabili e trasparenti;
- favorire il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività;
- prevedere l'obbligo di redigere il bilancio;

- coordinare la disciplina dell'impresa sociale con il regime delle attività di impresa svolte dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale;
- prevedere la nomina, in base a principi di terzietà, di uno o più sindaci con funzioni di vigilanza.

Ai sensi dell'articolo 7 della legge delega, le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo sono svolte il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il coordinamento del Presidente del Consiglio, e il coinvolgimento del Consiglio nazionale del Terzo settore, nonché, per quanto concerne gli aspetti inerenti alla disciplina delle organizzazioni di volontariato di protezione civile, con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'articolo 8 ha per oggetto la delega al Governo per il riordino e la revisione della disciplina del Servizio civile nazionale. L'intento è giungere all'istituzione di un Servizio civile universale volto alla difesa non armata della patria e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, primo fra tutti quello della solidarietà.

Questi i principali criteri direttivi:

- previsione di un meccanismo di programmazione, di norma triennale, dei contingenti di giovani italiani e stranieri regolarmente soggiornanti di età compresa tra 18 e i 28 anni che possono essere ammessi, tramite bando pubblico, al servizio civile universale;
- definizione dello status giuridico dei soggetti che prestano il servizio con riconoscimento di uno specifico rapporto di Servizio civile con lo Stato, esente da ogni imposizione tributaria e non assimilabile ad un rapporto di lavoro;
- previsione di un limite di durata del servizio, non inferiore a otto mesi complessivi, e comunque, non superiore ad un anno, che contemperi le finalità dello stesso con le esigenze di vita e di lavoro dei giovani coinvolti ed il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite dai giovani durante l'espletamento del servizio civile, nei percorsi di istruzione e in ambito lavorativo;
- riordino e la revisione della Consulta nazionale per il Servizio civile, quale organismo di consultazione, riferimento e confronto per l'amministrazione,

sulla base del principio di rappresentatività di tutti gli enti accreditati, anche con riferimento alla territorialità e alla rilevanza per ciascun settore di intervento.

È infine previsto il riordino della disciplina tributaria e delle varie forme di fiscalità di vantaggio a favore degli enti del Terzo settore, da attuare in base ai seguenti principi e criteri:

- revisione complessiva della definizione di ente non commerciale ai fini fiscali, anche connessa alle finalità di interesse generale perseguite dall'ente;
- razionalizzazione delle agevolazioni fiscali connesse all'erogazione di risorse al terzo settore;
- riforma dell'istituto del cinque per mille, anche con lo scopo di rendere noto l'utilizzo delle somme devolute con tale strumento normativo;
- razionalizzazione dei regimi fiscali di favore relativi al terzo settore;
- introduzione di misure per la raccolta di capitali di rischio e, più in generale, per il finanziamento del Terzo settore;
- assegnazione di immobili pubblici inutilizzati.

### **2.3.3 Codice del Terzo settore: D. Lgs. 117/2017.**

Il D. Lgs. 117/2017, Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106, entrato in vigore il 3 agosto 2017, provvede "al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti" configurandosi come uno strumento unitario in grado di garantire la "coerenza giuridica, logica e sistematica" di tutte le componenti del Terzo settore al fine di "sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona e valorizzando il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione dei principi costituzionali".

Il Codice<sup>83</sup>:

- delimita il perimetro del Terzo settore enumerando gli enti che ne fanno parte individuati in: organizzazioni di volontariato (ODV), associazioni di promozione sociale (APS), enti filantropici, imprese sociali, incluse le cooperative sociali, reti associative e società di mutuo soccorso.

Viene inserita in tale perimetro la nozione di ente del terzo settore definito come "ente costituito in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione, per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma volontaria e di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi".

Con nota n. 2088 del 28 febbraio 2020, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, rispondendo ad alcuni quesiti in riferimento al Codice del Terzo settore, ha specificato che, tra i requisiti necessari a definire l'ente del Terzo settore (ETS) vi sono: la natura privatistica dell'ente, l'elemento teleologico del perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, l'assenza dello scopo di lucro, lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS).

In particolare, l'assenza dello scopo di lucro, si traduce nell'obbligo di destinazione esclusiva delle risorse finanziarie e strumentali dell'ETS al perseguimento degli scopi istituzionali.

Al fine di evitare ogni possibile aggiramento del vincolo di destinazione, la normativa reca il divieto di distribuzione sia diretta che indiretta di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve, comunque denominati, a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali, anche nel caso di recesso o di ogni altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto associativo.

---

<sup>83</sup> Camera dei Deputati, "Riforma del Terzo settore", Servizio Studi, 23 novembre 2021.

Inoltre, il Codice prevede l'obbligo, entro il 31 maggio 2022, per tutti gli enti di terzo settore di modificare i loro statuti inserendovi l'indicazione di ente del Terzo settore o l'acronimo ETS; in termini di attuazione delle disposizioni per l'avvio del RUNTS, da ultimo, il decreto del Ministero del lavoro e politiche sociali n. 561 del 26 ottobre 2021 ha definito nel 23 novembre 2021 il termine entro il quale dovranno essere trasferiti i dati relativi agli enti iscritti nei registri delle Organizzazioni di volontariato (ODV) e delle Associazioni di promozione sociale (APS) delle Regioni e delle Province autonome e nel registro nazionale delle APS.

Entro il 21 febbraio 2022, gli uffici delle Regioni e delle Province autonome dovranno completare la prima fase del procedimento di trasmigrazione, relativa al trasferimento nel Runts dei dati delle Odv e Aps iscritte nei registri regionali o provinciali alla data del 22 novembre 2021; mentre entro il 23 dicembre 2021 l'ufficio del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali competente dovrà completare il trasferimento al Runts dei dati delle associazioni nazionali di promozione sociale, delle loro articolazioni territoriali e dei circoli ad esse affiliati, iscritti nel Registro nazionale delle Aps alla data del 22 novembre 2021.

Ciascun ufficio competente, in base alle informazioni di propria competenza presenti sulla piattaforma telematica, ha 180 giorni di tempo a partire dal 21 febbraio 2022 per verificare le posizioni dei singoli enti rispetto ai tempi dettati dal decreto MLPS n.106 del 15 ottobre 2020, fermo restando il perfezionarsi del silenzio assenso in caso di mancata emanazione di un procedimento espresso di diniego entro i suddetti 180 giorni.

I registri regionali e provinciali di Odv e Aps e quello nazionale delle Aps rimangono operanti esclusivamente per i procedimenti di iscrizione e cancellazione avviati entro il 22 novembre 2021 e, al termine di questo processo, tutti i dati saranno trasferiti al Runts con le modalità previste dal richiamato DM n.106 del 15 ottobre 2020.

Si ricorda che, in principio il termine era stato fissato al 3 febbraio 2019, in seguito il D. Lgs.105/2018 (c.d. Decreto correttivo del Codice) lo ha spostato al 3 agosto 2019, poi rinviato al 30 giugno 2020 dall'art. 43, comma 4- bis, del Decreto Crescita (decreto-legge 34/2019). Nel periodo emergenziale da COVID-19, il termine è stato

inizialmente prorogato al 31 ottobre 2020 dall'art. 35 del decreto-legge 18/2020 (c.d. Cura Italia) e in ultimo, l'art. 1, commi 4- novies e 4- decies, del decreto legge n. 125 del 2020 lo ha rinviato al 31 marzo 2021.

- definisce lo status di volontario e reca norme volte a favorire la promozione e il riconoscimento della cultura del volontariato in ambito scolastico e lavorativo.
- Il Codice del Terzo settore stabilisce inoltre il principio di gratuità; dell'attività; del volontario, con eccezione del rimborso delle spese sostenute e documentate entro limiti massimi predefiniti, il divieto dei rimborsi forfetari e l'incompatibilità; tra la posizione del volontario e ogni forma di prestazione lavorativa retribuita dall'ente di cui il volontario è; socio, associato o tramite cui presta attività; volontaria. Sul punto si rinvia alla nota n. 6214 del 9 luglio 2020 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Si segnala che l'articolo 2-septies del decreto-legge 18/2020 (c.d. Cura Italia), per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, fino al 31 luglio 2020, non ha applica il regime di incompatibilità tra lo status di volontario e quello di lavoratore dell'Ente del Terzo settore presso cui svolge l'attività di volontariato;
- razionalizza i settori delle attività di interesse generale attraverso la compilazione di un elenco unico, con il tentativo di fondere la normativa attualmente prevista ai fini fiscali con quella prevista ai fini civilistici. Introduce nuovi settori di attività, fra i quali si segnalano: commercio equo e solidale; comunicazione a carattere comunitario; alloggio sociale; accoglienza umanitaria ed integrazione sociale di stranieri; agricoltura sociale; adozioni internazionali; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

Viene inoltre prevista la possibilità di aggiornare l'elenco delle attività di interesse generale con D.P.C.M. da adottarsi su proposta dei ministri lavoro/MEF, acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti. Infine, le attività di interesse generale possono essere finanziate anche attraverso la richiesta a terzi di lasciti, donazioni e contributi di natura non corrispettiva;

- prevede, accanto all'esercizio delle attività di interesse generale, l'esercizio di attività diverse e la possibilità di costituire uno o più patrimoni destinati ad uno specifico affare.

Il decreto 19 maggio 2021, n. 107 individua i criteri e i limiti ai fini dell'esercizio, da parte degli enti del Terzo settore (ETS), di attività diverse da quelle di interesse generale (definite all'art. 5 del Codice del Terzo settore).

Il decreto considera le attività diverse strumentali rispetto alle attività di interesse generale se, indipendentemente dal loro oggetto, sono esercitate dall'ente del Terzo settore, per la realizzazione, in via esclusiva, delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguite dall'ente medesimo.

Più in particolare, si considerano secondarie rispetto alle attività di interesse generale qualora, in ciascun esercizio, ricorra una delle seguenti condizioni:

- a) i relativi ricavi non siano superiori al 30% delle entrate complessive dell'ente del Terzo settore;
- b) i relativi ricavi non siano superiori al 66% dei costi complessivi dell'ente del Terzo settore.

Inoltre, ai fini del computo della percentuale del 66% di cui supra, rientrano tra i costi complessivi dell'ETS anche i costi figurativi relativi all'impiego di volontari iscritti nel relativo registro, calcolati attraverso l'applicazione, alle ore di attività di volontariato effettivamente prestate, della retribuzione oraria lorda prevista per la corrispondente qualifica dai contratti collettivi; le erogazioni gratuite di denaro e le cessioni o erogazioni gratuite di beni o servizi, per il loro valore normale; la differenza tra il valore normale dei beni o servizi acquistati ai fini dello svolgimento dell'attività statutaria e il loro costo effettivo di acquisto.

Il decreto precisa inoltre che, ai fini del computo delle percentuali del 30 e del 66 per cento, non sono considerati, né al numeratore né al denominatore del rapporto, i proventi e gli oneri generati dal distacco del personale degli ETS presso enti terzi;

- integra la nozione vigente di distribuzione indiretta;

- fornisce dettagliati criteri per determinare la natura commerciale o non commerciale degli ETS, tenendo conto delle attività da essi svolte e delle modalità operative concretamente impiegate.

Successivamente, l'art. 24-ter del decreto-legge 119/2018 (L. 136/2018) ha fornito un nuovo criterio per la determinazione della natura commerciale o non commerciale degli enti del Terzo settore ed è intervenuto sulla disciplina per le deduzioni previste per chi effettua erogazioni liberali a favore di enti del Terzo settore.

Rispetto alle organizzazioni di volontariato (ODV), viene confermata la disciplina previgente del rimborso spese per l'attività di interesse generale prestata (art. 33, co. 3), ma si prevede una deroga al limite del solo rimborso delle spese per le attività svolte come attività secondarie e strumentali.

Sul punto, si ricorda che non è stato ancora emanato il decreto interministeriale (di cui all'art. 6 del Codice), che dovrà definire "criteri e limiti" alla stregua dei quali le attività devono considerarsi "secondarie e strumentali".

Ulteriori modifiche al Codice riguardano l'estensione dell'utilizzo dei titoli di solidarietà a tutti enti del TS (art. 77).

Inoltre, nel caso in cui, entro dodici mesi dal loro collocamento, gli istituti emittenti non utilizzino i titoli di solidarietà in favore degli enti del TS, le somme corrispondenti dovranno essere utilizzate per la sottoscrizione o per l'acquisto di titoli di Stato italiani aventi durata pari a quella originaria dei relativi titoli.

La legge di bilancio 2019 (commi 82 e 83, art. 1, L. 145/2018) ha inoltre previsto (mediante una novella all'art. 79, comma 3 del Codice del Terzo settore), che le attività in ambito sociale, sanitario e socio-sanitario delle fondazioni ex Ipab, ai fini delle imposte sui redditi, siano considerate non commerciali, a condizione che gli utili siano reinvestiti interamente nelle attività di natura sanitaria o socio-sanitaria e che non sia deliberato alcun compenso in favore degli organi amministrativi.

È fatto salvo il rispetto della disciplina europea sugli aiuti di Stato in regime cosiddetto di de minimis;



- dispone l'applicazione agli ETS, diversi dalle imprese sociali, del regime fiscale previsto dal Titolo X del Codice, che reca specifiche misure di sostegno.

Agli stessi enti applica le norme del TUIR relative all'IRES, in quanto compatibili; - introduce un regime fiscale opzionale per la determinazione del reddito d'impresa degli enti non commerciali del Terzo settore (vale a dire quegli enti che svolgono in via esclusiva o prevalente attività di interesse generale) basato sui coefficienti di redditività (una percentuale variabile che si applica al reddito imponibile su cui viene poi calcolata l'imposta).

Il nuovo regime è costruito sulla falsariga del regime forfetario degli enti non commerciali, disciplinato dall'articolo 145 del Tuir;

- definisce i rapporti tra pubbliche amministrazioni ed ETS, regolati dal Titolo VII (artt. 55-57), attraverso gli istituti della co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, la cui valenza è stata chiarita anche dalla sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale. Nel marzo 2021 è stato adottato il decreto recante le Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore;
- opera il rafforzamento della lotta al dumping contrattuale a danno del settore cooperativo e garantisce l'assenza degli scopi lucrativi attraverso il principio di proporzionalità tra i diversi trattamenti economici dei lavoratori dipendenti;
- prescrive l'obbligo, per gli enti del Terzo settore, qualificati nello statuto come ETS, di iscriversi nel Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS) e di indicare gli estremi dell'iscrizione negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico.

L'iscrizione nel Runts dà diritto ad accedere alle agevolazioni previste per il Terzo settore e dà la possibilità di stipulare convenzioni con amministrazioni pubbliche per lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale.

Il Codice, in vigore dal 3 agosto 2017, aveva previsto che il Registro fosse pienamente operativo a febbraio 2019, in quanto aveva concesso un anno di tempo per l'adozione dei provvedimenti attuativi a livello nazionale (decreto

istitutivo del RUNTS del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni) e ulteriori sei mesi alle Regioni per provvedere agli aspetti di propria competenza.

Dopo molta attesa, sulla G.U. n.261 del 21 ottobre 2020, è stato infine pubblicato il decreto 15 settembre 2020 istitutivo del RUNTS.

Il Registro, operante presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ma gestito operativamente e con modalità informatiche su base territoriale da ciascuna Regione e Provincia autonoma, disciplina il funzionamento a regime del Registro medesimo. Oltre alle modalità di iscrizione, aggiornamento dei dati, cancellazione e migrazione in altra sezione degli enti interessati, la disciplina assoggetta ciascuno degli enti iscritti al Registro ad una revisione periodica almeno triennale finalizzata alla verifica della permanenza dei requisiti richiesti.

Le Regioni e le Province autonome entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale devono disciplinare le procedure per l'emanazione dei provvedimenti di iscrizione e di cancellazione degli ETS nelle sezioni regionali.

I primi ETS ad accedere al nuovo Registro unico saranno le organizzazioni di volontariato (ODV) e le associazioni di promozione sociale (APS), che verranno trasigrate nelle corrispondenti sezioni regionali del RUNTS, con l'eliminazione contestuale dei registri attuali delle APS e delle ODV.

Ogni sezione del Registro prevede infatti specifici requisiti di accesso e diversi benefici fiscali ad essa connessi. Per quanto riguarda le ONLUS, che costituiscono una qualifica fiscale (e non una specifica categoria di ETS) e che risultano quindi iscritte nell'apposita Anagrafe tenuta presso l'Agenzia delle entrate, si ricorda che con la Riforma del Terzo settore, la normativa sulle ONLUS sarà definitivamente abrogata a decorrere dal periodo di imposta successivo al parere favorevole della Commissione Europea sulle norme fiscali introdotte dal Codice del Terzo Settore e dal periodo di imposta successivo all'operatività del RUNTS.

Fino a quel momento continueranno ad applicarsi le norme del D.Lgs 460/1997.

In considerazione del periodo emergenziale, è stata prevista una proroga, e un regime "alleggerito", per le modifiche statutarie di cui avranno bisogno

gli ETS per iscriversi al RUNTS 2021 con proroga fino al 31 maggio 2022). Entro tale data, O.D.V. (Organizzazioni di Volontariato), ed A.P.S (Associazioni di Promozione Sociale), iscritte nei rispettivi registri, dovranno verificare l'adeguatezza del proprio statuto ed apportare le relative modifiche al fine di renderlo conforme alla disciplina del Codice. Tali modifiche potranno essere effettuate con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria al fine di adeguarli alle nuove disposizioni previste dal Codice.

Per quanto riguarda le Onlus, la relativa disciplina sarà definitivamente abrogata solo nel momento in cui entreranno in vigore le nuove disposizioni fiscali recate dal Titolo X del Codice: ovvero a partire dal periodo di imposta successivo a quello in cui sarà operativo il Runts e a quello in cui la Commissione europea avrà dato la propria autorizzazione al nuovo regime fiscale del Terzo settore. Nel periodo transitorio, e fino al termine appena menzionato, un ente iscritto all'anagrafe Onlus potrà continuare ad applicare le disposizioni fiscali contenute nel D. Lgs. n. 460 del 1997.

Si ricorda inoltre che, nel caso in cui una Onlus decida di non iscriversi al Runts, dovrà devolvere il proprio patrimonio, mentre l'iscrizione al Runts le permetterà di entrare a far parte degli enti del Terzo settore senza soluzione di continuità con la vecchia qualifica e, dunque, di mantenere l'intero patrimonio detenuto, continuando a perseguire i propri fini con la nuova qualifica di Ets.

Il termine relativo all'individuazione della data di avvio del RUNTS è stato fissato al 23 novembre 2021;

- introduce l'obbligo, per tutti gli enti del Terzo settore, di redazione del bilancio (gli ETS con ricavi/rendite/proventi o entrate superiori a cinquantamila euro sono tenuti a pubblicare annualmente ed aggiornare nel proprio sito Internet, o nel sito Internet della rete associativa cui aderiscono, gli eventuali emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati).

Gli enti del Terzo settore con ricavi/rendite/proventi o entrate superiori ad 1 milione di euro sono inoltre obbligati a depositare presso il Registro unico nazionale del Terzo settore, e pubblicare nel proprio sito internet, il bilancio

sociale, tenendo conto della natura dell'attività esercitata e delle dimensioni dell'ente, anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte.

Più precisamente, gli ETS con ricavi, rendite, proventi o entrate non inferiori a 220.000 euro devono redigere un bilancio di esercizio con stato patrimoniale, rendiconto gestionale e relazione di missione (principio di competenza economica).

Fanno eccezione gli enti con ricavi/entrate/rendite o proventi al di sotto dei 220.000 euro che possono redigere il rendiconto di cassa, escludendo le entrate relative al reperimento di fonti finanziarie e ai disinvestimenti, come nel caso di alienazioni a qualsiasi titolo di elementi aventi natura di immobilizzazioni, in quanto non afferenti alla gestione corrente dell'ente. In entrambi i casi, il riferimento è al volume di ricavi, proventi o entrate comunque denominate conseguiti come risultanti dal bilancio dell'esercizio precedente. Per quanto riguarda il bilancio sociale, il decreto 4 luglio 2019, Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore ha indicato i soggetti tenuti alla redazione del bilancio sociale, ovvero gli ETS diversi dalle imprese sociali, qualora abbiano ricavi o entrate superiori a un milione di euro annuo; tutte le imprese sociali, ivi comprese le cooperative sociali e i loro consorzi, indipendentemente dalla dimensione economica; i gruppi di imprese sociali, tenuti a redigere il bilancio sociale in forma consolidata, cioè evidenziando gli esiti sociali di ciascun singolo ente, nonché del gruppo nel suo complesso; i Centri di Servizio per il Volontariato, indipendentemente dalla loro dimensione economica. Successivamente, il decreto 23 luglio 2019 Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore, ha fissato criteri minimi comuni per i sistemi di valutazione, quali: intenzionalità, vale a dire la connessione con gli obiettivi strategici dell'organizzazione; rilevanza, inclusione di tutte le informazioni utili a dare evidenza dell'interesse generale perseguito e della dimensione comunitaria dell'attività svolta; affidabilità: informazioni precise, veritiere ed eque, con specifica indicazione delle fonti dei dati; misurabilità: le attività oggetto di valutazione che possono essere ricondotte a parametri quantitativi devono essere opportunamente misurate; a tal fine, gli Enti

dovranno prevedere un sistema di valutazione che identifichi sia le dimensioni di valore che le attività perseguono, sia gli indici e gli indicatori coerenti con le attività oggetto della valutazione; comparabilità dei dati nel tempo; trasparenza e comunicazione della valutazione agli stakeholders. In ultimo, con il decreto 5 marzo 2020 è stata adottata la modulistica di bilancio degli enti del Terzo settore.

L'art. 35 del decreto-legge 18/2020 (c.d. Decreto Cura Italia), viste le misure attuate nel periodo emergenziale COVID-19 e la conseguente difficoltà di convocare gli organi sociali, ha rinviato al 31 ottobre 2020 il termine utile per l'approvazione dei bilanci di esercizio delle Onlus, delle ODV e delle ASP, per le quali la scadenza del termine di approvazione ricade all'interno del periodo emergenziale;

- dispone dei rapporti degli enti del Terzo settore con gli enti pubblici;
- istituisce il Consiglio nazionale del Terzo settore presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- disciplina i Centri di servizio per il volontariato (CSV), dando attuazione alla revisione del sistema di tali centri, prevedendo per essi specifiche forme di finanziamento e determinati compiti e funzioni. Viene inoltre disposto per il sistema dei CSV un nuovo modello di governance, che prevede una revisione dell'attività di programmazione e controllo di compiti e gestione dei CSV, svolta mediante organismi regionali o sovraregionali (OTC) tra loro coordinati sul piano nazionale (ONC);
- disciplina i titoli di solidarietà degli enti del terzo settore nonché le altre forme di finanza sociale;
- prevede il "social bonus" ovvero un credito di imposta a favore di coloro che effettuano erogazioni liberali in denaro a favore di ODS e APS che hanno presentato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali un progetto per sostenere il recupero degli immobili pubblici inutilizzati o di beni mobili o immobili confiscati alla criminalità organizzata. Il decreto 28 novembre 2019 ha poi individuato le tipologie di beni che danno diritto alla detrazione dall'imposta o alla deduzione dalla base imponibile ai fini delle imposte sui redditi e ha stabilito i criteri e le modalità di valorizzazione dei beni che possono formare oggetto delle erogazioni liberali in natura;

- disegna specifici regimi fiscali agevolati per gli ETS che si iscrivono al Registro unico nazionale.

Resta inteso che tale normativa si applica agli ETS a decorrere dal periodo successivo all'intervenuta autorizzazione da parte della Commissione europea, e non prima del periodo di imposta successivo a quello di operatività del Registro unico nazionale.

Il momento di entrata in vigore della parte fiscale non è ancora definito (non essendo stata ancora richiesta, a febbraio 2021, la relativa autorizzazione all'Unione europea).

A tale regola generale, derogano alcune agevolazioni fiscali per le quali non è prevista l'autorizzazione comunitaria, ed è quindi concessa una anticipata entrata in vigore al 1° gennaio 2018 (deducibilità/detraibilità delle erogazioni liberali effettuate a favore degli ETS; social bonus; esenzioni e agevolazioni riconosciute ai fini dei tributi locali e delle imposte indirette; regime di esenzione IRES dei redditi immobiliari riconosciuto alle ODV e alle APS);

- detta le norme in materia di controlli e coordinamento.

Più precisamente, assegna all'Ufficio del Registro Unico nazionale del Terzo settore il compito di esercitare controlli e poteri sulle fondazioni del Terzo settore; dispone in tema di sanzioni a carico dei rappresentanti legali e dei componenti degli organi amministrativi; demanda al Ministero del lavoro e delle politiche sociali lo svolgimento di una serie di attività di monitoraggio, vigilanza e controllo, miranti a garantire l'uniforme applicazione della disciplina degli enti del Terzo Settore e l'effettuazione dei relativi controlli, identificandone e disciplinandone il relativo oggetto; disciplina i controlli di natura fiscale.

### 2.3.4 Forum del Terzo Settore

Il Forum Nazionale del Terzo Settore<sup>84</sup> è un ente non profit ed è il principale organismo di rappresentanza unitaria del Terzo settore italiano: si è ufficialmente costituito il 19 giugno 1997 ed è parte sociale riconosciuta.

Ad ottobre 2017 e poi nel gennaio 2021 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha reso noto che il Forum Nazionale del Terzo Settore, a conclusione della procedura di avviso pubblico per l'attuazione degli articoli 59 e 64 del Codice del Terzo Settore, è risultato essere l'associazione di enti del Terzo settore maggiormente rappresentativa sul territorio nazionale, in ragione del numero degli enti aderenti.

Rappresenta 94 organizzazioni nazionali di secondo e terzo livello – per un totale di oltre 158.000 sedi territoriali – che operano negli ambiti del Volontariato, dell'Associazionismo, della Cooperazione Sociale, della Solidarietà Internazionale, della Finanza Etica, del Commercio Equo e Solidale del nostro Paese.

Ha quale obiettivo principale la valorizzazione delle attività e delle esperienze che le cittadine e i cittadini autonomamente organizzati attuano sul territorio per migliorare la qualità della vita, delle comunità, attraverso percorsi, anche innovativi, basati su equità, giustizia sociale, sussidiarietà e sviluppo sostenibile.

I principali compiti:

- la rappresentanza sociale e politica nei confronti di Governo ed Istituzioni;
- il Coordinamento e il sostegno alle reti interassociative;
- la Comunicazione di valori, progetti e istanze delle realtà organizzate del Terzo Settore
- la Formazione degli gli Enti di Terzo settore per potenziarne la capacità di intervento sui territori e di risposta ai cambiamenti sociali ed economici.

Sulla base di un patto coerente con quello nazionale si sono costituiti 20 Forum regionali, numerosi Forum provinciali e locali cui aderiscono le realtà della società civile che operano a livello territoriale.

---

<sup>84</sup> Forum terzo settore: [www.forumterzosettore.it](http://www.forumterzosettore.it)

All'interno del Forum sono attive diverse Consulte e gruppi di lavoro tematici: Associazioni di promozione sociale; Impresa Sociale; Volontariato; Cultura e turismo; Educazione e istruzione; Relazioni e cooperazione internazionale; Sport e benessere; Welfare; Forum Regionali; Tavolo servizio civile, Tavolo tecnico-legislativo; GdL Persone private della libertà.

È editore del Giornale Radio Sociale ([www.giornaleradiosociale.it](http://www.giornaleradiosociale.it)) socio fondatore di: Alleanza contro la povertà in Italia – ASviS – Fondazione CON IL SUD – Fondazione Triulza – Istituto Italiano della Donazione – Terzjus.

A livello europeo il Forum è socio del Social Economy Europe e ha stretto collaborazioni e Partnership con: Acri – Anci – Con i Bambini impresa sociale – CSVnet – Forum Finanza sostenibile – Mecenate90 – Next – Unioncamere – Welforum.

Benché costituito formalmente il 19 giugno 1997, l'idea di costituire il Forum del Terzo Settore prese le mosse dalla manifestazione “La solidarietà non è un lusso” svolta il 28 ottobre 1994 a Roma e che vide la partecipazione di diverse migliaia di persone.

Tra i principali passaggi si segnalano:

- Il 18/04/1998 viene firmato a Padova il “Patto per la solidarietà” un Protocollo di Intesa tra il Forum Terzo Settore e il Governo guidato da Romano Prodi;
- Il 12/02/1999 viene firmato a Roma Intesa tra il Forum Terzo Settore e il Governo guidato da Massimo D'Alema il Protocollo d'Intesa che integra il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione.
- Nel 2001 il CNEL vede l'ingresso di rappresentanti del Terzo settore.
- Nell'ottobre del 2017, a seguito della Legge di riforma L. 106/16 e D. Lgs. 117/17, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con atto del 27/10/2017 ha ufficialmente riconosciuto nel Forum l'ente maggiormente rappresentativo del Terzo settore.

Nel 2022 parte la seconda rilevazione del Censimento permanente delle istituzioni non profit. L'obiettivo del Censimento è quello di ampliare il patrimonio informativo disponibile sul settore tramite l'approfondimento di tematiche specifiche e la valorizzazione degli archivi amministrativi, verificando e



completando, allo stesso tempo, le informazioni presenti nel registro statistico delle istituzioni non profit.

A differenza dei censimenti tradizionali decennali, la rilevazione sulle istituzioni non profit, come nel 2016, è di tipo campionario, mentre la restituzione dei dati ottenuti è di tipo censuario garantendone l'analisi in serie storica.

I principali vantaggi introdotti dalla strategia censuaria sono l'approfondimento di tematiche su aspetti del settore particolarmente rilevanti per i cittadini e i principali stakeholder, il contenimento dell'onere statistico e la riduzione dei costi complessivi della statistica ufficiale.

Le fonti del censimento permanente sono il registro statistico delle istituzioni non profit e le rilevazioni campionarie di settore. Il registro statistico delle istituzioni non profit, realizzato dall'Istituto attraverso l'integrazione di diverse fonti amministrative, fornisce annualmente i dati di carattere strutturale del settore. La rilevazione campionaria sulle istituzioni non profit ha periodicità triennale.

La prima edizione del Censimento permanente delle istituzioni non profit si è svolta nel 2016 e il campione era costituito da circa 43 mila istituzioni ed ha dato i seguenti risultati.

SETTORE NON PROFIT	2011	2015	2016	2017
Istituzioni non profit	301.191	336.275	343.432	350.492
Dipendenti	680.811	788.126	812.706	844.775

Gli enti non profit in Italia sono perlopiù associazioni: se ne contano oltre 308mila e rappresentano l'85% del totale ma che da un punto di vista occupazionale coprono solo il 18,9% dei lavoratori complessivi, con 163mila persone.

Da questo punto di vista, il vero motore sono le cooperative sociali, che pur rappresentando solo il 4,3% del numero di enti complessivo, offrono lavoro a oltre 456mila persone, circa il 53% del totale.

Si contano poi quasi 8mila fondazioni con oltre 102mila addetti retribuiti e rimangono le quasi 40mila "altre forme giuridiche" che danno lavoro a oltre 138mila persone.

Le istituzioni non profit sono un fenomeno diffuso capillarmente in tutto il Paese ma a farla da padrone è il Nord Italia con oltre 182mila enti, e dove si concentra anche la maggior parte dei lavoratori, quasi 500mila persone.

Segue il Centro con oltre 80mila enti e 193mila addetti retribuiti, il Sud con oltre 64mila organizzazioni e 105mila lavoratori e le isole con 34mila unità e quasi 63mila persone impiegate.

La diffusione è comunque in aumento nel Mezzogiorno.

Nel 2019, analogamente all'anno precedente, le istituzioni crescono di più al Sud (1,8%), nelle Isole (+1,2%) e al Centro (+1,1%) rispetto al Nord (+0,3%), in particolare in Molise (+4,7%), Calabria (+3,2%), provincia autonoma di Bolzano (+2,6%) e Puglia (+2,6%).

### *I settori di attività*

Il non profit in Italia interviene soprattutto in ambito culturale, sportivo e ricreativo con oltre 230mila enti (63,6%).

Una fetta imponente, ma che dà lavoro solo al 6,2% del totale con 52mila persone.

Il settore con maggiore capacità di creare posti di lavoro è l'assistenza sociale e la protezione civile, una rete che conta oltre 34mila enti (9,5%) e oltre 324mila persone retribuite.

Numericamente, quasi 24mila enti si occupano di relazioni sindacali e rappresentanza di interessi, 17mila di religione e quasi 14mila istruzione e ricerca (altro motore occupazionale con più di 128mila lavoratori) e oltre 13mila enti sono impiegati nel settore sanitario, che impiega oltre 188mila persone.

Seguono 6.600 enti che si occupano di sviluppo economico e coesione sociale che impiega oltre 102mila persone, 6.300 di tutela dei diritti e attività politica, 5.900 di ambiente, 4.500 di cooperazione e solidarietà internazionale, 4.000 di filantropia e promozione del volontariato e 1.900 di altre attività.

### **2.3.5 Impatto della nascita della “comunità inclusiva” comunitaria sul Terzo Settore.**

Interessante sull’argomento è l’analisi condotta da Raffaele di Raimo, Professore Ordinario di Diritto civile e docente di Diritto dei mercati finanziari nell’Università del Salento, e Carlo Mignone, Professore Associato di Diritto privato presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università del Salento, e contenuta nella prima uscita del 2017 della rivista giuridica “Giustizia Civile”.<sup>85</sup>

La crisi del welfare e delle sue istituzioni, secondo gli autori citati, si intreccia inestricabilmente con quella degli assetti sociali dei Paesi europei, tradizionalmente monisti e ora invece frammentati da una crescente pluralità etnica, religiosa e culturale.

La sintesi del passaggio si trova nel cambio terminologico: da «integrazione» a «inclusione».

L’aspirazione europea a una «società inclusiva» costituisce, a ben vedere, una profonda rimodulazione programmatica degli obiettivi di benessere condivisi nell’Europa occidentale del XX secolo, resa necessaria esattamente dalla forza dell’impatto delle correnti migratorie che, a far capo dagli ultimi anni dello scorso secolo, hanno trasformato il tessuto socioeconomico e culturale degli stessi Paesi dell’Europa occidentale.

L’inclusione sociale comporta il superamento del vecchio modello di Welfare omologante a favore di una nuova strategia di sviluppo, che passa per la valorizzazione delle specificità culturali, etniche e religiose, nonché per la sperimentazione di nuove forme di partecipazione della società civile alle politiche del benessere che oltrepassano il coinvolgimento del privato negli interstizi tra Stato-erogatore e mercato.

Questo impatto ha infatti messo a nudo l’ispirazione delle politiche europee finalizzate alla realizzazione di uno spazio comune di mercato, rendendone palese l’estraneità rispetto a obiettivi di giustizia e di inclusione sociale; inoltre, ha rimosso

---

<sup>85</sup> Di Raimo R., Mignone C., “*Strumenti di finanziamento al terzo settore e politiche di intervento locale nella «società inclusiva» europea. (Dalla filantropia alla finanza alternativa)*” in “*Giustizia Civile – Rivista giuridica trimestrale*”, Giuffrè, 1-2017, pagg. 139-196.

quasi ogni equivoco in ordine alle attitudini delle discipline c.d. a tutela delle parti deboli.

La distanza tra inclusione e integrazione si esprime in termini di complessità non riducibile alle linee tradizionali del welfare economico.

Integrazione è sinonimo di assimilazione, ovvero eliminazione delle differenze.

È un approccio coerente – sia pure per contrapposizione – con la logica individualista e possessivista del liberalismo borghese.

Gli obiettivi e i relativi interventi si collocano su un piano soltanto e si distinguono tra loro per la tipologia e la dimensione delle differenze da eliminare.

Così, si collocano sul medesimo piano la promozione dei diritti dei soggetti diversamente abili, quella dei soggetti socialmente svantaggiati, il diritto alla salute e quello allo studio.

La società inclusiva invece da un lato si fa carico di istanze di pluralismo e, dall'altro lato, dei problemi di sostenibilità che costituiscono la vera ragione di irreversibilità della crisi del modello capitalista occidentale.

Ambiente naturale, ambiente urbano, rapporti sociali e civili, ambiente economico e finanziario, costituiscono il quadro entro il quale soltanto può trovare collocazione un benessere inteso in senso plurale e, ancora, entro il quale possono essere tra loro distinti «differenza» (da tutelare) e «svantaggio» (da eliminare o compensare).

In concreto, il nuovo modello europeo implica una ridefinizione degli obiettivi, profilando non già semplicemente una correzione delle disfunzioni del sistema basato sulla crescita economica (misurata in termini di PIL) ma una sua rifondazione ispirata dalla consapevolezza del legame inscindibile corrente tra sostenibilità e benessere.

Ciò implica peraltro, l'abbandono delle candide illusioni costituite volta per volta dall'«impresa etica» o anche «responsabile», dalla banca o dalla finanza «etiche», dai «codici etici»: illusioni talvolta soltanto ingenue, altre volte dotate di una buona dose di ipocrisia, ma tutte coltivate nel tentativo di salvaguardare il dogma della libertà privata di iniziativa economica rispetto alla minaccia di limitazioni eteronome.

Ma occorre prendere atto che quel dogma è stato irrimediabilmente travolto dalla crisi.

È, perciò, un punto di partenza proprio la necessità che i confini e i contenuti dell'iniziativa economica siano ridisegnati normativamente in modo da risultare originariamente funzionali ai caratteri di sostenibilità propri di un tessuto sociale che si possa qualificare inclusivo.

Va anzitutto chiarita quale sia la finalità del terzo settore e quali ne siano i risultati attesi.

Una cosa è concepire l'attività di cui si tratta come integrativa rispetto all'azione dello Stato e del mercato, se si vogliono continuare a reputare questi ultimi, comunque, titolari della iniziativa economica anche con finalità sociale.

Altra cosa è prendere atto che il fallimento del mercato e l'arretramento dello stato neoliberale rendono necessaria una rimodulazione della finalità degli interventi (e dei risultati attesi): in questo secondo caso, è innanzitutto da chiarire che l'attenzione del terzo settore non può e non deve concentrarsi sulle fasce più deboli e deve invece descrivere in prima battuta un metodo bottom up per realizzare un benessere collettivo sostenibile.

Ambiente naturale, ambiente culturale, umano e socioeconomico sono i primi componenti, quelli centrali, nella progettazione e nella costruzione di un quadro entro il quale collocare poi le istanze di promozione anche delle persone svantaggiate.

In secondo luogo, si deve osservare che, nello scenario fin qui descritto, è grande assente la sostenibilità finanziaria quale componente essenziale ma ancor più, quale premessa del benessere proprio di una società che si voglia (ri)costruire nel segno dell'inclusività.

Ciò dove, invece, elemento certamente escludente nella struttura della società contemporanea è la crisi del risparmio piccolo e medio, la quale ha segnato il rapido declino del ceto medio e della funzione equilibratrice e di ammortizzazione giocata dai tradizionali metodi di valorizzazione del reddito da lavoro.

L'instabilità determinata dal passaggio dal risparmio al debito e dalla conseguente scomparsa del primo tra gli ammortizzatori sociali, è certamente una delle cause del malessere individuale e del progressivo deterioramento del tessuto sociale attuale.

È stata traumatica, e si può reputare come una delle cause efficienti del malessere collettivo connesso alle correnti crisi sistemiche, la distrazione del piccolo risparmio dalla logica dell'impiego prudente finalizzato alla conservazione e la sua collocazione forzata nella opposta logica del rischio speculativo.

Un primo tipo di operazioni è quello che, usando il gergo della finanza di progetto, si può qualificare «caldo»: tale è la gestione produttiva dei rifiuti o quella dell'energia rinnovabile, operazioni dal valore economico misurabile a priori con sufficiente certezza.

A fianco di esse, l'oggetto si articola poi con operazioni a maggiore rischio materiale o finanziario (vale l'esempio del recupero di beni culturali e ambientali o di piani innovativi di riqualificazione urbana) e, infine, con operazioni fisiologicamente «fredde» come i servizi connessi all'istruzione e a buona parte della cultura.

Ci sono infine, anch'essi di massima freddi, gli interventi di recupero di persone svantaggiate o emarginate.

Questo quadro prospetta una partnership tra soggetti differenti, pubblici e privati, non assimilabile alle tradizionali forme di sostegno al terzo settore da parte dello Stato.

Innanzitutto, il ruolo di individuazione e analisi dei bisogni, progettazione generale e controllo può essere ben integrato nelle attività di enti di ricerca e Università così da ottimizzare l'impiego di risorse pubbliche nella prospettiva di un duplice impatto.

Ma soprattutto la raccolta di risorse finanziarie con correlativa costruzione di un sistema di garanzie sostituisce la modalità classica del finanziamento pubblico diretto o indiretto.

È il cuore della forma di intervento che si voglia impennare sull'impiego di piccolo risparmio e sulla costruzione di un circuito virtuoso tra forme varie di finanziamento, redditività di operazioni «calde», risparmi di spesa pubblica. Essenziale a questo fine è, si diceva, un'adeguata modulazione del rapporto tra rischio e redditività, il che implica una trasformazione del ruolo dello Stato, non più committente o finanziatore bensì garante con il compito di costituire con proventi e risparmi, dove essi vi siano, riserve destinate a conservare un generale equilibrio comprendente anche operazioni «fredde».

È del tutto assimilabile a tale impegno quello che potrebbe essere assicurato, in particolare, dalle fondazioni bancarie, il cui ruolo, accanto alle amministrazioni pubbliche, è potenzialmente determinante.

Nei fondi europei per l'imprenditoria sociale, introdotti dal Reg. UE, 17 aprile 2013, n. 346, si assiste invece ad una diversificazione del rischio.

Diversificazione che, rispetto agli organismi di investimento collettivo tradizionali, è stabilita anche in ragione del valore sociale dell'attività finanziata.

Le regole di composizione del portafoglio impongono al gestore di investire almeno il 70% del capitale sottoscritto nelle imprese di portafoglio ammissibili (c.d. imprese target).

Ossia in imprese sociali che, oltre a non essere ammesse alla negoziazione su un mercato regolamentato, si prefiggono come obiettivo «primario» il raggiungimento di impatti sociali positivi misurabili e utilizzano prioritariamente gli utili per raggiungere l'obiettivo sociale conformemente all'atto costitutivo, allo statuto o ai regolamenti interni che governano l'esercizio dell'attività (art. 3, comma 1, Reg. 346 del 2013).

La necessaria flessibilità nel portafoglio d'investimenti del fondo è assicurata dal restante 30% dell'ammontare complessivo dei conferimenti di capitale e del capitale sottoscritto non richiamato: questo può essere investito per l'acquisizione di attività che non siano investimenti ammissibili.

E' pertanto innegabile l'importante influenza che la normativa comunitaria esercita anche sulla regolamentazione degli enti del Terzo settore, non solo a livello di legislativo, con l'obiettivo di uniformare procedure e fonti a livello comunitario, ma anche a livello concettuale, introducendo una visione dei rapporti interpersonali e di tutela delle fasce più deboli che miri ad un più ampio respiro, che sia inclusiva della diversità come elemento arricchente della convivenza sociale e non semplicemente come fattispecie da disciplinare per evitare conflittualità.

Questo in piena coerenza con quanto affermato sopra in riferimento alla normativa comunitaria in materia di coordinamento del settore del risparmio e relativi provvedimenti di recepimento nazionali.

### **2.3.6 Finanza sociale**

Due generazioni di finanza sociale si confrontano e si manifestano in due strumenti diversi.

Da un lato i social impact bond rappresentano l'avamposto di frontiera della finanza sociale, l'ultimo tentativo di distacco dalla concezione portante degli atti e delle attività funzionali alla valorizzazione capitalistica della ricchezza: attività organizzate e finanziate per «fare bene» (in termini di saldo della gestione) da una

parte e, dall'altra, attività organizzate e finanziate per «fare del bene» (in termini di miglioramento e diffusione del benessere).

Simmetricamente: atti con funzione retributiva che esprimono l'interesse dell'investitore” a ottimizzare il rapporto rischio-rendimento, senza riguardo al risultato sociale o ambientale dell'attività finanziata; oppure atti con funzione distributiva che esprimono l'interesse del “donatore” a massimizzare il valore sociale della produzione, ma senza alcun interesse a conseguire un profitto.

I titoli di solidarietà sono obbligazioni a tasso fisso emesse dalle banche e dagli intermediari autorizzati, previa assunzione di un vincolo di destinazione dei fondi raccolti.

La banca emittente è tenuta a sottoporre i fondi a gestione separata, nonché a reimpiegarli in via esclusiva in operazioni di finanziamento a favore di organizzazioni di utilità sociale.

In cambio, l'emittente riceve un particolare beneficio fiscale che consiste nella facoltà di dedurre dal reddito d'impresa un costo pari alla differenza tra il tasso effettivamente praticato all'emissione e un tasso di riferimento.

L'intento del legislatore è chiaro: incentivare la destinazione solidaristica di una parte del surplus da risparmio concedendo agli emittenti un vantaggio fiscale tarato sulla quota di profitto al quale si rinuncia.

Più basso è il tasso di interesse riconosciuto all'investitore, più alto sarà il vantaggio fiscale per l'emittente.

Il sottoscrittore sottoremunerato dovrebbe accontentarsi di un tasso inferiore in virtù della soddisfazione ideale che gli deriva dal fatto di devolvere la differenza per sostenere un'attività socialmente utile.

In sostanza il meccanismo è ancora una volta quello della c.d. finanza etica, basata su contribuzioni in tutto o in parte liberali, semmai incentivate con le agevolazioni fiscali.

Con il termine finanza etica si indica solitamente un complesso di attività e prodotti finanziari “attenti” ai valori espressi da una certa comunità di riferimento anziché alla massimizzazione del profitto.

In quest'ampia accezione rientrano l'orientamento dei risparmi verso progetti di utilità sociale, l'esclusione di attività con oggetti dannosi per la salute o per



l'ambiente, ovvero semplicemente l'attenzione che la banca si impegna a riservare a una eterogenea categoria di stakeholders (compresi i suoi clienti).

Il fenomeno sfugge ad una precisa identificazione, al punto che la dottrina fatica a mettere a fuoco il tema della finanza etica senza contestualmente interrogarsi sul rilievo che assume l'etica nella finanza.

Con tutte le limitazioni che ne derivano: dipendenza dalla leva fiscale, in primo luogo, deresponsabilizzazione degli enti del terzo settore, posto che il ritorno economico prescinde dal fatto che il soggetto finanziato riesca a produrre un effettivo miglioramento del benessere<sup>86</sup>, dipendenza, soprattutto, da un surplus diffuso di ricchezza da investimento o da risparmio che consenta ad operatori finanziari e clienti sensibili alle cause umanitarie di rinunciare a una fetta di profitti per realizzare finalità socialmente condivise.

Per molti versi opposta è la filosofia che sta alla base delle operazioni di impact investment, sebbene anche l'architettura contrattuale di queste operazioni si mostri connotata per una notevole flessibilità.

Col variare di essa variano la tipologia e l'entità dei rischi, nonché la loro ripartizione tra i soggetti coinvolti nell'iniziativa.

La crescita del mercato degli investimenti a impatto sociale presuppone una disciplina specifica della corretta circolazione delle informazioni relative ai fattori sociali che generano il reddito finanziario.

Gli obblighi informativi non si possono fermare alla retributività dei titoli, ma devono comprendere i fattori materiali che la generano: gli obiettivi di impatto previsti, corredati da proiezioni ragionevoli e da informazioni sui precedenti risultati nel settore, e le metodologie utilizzate per misurare gli effetti delle attività finanziate.

---

<sup>86</sup> La struttura del titolo di solidarietà è quella del classico strumento di debito. La sua redditività è certa e non è legata all'andamento di variabili sociali che dipendono dai risultati conseguiti ad opera della onlus beneficiaria.

In altre parole: il finanziatore ha diritto alla restituzione del capitale e agli interessi pattuiti a prescindere dal fatto che il soggetto finanziato riesca a produrre un risultato sociale positivo, misurabile *ex post* secondo parametri oggettivi.

A ciò si aggiunga che le modalità con le quali l'emittente riversa sul Terzo settore il *surplus* sono oggetto di attività di vigilanza, finalizzata esclusivamente a evitare abusi nella destinazione dei fondi raccolti.

Al sottoscrittore non è attribuito alcun potere di selezionare direttamente le singole onlus beneficiarie.

In questa prospettiva probabilmente deve essere completato il quadro di regole che recano la disciplina degli investimenti etici o socialmente responsabili contenute nel TUF e nel Reg. intermediari CONSOB.

Tenuto conto che, rispetto a questa tipologia di prodotti, le informazioni sui fattori sociali costituiscono una condizione essenziale di tutela dell'investitore e di funzionalità del mercato, ma anche un fattore costitutivo degli stessi valori oggetto delle negoziazioni.

## II. Banche etiche

### 3.1. Possono veramente esistere Banche Etiche?

La domanda che apre il paragrafo fonda la sua ragion d'essere nella struttura apparentemente contraddittoria delle Banche Etiche.

Esse, infatti, svolgono attività bancaria ponendosi finalità ulteriori rispetto alla ricerca del soddisfacimento dell'interesse "egoistico" dei soci, proprietari della società: per questo si è posta la questione della compatibilità di tale attività "altruistica", per il perseguimento del bene di una comunità largamente intesa e non ben definita, con la forma societaria, caratterizzata invece dal perseguimento del lucro oggettivo e soggettivo.<sup>87</sup>

Se poi questo non fosse sufficiente, un ulteriore elemento di complicazione deriva dal fatto che la qualifica di banca porta con sé la necessità di privilegiare l'obiettivo di stabilità e rispettare una sempre più stringente normativa prudenziale, con la quale il perseguimento di scopi ulteriori e il sacrificio della redditività potrebbero facilmente porsi in contrasto.

Gli interessi degli stakeholders, infatti, rivolti alla stabilità, sono considerati così importanti da giustificare eventualmente anche il sacrificio di quelli degli azionisti alla massimizzazione del profitto; è facile capire quanto essi potrebbero incidere sugli ulteriori interessi "etici" che inevitabilmente si troverebbero ad essere soccombenti.

Una definizione di finanza etica ad opera del legislatore appare difficoltosa per il carattere multiculturale delle attuali società ma potrebbe addirittura risultare inopportuna in virtù dei limiti al potere dello Stato di sindacare le scelte morali degli individui<sup>88</sup> e del carattere intrinsecamente soggettivo dell'etica.

---

<sup>87</sup> Macchiavello E., "Possono esistere "Banche Etiche"? La Nuova definizione normativa di operatori di finanza etica e sostenibile" tra interesse sociale, scopo di lucro e normativa bancaria post crisi\*", in "Rivista trimestrale di diritto dell'economia – rassegna di dottrina e giurisprudenza", Luiss, Roma, 1/2019.

<sup>88</sup> Cfr. in questo senso DAL MASO, *Considerazioni del Forum per la Finanza Sostenibile in ordine al regolamento previsto dall'articolo 14 della legge 262/05*, 26 luglio 2006, p. 3: «non spetta allo Stato laico formulare valutazioni di eticità sui comportamenti dei cittadini (compresi i cittadini-imprese) – lo Stato regola i rapporti tra i cittadini attraverso la legge. Per definizione, la responsabilità (sociale) inizia là dove finiscono gli obblighi. Per questo motivo si parla, necessariamente, di volontarietà della responsabilità sociale. Il giudizio su un comportamento (di un'impresa così come di una persona) discende essenzialmente da un criterio morale che, in quanto tale, non può essere che individuale. Estendere,

L'art. 117-ter del d. lgs. 24 febbraio 1998 n. 58 (TUF)<sup>89</sup>, infatti, recita:

*“La Consob, previa consultazione con tutti i soggetti interessati e sentite le Autorità di vigilanza competenti, determina con proprio regolamento gli specifici obblighi di informazione e di rendicontazione cui sono tenuti i soggetti abilitati che promuovono prodotti e servizi qualificati come etici o socialmente responsabili”.*

Analogamente, il “Regolamento Intermediari”<sup>90</sup> adottato da Consob con delibera n. 20307 del 15 febbraio 2018 riporta quanto segue.

Art. 136:

*1. Fermo restando quanto previsto dalla normativa vigente, nel prospetto informativo redatto secondo gli schemi di cui all'Allegato 1B del regolamento adottato con delibera n. 11971 del 14 maggio 1999 e successive modificazioni e nei contratti di cui all'articolo 37 del presente regolamento, relativi a prodotti e servizi qualificati come “etici” o “socialmente responsabili”, i soggetti abilitati e le imprese di assicurazione forniscono le seguenti informazioni:*

- a) gli obiettivi e le caratteristiche in relazione ai quali il prodotto o servizio è qualificato come etico o socialmente responsabile;*
- b) i criteri generali di selezione degli strumenti finanziari in virtù degli obiettivi e delle caratteristiche di cui alla lettera a);*
- c) le politiche e gli obiettivi eventualmente perseguiti nell'esercizio dei diritti di voto connessi agli strumenti finanziari detenuti in portafoglio;*
- d) l'eventuale destinazione per iniziative di carattere sociale o ambientale di proventi generati dai prodotti offerti e dai servizi prestati e la relativa misura;*
- e) le eventuali procedure adottate per assicurare il perseguimento degli obiettivi di cui alla lettera a), compresa la presenza di organi specializzati istituiti*

---

direttamente o indirettamente, il ruolo dello Stato oltre l'accertamento della legalità appare del tutto improprio: presupporrebbe, infatti, la definizione di una visione etica “pubblica”, esercizio sperimentato solo, per l'appunto, dagli Stati etici».

<sup>89</sup> D. Lgs. 24 febbraio 1998 n. 58, così come introdotto dall'art. 14, comma 1, legge 28 dicembre 2005, n. 262 e aggiornato con le modifiche apportate dalla Legge n. 238 del 23 dicembre 2021, in vigore dal 1° febbraio 2022, in [www.consob.it](http://www.consob.it), ultima consultazione 21 febbraio 2022.

<sup>90</sup> Consob, “Regolamento intermediari” adottato con delibera n. 20307 dl 15 febbraio 2018 aggiornato con le modifiche apportate dalla delibera n. 21755 del 10 Marzo 2021, in vigore dal 31 marzo 2021, Libro X artt. 136-137, in [www.consob.it](http://www.consob.it), ultima consultazione 13 gennaio 2022.

*all'interno dei soggetti abilitati e delle imprese di assicurazione e le relative funzioni;*

*f) l'adesione a codici di autoregolamentazione, promossi da soggetti specializzati.*

*2. Una sintetica illustrazione delle informazioni di cui al comma 1 deve essere resa disponibile nel sito internet dei soggetti abilitati e delle imprese di assicurazione.*

Art. 137

*1. Fermo restando quanto previsto dalla normativa vigente, almeno nell'ultima rendicontazione dell'anno relativa a prodotti e servizi qualificati come "etici" o "socialmente responsabili", i soggetti abilitati e le imprese di assicurazione forniscono con riferimento ai dodici mesi precedenti:*

*a) l'illustrazione dell'attività di gestione in relazione ai criteri generali di selezione degli strumenti finanziari individuati ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettera b);*

*b) le informazioni in merito all'eventuale esercizio dei diritti di voto connessi agli strumenti finanziari detenuti in portafoglio;*

*c) le informazioni circa l'eventuale destinazione per iniziative di carattere sociale o ambientale di proventi generati dai prodotti offerti e dai servizi prestati e la relativa misura.*

*2. Le informazioni di cui al comma 1 sono rese disponibili, in forma sintetica, nel sito internet dei soggetti abilitati e delle imprese di assicurazione.*

Tali fonti non forniscono alcuna definizione di finanza etica, introducendo invece un mero obbligo di disclosure nei prospetti, documenti informativi e sito internet dell'intermediario degli obiettivi etici, delle caratteristiche e dei criteri in base ai quali tali prodotti e servizi sono individuati come "etici", in modo da permettere una scelta informata e ridurre il rischio di uso dell'etichetta senza sostanza.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> La mancanza di una definizione è infatti spiegata dalla stessa Consob come segue: «Il legislatore, consapevole della relatività del concetto stesso di etica e della difficoltà di definire l'investimento qualificato etico nel suo contenuto oggettivo, si è limitato ad introdurre un obbligo di trasparenza a carico dei soggetti che promuovono sul mercato prodotti o servizi "qualificati come etici o socialmente responsabili", rimettendo alla Consob il compito di determinare il contenuto di tale obbligo» (Delibera Consob n. 15861 del 30 maggio 2007). L'autorità inoltre aggiunge: «se, infatti, è pacifico il significato di responsabilità sociale, non altrettanto si può dire dei contenuti di tale responsabilità e ciò in quanto non è possibile definire *ex ante* un concetto di etica che abbia lo stesso significato per tutti i portatori di interessi» (CONSOB, *Documento di consultazione del 7 febbraio 2007 – Disposizioni attuative dell'art. 117-ter del t.u.f., introdotto dalla legge n. 262/2005, in materia di finanza etica*, 2007, p. 5).

Le stesse difficoltà si riscontrano nel ritrovare una definizione di Banca Etica.

Le definizioni che si trovano a livello internazionale danno risalto, nelle scelte di investimento e di concessione del credito, alla presenza di una serie di elementi ulteriori rispetto al profitto. Fra questi si rinvencono la centralità delle tradizionali attività di raccolta del risparmio ed erogazione del credito (con l'esclusione, in particolare, delle attività speculative), la considerazione, nella valutazione delle richieste di credito, non solo delle garanzie tradizionali reali ma anche di quelle alternative (personali e sociali), il perseguimento del "bene comune", la missione di servire gli "un(der)served", l'origine "pulita" del denaro, la destinazione degli impieghi in attività no profit che favoriscano lo sviluppo umano e sociale, l'impiego e l'inclusione sociale (ad eccezione dei settori "controversi" come tabacco, armi, pornografia, ecc.), l'impegno alla trasparenza, la partecipazione di azionisti, membri e dipendenti nelle decisioni, lo stretto radicamento nel territorio e il rapporto equilibrato tra stipendi di manager e altri dipendenti.

Un'analisi comparativa delle banche etiche in Europa mostra come, oltre agli elementi citati, ricorrano anche altri tratti come la partecipazione attiva di entità no profit nella fase della loro costituzione, un qualche coinvolgimento dei clienti nelle scelte decisionali della banca e l'offerta di servizi diversificati<sup>10</sup>. Al di là di queste caratteristiche comuni, sono tuttavia numerose le differenze tra le singole realtà di banca etica in termini di dimensioni e giro di affari, struttura del capitale, modalità e livello di partecipazione dei clienti alle decisioni della banca, tipologia di garanzie usate.

### 3.2 Definizione di banca etica e spazi di interpretazione.

Il legislatore italiano ha adottato una definizione di banca etica che prevede limitazioni alla distribuzione dei profitti, delle remunerazioni e obblighi operativi, ad una prima lettura, ancora più stringenti di quelli previsti per l'impresa sociale di cui al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112<sup>92</sup>, che all'art. 1 ne dà la definizione che segue:

*“1. Possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del Codice civile, che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività.*

*2. Non possono acquisire la qualifica di impresa sociale le società costituite da un unico socio persona fisica, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e gli enti i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci o associati.*

*3. Agli enti religiosi civilmente riconosciuti le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2, a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti, recepisca le norme del presente decreto. Per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all'articolo 9.*

*4. Le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali. Alle cooperative sociali e ai loro consorzi, le disposizioni del presente decreto si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili, fermo restando*

---

<sup>92</sup> Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106”, consultabile in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it), ultima consultazione 20 febbraio 2022.

*l'ambito di attività di cui all'articolo 1 della citata legge n. 381 del 1991, come modificato ai sensi dell'articolo 17, comma 1.*

*5. Alle imprese sociali si applicano, in quanto compatibili con le disposizioni del presente decreto, le norme del codice del Terzo settore di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106, e, in mancanza e per gli aspetti non disciplinati, le norme del Codice civile e le relative disposizioni di attuazione concernenti la forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita.*

*6. Le disposizioni del presente decreto si applicano in quanto compatibili con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.*

*7. Le disposizioni del presente decreto non si applicano agli enti di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153”.*

Una definizione di “operatori di finanza etica e sostenibile” è prevista all’art. 111-bis del T.U.B.<sup>93</sup>

*“1. Sono operatori bancari di finanza etica e sostenibile le banche che conformano la propria attività ai seguenti principi:*

*a) valutano i finanziamenti erogati a persone giuridiche secondo standard di rating etico internazionalmente riconosciuti, con particolare attenzione all'impatto sociale e ambientale;*

*b) danno evidenza pubblica, almeno annualmente, anche via web, dei finanziamenti erogati di cui alla lettera a), tenuto conto delle vigenti normative a tutela della riservatezza dei dati personali;*

*c) devolvono almeno il 20 per cento del proprio portafoglio di crediti a organizzazioni senza scopo di lucro o a imprese sociali con personalità giuridica, come definite dalla normativa vigente;*

*d) non distribuiscono profitti e li reinvestono nella propria attività;*

*e) adottano un sistema di governance e un modello organizzativo a forte orientamento democratico e partecipativo, caratterizzato da un azionariato diffuso;*

*f) adottano politiche retributive tese a contenere al massimo la differenza tra la remunerazione maggiore e quella media della banca, il cui rapporto comunque non può superare il valore di 5.*

---

<sup>93</sup> Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, “Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia”, consultabile in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it), data di ultima consultazione 20 febbraio 2022.



- 2. Non concorre a formare il reddito imponibile ai sensi dell'articolo 81 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, degli operatori bancari di finanza etica e sostenibile una quota pari al 75 per cento delle somme destinate a incremento del capitale proprio.*
- 3. Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, stabilisce, con proprio decreto, le norme di attuazione delle disposizioni del presente articolo, dalle quali non possono derivare oneri a carico della finanza pubblica superiori a 1 milione di euro in ragione annua a decorrere dall'anno 2017.*
- 4. L'agevolazione di cui al presente articolo è riconosciuta nel rispetto dei limiti di cui al regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis".* “

Quindi, da un lato sembrerebbe una definizione data allo scopo di riconoscere un'agevolazione fiscale a favore delle banche etiche, dall'altro la scelta di operare a livello di T.U.B. anziché di legge fiscale autorizza a chiedersi quali ulteriori implicazioni possa avere la definizione legale.

Si potrebbe infatti ipotizzare che la norma, perlomeno, permetta l'utilizzo del termine "banca etica" o "operatore di finanza etica e sostenibile" solo alle banche in possesso di tutti i requisiti previsti dall'articolo 111-bis, comma 1, t.u.b, legittimando, ad esempio, il ricorso alle sanzioni previste in materia di pratiche commerciali scorrette e di pubblicità ingannevole in caso di utilizzo delle medesime diciture in assenza dei requisiti dell'articolo in questione.

Inoltre, la stessa fattispecie potrebbe costituire violazione degli obblighi contrattuali delle banche in materia di trasparenza e correttezza.

Resta invece difficilmente sostenibile che la definizione in questione sia in grado di derogare tacitamente a principi generali del diritto societario o bancario.

Molti dei requisiti fissati dall'art. 111-bis t.u.b. riprendono alcuni aspetti della nozione di impresa sociale (parte dell'attività caratterizzata da interesse generale, limitazioni alla distribuzione di utili e alle remunerazioni di amministratori e dipendenti e governance democratica) ma con significative differenze in parte

riconducibili all'ontologica diversità delle fattispecie<sup>94</sup>, in parte a scelte discutibili del legislatore.

Il primo requisito individuato dall'art. 111-bis t.u.b. impone agli operatori di finanza etica di valutare le richieste di finanziamento da parte di persone giuridiche attraverso un procedimento di rating etico "internazionalmente riconosciuto", con particolare attenzione all'impatto sociale e ambientale.

La norma ha perciò deciso di escludere i finanziamenti a privati dall'obbligo di istruttoria etica, probabilmente per la maggior difficoltà nel valutare una persona fisica secondo criteri etici ma anche al fine di non restringere eccessivamente l'universo di soggetti finanziabili (con effetti negativi in termini di diversificazione del rischio e di inclusione finanziaria), oltre che per l'inopportunità di rendere pubblici tali finanziamenti.

Il secondo requisito richiede la diffusione almeno annuale, anche via internet, degli estremi dei finanziamenti erogati alle persone giuridiche sulla base dell'istruttoria etica in questione, ovviamente nel rispetto della normativa sulla privacy (quindi ottenendo il preventivo consenso dei soggetti).

Pure in questo caso ci si riferisce ai soli finanziamenti diretti alle persone giuridiche dal momento che rendere pubblici l'ammontare e la destinazione dei prestiti a persone, spesso concessi per motivi socioassistenziali e particolarmente delicati, sarebbe facilmente considerato in violazione del diritto alla riservatezza.

Il decreto richiede poi che venga destinato almeno il 20% del portafoglio crediti ad organizzazioni no profit o imprese sociali con personalità giuridica<sup>95</sup>.

La percentuale è contenuta e la ragione parrebbe trovarsi nuovamente nell'intenzione di non limitare eccessivamente le scelte delle banche anche in termini di politiche dei rischi e di diversificazione, così come il finanziamento a privati.

---

<sup>94</sup> Non bisogna infatti dimenticare che l'impresa sociale è un ente per definizione normativa privo dello scopo di lucro e maggiormente riconducibile al settore no profit o, meglio, terzo settore. L'impresa sociale deve svolgere una delle attività individuate per legge tra le quali non figura l'attività bancaria (sì il microcredito) mentre le banche etiche, oltre a svolgere attività bancaria, sembrano al momento ricevere solo una limitazione alla distribuzione temporanea degli utili.

<sup>95</sup> Non è peraltro chiara la ragione della limitazione alle sole imprese sociali con personalità giuridica: le persone fisiche non possono assumere la qualifica di impresa sociale ex art. 1 d.lgs. 112/2017 e gli enti no profit, anche senza personalità giuridica quali associazioni non riconosciute e comitati, sono già ricompresi nella categoria "organizzazioni no profit" per cui l'espressione sembrerebbe escludere gli enti senza personalità giuridica non caratterizzati dall'assenza dello scopo di lucro, quali le società di persone, anche quando imprese sociali.

Inoltre, introduce invece il requisito, tra i più severi, attinente al divieto di distribuzione degli utili, i quali devono essere reinvestiti nell'attività. In attesa della normativa secondaria, non è agevole comprenderne i confini.

Infine, in termini di governance, si richiede, in primo luogo, che vengano adottati sistemi democratici e partecipativi, ad azionariato diffuso.

La normativa primaria non chiarisce cosa s'intenda con questo requisito e in ottica redistributiva e di contenimento degli eccessi, il principio di proporzionalità deve reggere la determinazione della remunerazione dei diversi dipendenti della banca. In particolare, la remunerazione maggiore riconosciuta all'interno della banca non deve essere superiore a cinque volte quella media.

Appare quindi evidente l'assenza di alcuni requisiti essenziali.

Innanzitutto, i requisiti esposti non impongono che gli operatori di finanza etica e sostenibile ispirino la loro attività a principi e obiettivi "etico-sociali" o ambientali e agiscano di per sé in maniera etica, trasparente e responsabile verso i clienti e terzi, in un certo senso presumendosi che essi siano etici dal solo fatto di selezionare i destinatari dei prestiti in una certa percentuale sulla base di un rating etico-sociale e tra le imprese sociali o enti no profit.

Anche per questo, non è al momento richiesta, al contrario di imprese sociali e società benefit, la redazione di un bilancio etico sull'impatto socio-ambientale della banca stessa che dimostri l'allineamento dell'attività agli scopi etici né la presenza di organi o soggetti deputati ad assicurare il perseguimento dello scopo etico, con ruolo propositivo o di controllo.

Tale mancanza potrebbe essere giustificata dalla difficoltà di pretendere la presenza di uno scopo etico, spesso vago e generico, della banca che deve essere primariamente diretta alla sana e prudente gestione per la tutela del risparmio.

Ancora, l'attenzione è riservata all'attività di erogazione del credito, mentre non si guarda a quelle di raccolta del risparmio (né in forma di depositi né di investimenti), al contrario di quanto risulta dalle definizioni internazionali e dalla prassi del settore delle banche etiche europee.

L'art. 14 comma 1 lett. a) del Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n. 385 prevede come prima condizione per ottenere l'autorizzazione ad esercitare l'attività bancaria l'adozione della forma della società per azioni o della società cooperativa per azioni

a responsabilità limitata: la prima è tipica delle banche lucrative con scopo di profitto, la seconda è adottata per le banche di credito cooperativo e le banche popolari.

In riferimento alle banche for profit la forma della società per azioni è quella considerata anche dal legislatore come più efficiente<sup>96</sup> oltre che più agevole di vigilare. Tuttavia, sono stati avanzati dubbi in merito all'utilizzabilità della forma societaria per il perseguimento di obiettivi ulteriori rispetto al mero profitto e dell'interesse di soggetti diversi dagli azionisti.

Infatti, l'interesse sociale viene tradizionalmente identificato con la massimizzazione del profitto dei soci (teoria dello "shareholder value" e sue varianti) ed in Italia l'art. 2247 c.c. sembra confermare tale teoria, definendo la società come il contratto con cui «due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica *allo scopo di dividerne gli utili*» (corsivo aggiunto) e quindi identificando lo scopo di profitto oggettivo e soggettivo quale causa del contratto e giustificazione dell'istituto.

A questa teoria si contrappone quella dello "stakeholder value", nelle sue varie declinazioni, che amplia l'interesse sociale ad altri valori, anche di soggetti "esterni" (quali creditori, lavoratori ma anche comunità locale, società e ambiente). L'evoluzione delle teorie in materia di interesse sociale anche influenzata dal dibattito suscitato dal movimento della Corporate Social Responsibility – CSR – (che prevede la volontaria considerazione da parte della società, dei soci e degli

---

<sup>96</sup> Gli azionisti, proprietari della società, sarebbero incentivati a spingere gli amministratori, esercitando i poteri a loro disposizione (ad esempio, voto e nomina e revoca degli amministratori), verso la massimizzazione del profitto della società e degli azionisti, monitorando affinché gli amministratori non siano tentati dall'estrarre benefici privati dalla società. Al contrario, le organizzazioni *no profit*, in quanto prive di proprietari, sarebbero sottratte al mercato del controllo (per l'assenza di *takeovers*), i loro fondatori non avrebbero incentivi forti (economici) per monitorare gli amministratori assiduamente, i quali sarebbero quindi "*self-controlling*" e "*self-perpetuating*" e poco incentivati a ridurre i costi e conseguentemente a raggiungere l'efficienza a causa dell'assenza dello scopo di lucro. Ad ogni modo, la letteratura economica attesta che una forma *no profit* possa risultare addirittura più efficiente in presenza di beneficiari dei servizi che non siano nelle condizioni di far sentire la propria voce o cambiare operatore e di coloro che pagano per il servizio non in grado di osservare la qualità dello stesso ("*contractual failure*"). In tal caso, infatti, i manager di un'impresa a scopo di lucro sarebbero portati ad abbassare la qualità del servizio pur applicando prezzi alti, al fine di aumentare gli utili a favore dei proprietari mentre tale incentivo non potrebbe sussistere in un'impresa *no profit* per il divieto di distribuzione degli utili. Anche i risultati in termini di *performance* non sembrano provare una prevalenza assoluta del modello *for profit*, specialmente in un mercato concorrenziale.

amministratori degli interessi degli stakeholders e dell'impatto della società sulla comunità e l'ambiente) ha comunque portato ad identificare l'interesse sociale con l'interesse dei soci come da questi definito nello Statuto e di volta in volta identificato in concreto e presuntivamente dagli amministratori (e quindi coincidente con l'interesse della maggioranza: teoria "contrattuale" dell'interesse sociale), ammettendosi così il potere dei soci di inserire nello Statuto anche scopi ulteriori ed etici, purché questi rimangano secondari e strumentali al perseguimento dello scopo principale di profitto, in modo da non violare l'art. 2247 c.c., identificante lo scopo di profitto, sia oggettivo che soggettivo, come tratto fondamentale e caratterizzante la società.

Tale dato sembra peraltro confermato dalla recente normativa sulle società benefit che ha espressamente riconosciuto la possibilità per le società lucrative ordinarie (non benefit) di inserire nello Statuto obiettivi sociali (facendo equivalere tale modifica a quella dell'oggetto sociale) da perseguire in via non prioritaria, dal momento che il perseguimento prioritario di obiettivi di finalità comune sarebbe ora riservato alle società benefit.

Secondo parte della dottrina, gli amministratori sarebbero peraltro solo autorizzati ma non tenuti a considerare tali interessi ulteriori, mentre altra parte dei commentatori riconosce il potere della maggioranza dei soci di imporre (con poteri di revoca e azioni di responsabilità – in quest'ultimo caso con la difficoltà di provare un danno patrimoniale, ad esempio in termini reputazionali o di marketing) agli amministratori il perseguimento dell'obiettivo etico-sociale ed i singoli soci potrebbero proporre, se gli obiettivi etico-sociali fossero sufficientemente precisi, azioni di responsabilità, pur dovendo rimanere prevalente lo scopo di lucro.

In conseguenza, una banca lucrativa etica priva della qualifica di società benefit che includesse obiettivi ulteriori nello Statuto, espressamente prioritari rispetto allo scopo di lucro, rischierebbe di vedersi rifiutare l'iscrizione nel registro delle imprese e messa in dubbio la validità della clausola "etica".

Inoltre, la stessa potrebbe non vedere tutelato il perseguimento degli obiettivi etico-sociali, specialmente in caso di cambio di controllo, a causa dell'assenza di obblighi giuridici degli amministratori di perseguire gli obiettivi ulteriori in contrasto con lo scopo di lucro.

Diverso il discorso qualora la banca etica acquistasse la qualifica di società benefit, cioè di società caratterizzata per legge dal perseguimento, nello svolgimento di

attività economica, oltre allo scopo di lucro, di una o più finalità di beneficio comune indicate specificatamente nello Statuto (scelte liberamente dalla società, senza che vi sia un elenco chiuso nella legge, al contrario dell'impresa sociale) e che entrano a far parte dell'oggetto sociale, operante in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti ed associazioni e altri portatori di interessi (stakeholders) e con presidi apprestati per il perseguimento del beneficio comune (ad esempio, nomina di un responsabile del perseguimento da parte della società del beneficio comune) e per la verifica dello stesso (obbligo di redigere un bilancio sociale e di valutare l'impatto quantitativo e qualitativo dell'attività per mezzo di uno standard di valutazione esterno ed indipendente). In tal caso, benché non manchino opinioni contrarie sempre fondate sull'insuperabilità del dettato di cui all'art. 2247 c.c., sembra evidente che la società benefit costituisca proprio una deroga alla regola generale dello scopo di profitto soggettivo nelle società (tale deroga costituendo anche la ragion d'essere del nuovo istituto) e che possa anche giungersi ad ammettere, stante l'obbligo per legge degli amministratori di bilanciare i diversi obiettivi, di profitto e di beneficio comune, che questi siano legittimati ad assumere decisioni tali da sacrificare il profitto e privilegiare il beneficio comune andando esenti da responsabilità e, al contrario, possano essere ritenuti responsabili per il mancato perseguimento del beneficio comune, per il suo mancato bilanciamento con lo scopo di profitto o per la non considerazione degli interessi degli stakeholders o per non avere agito in maniera trasparente, responsabile e sostenibile, pur rimanendo complessa la prova del danno e di un comportamento degli amministratori in violazione dei loro obblighi.

Le società cooperative, invece, si caratterizzano per lo scopo mutualistico, tradizionalmente identificato con il vantaggio mutualistico e "gestione del servizio" (beni e servizi a condizioni più vantaggiose di quelle di mercato o maggior retribuzione per il proprio lavoro) dei soci (mutualità "interna"), quindi, uno scopo comunque egoistico (nel rispetto del requisito dello scopo di lucro di cui all'art. 2247 c.c.).

Per tale motivo sono stati avanzati comunque dubbi sull'ammissibilità di società cooperative che perseguano scopi "altruistici" o destinino a terzi la totalità degli utili (dopo gli accantonamenti per riserve legali), dovendo scopi ulteriori e forme

di mutualità “esterna” mantenersi solo come accessori, strumentali e secondari rispetto allo scopo mutualistico “egoistico”, salvo che non sia la legge a creare espressamente categorie speciali di cooperative “altruistiche”.

Benché parte della dottrina ritenga che lo scopo mutualistico egoistico rimanga primario anche nelle banche cooperative (superabile solo da un’espressa deroga normativa), un’altra parte (forse ad oggi prevalente) identifica uno scopo mutualistico differenziato per BCC (servizio prevalente ai soci e localismo) e banche popolari (considerazione degli interessi dei soci da parte degli amministratori e presenza di determinate regole di funzionamento), probabilmente compatibile con il perseguimento di scopi etici anche prevalenti.

Le difficoltà sopra evidenziate in merito alla compatibilità tra la forma di s.p.a. ed uno scopo etico primario in assenza di qualifica di società benefit e la mancanza di indicazioni espresse nell’art. 111-bis t.u.b. con riferimento alle forme giuridiche ammissibili per le banche etiche (fattore che esclude la possibilità per le banche etiche di derogare ai principi generali del diritto societario e bancario, al contrario di quanto avviene per le società benefit ed imprese sociali) potrebbero spingere l’interprete a ritenere che il legislatore stia suggerendo (senza imporre) o sottintendendo per le banche etiche la forma di banca cooperativa (peraltro impiegata da Banca Popolare Etica, la banca etica più antica).

È di tutta evidenza la più agevole compatibilità del divieto di distribuzione degli utili con la forma cooperativa piuttosto che con quella di s.p.a. (dove la dottrina tradizionale ritiene nulla la clausola di esclusione dello scopo di divisione degli utili per contrasto con l’art. 2247 c.c., salvo i casi eccezionali di società speciali introdotte dal legislatore).

Dall’analisi sopra svolta, risulta in primo luogo che nell’ordinamento italiano la banca etica, da idea e aspirazione allo svolgimento dell’attività bancaria secondo certi standard etico-sociali (senza conseguenze giuridiche), abbia sì assunto riconoscimento giuridico ma subendo il prezzo di essere ridotta a mera categoria fiscale oppure a qualifica non in grado di incidere significativamente sull’impianto giuridico esistente.

Forse il legislatore, nel non richiedere un’ispirazione etica, ha voluto evitare di introdurre concetti sfuggenti come lo scopo etico, preferendo criteri procedurali e

operativi oggettivi e verificabili, nel settore bancario dove l'obiettivo di stabilità e protezione dei depositi deve prevalere su tutto il resto.

Tuttavia, anche se non sembra plausibile riconoscere alla definizione introdotta dall'art. 111-bis t.u.b. implicazioni di ordine generale per il diritto societario o bancario, ci si può legittimamente interrogare sulle possibili ulteriori conseguenze in termini di disciplina in materia di trasparenza, pubblicità ingannevole e pratiche scorrette derivanti dall'utilizzo del nome "banca etica" in assenza dei relativi requisiti.

Ciò avrebbe perlomeno l'effetto di ridurre il rischio di confusione e opportunismi derivante dall'assenza di definizioni ufficiali in merito.

### **3.2.1 Esempi di banche etiche in Italia**

A livello nazionale, ci sono differenze significative tra le banche che possono rientrare nella categoria di banche etiche.

La prima banca etica in Italia è stata la Banca Popolare Etica, nata come prosecuzione della tradizione delle Mutue di Autogestione (MAG, cooperative di credito e per la promozione sociale costituite a partire degli anni '70), del movimento cooperativo e dell'esperienza delle Casse rurali (oggi trasformate in BCC).

Tale banca è stata costituita nel 1999 con la forma di banca popolare con l'intenzione di non entrare in concorrenza con le banche tradizionali (presentandosi solo come parziale alternativa) e di reinvestire eventuali profitti nell'attività.

Ripercorriamo sinteticamente le tappe della sua formazione:

1994-1998: Nasce la Cooperativa Verso la Banca Etica per raccogliere il capitale sociale e costituire una banca popolare.

Quella di Banca Etica è una storia collettiva perché nasce dalla collaborazione di tanti percorsi e identità: volontari, operatori, pacifisti, ecologisti.

In questi anni il Terzo Settore si afferma come movimento di organizzazioni che producono valore, anche economico, a partire da un forte pensiero politico e sociale. Dall'esigenza di trovare un riconoscimento finanziario a questo settore nasce la Cooperativa Verso la Banca Etica per raccogliere il capitale sociale e costituire una banca popolare.



Migliaia di persone e organizzazioni diventano socie e si attivano dal basso per diffondere il progetto.

1999: L'8 marzo 1999 inizia l'operatività con l'apertura della prima filiale a Padova.

Entusiasmo, impegno e passaparola: grazie a questi ingredienti viene raggiunto il capitale sociale.

Il 30 maggio 1998 l'Assemblea dei Soci approva il passaggio da cooperativa a banca popolare – un evento che resta ancora oggi unico e riconosciuto a livello internazionale.

Il primo presidente è Fabio Salviato, arriva anche l'autorizzazione di Banca d'Italia e l'8 marzo 1999 inizia l'operatività con l'apertura della prima filiale a Padova.

Con l'emergere dei movimenti che promuovono modelli economici e sociali alternativi a quelli della globalizzazione, Banca Etica rafforza la sua natura di vero e proprio capitale sociale alternativo, fatto di relazioni e idee innovative.

2000: Il cantiere è aperto.

Le tensioni associative devono essere trahettate verso un modello aziendale. Aprono le filiali di Milano, Roma, Brescia e Vicenza e si consolida la presenza in tutta Italia grazie a una rete di Gruppi di Iniziativa Territoriale (GIT), gruppi locali di soci volontari, una figura unica nel panorama bancario.

Grazie ad un'intensa attività di formazione e informazione sulla finanza etica, coinvolgono sempre nuove persone e organizzazioni, stimolando la capitalizzazione.

Nasce Etica Sgr, il contenitore dei valori della banca nel mondo dell'investimento.

2001 – 2007: La finanza etica è ormai patrimonio del “popolo delle bandiere della pace”.

Un vero e proprio bene comune mutualistico e un argomento che sempre più spesso attira numerose persone e organizzazioni a incontri e convegni. La banca coglie questo entusiasmo e apre la nuova filiale di Treviso. Le persone impiegate sono 24 e i progetti finanziati oltre 700 per quasi 98 miliardi di lire. Viene pubblicato il Manifesto di Banca Etica ed esce il primo numero di Valori, mensile di economia

sociale finanza etica e sostenibilità. Nasce FEBEA, la Federazione Europea Banche Etiche e Alternative.

Il fallimento della Enron svela il lato oscuro della finanza anche all'opinione pubblica che scopre l'esistenza di una banca alternativa.

Il Senato, con votazione unanime, approva un ordine del giorno che impegna il Governo al riconoscimento della specificità della finanza etica.

Nasce SEFEA, Società Europea di Finanza Etica e Alternativa e nei Paesi Baschi parte FIARE, fondazione popolare per costituire una banca etica spagnola.

Negli anni seguenti i rapporti si faranno sempre più stretti fino a diventare strategici. Apre la filiale di Firenze.

Banca Etica è il primo istituto di credito ad essere chiamato ai tavoli dei Social Forum europei e mondiali, e che allo stesso tempo partecipa al tavolo della responsabilità sociale di Abi.

Etica Sgr inizia a operare e nasce il Gruppo Banca Etica, l'unico con prodotti bancari e d'investimento interamente ispirati alla finanza etica.

Parte il progetto Banca del Sole, il primo piano di sviluppo per il finanziamento di impianti fotovoltaici diffuso in Italia.

Apre la filiale di Bologna, e si rafforza la rete dei promotori finanziari chiamati Banchieri Ambulanti.

Viene costituita la Fondazione Responsabilità Etica per lo sviluppo culturale dei principi della Finanza Etica.

Dal commercio equo all'agricoltura biologica, dall'economia di comunione al turismo responsabile fino all'editoria alternativa: anche grazie a queste sinergie nasce Terra Futura, la mostra convegno internazionale delle buone pratiche di sostenibilità a Firenze.

A Parma il presidente Salviato riceve una laurea honoris causa in Economia Politica per "i contributi fondamentali, sia operativi che culturali, alla ricerca e alla divulgazione di una idea che non separa l'etica dall'economia".

Apra a Napoli la nona filiale, vero e proprio banco di prova dello sviluppo nel meridione; l'obiettivo è quello di portare al Sud capacità organizzativa e know how, collaborando con le realtà che esprimono il meglio della cultura solidale e ambientale.

I dipendenti sono ormai un centinaio e il capitale sociale supera i 18 milioni di euro. I progetti finanziati raggiungono quota 1700 per un totale di 268 milioni di euro. L'Assemblea dei Soci elegge il nuovo Comitato Etico sotto la guida di Leonardo Becchetti.

Parte l'operatività dell'Agenzia Fiare, collegata all'omonima fondazione, che colloca prodotti di Banca Etica in Spagna.

Apra la filiale di Torino e si avvia il processo di decentramento strategico ed operativo, finalizzato ad avvicinare la banca ai territori grazie al rafforzamento delle quattro Aree Territoriali – Nordest, Nordovest, Centro e Sud.

Il dibattito assembleare è particolarmente vivace e finalizzato a migliorare alcuni aspetti dei processi di democrazia interna; un dibattito proficuo che pone le basi per una crescita del modello associativo e partecipativo.

Si intensificano le collaborazioni con Università e Istituti di Ricerca.

2007 – 2008: è l'anno della crisi, quella dei mutui subprime.

Gli effetti pubblici si vedranno negli anni a venire, ma sui mercati finanziari la sensazione è già quella di essere di fronte a un crollo strutturale.

In occasione dell'ottavo compleanno di Banca Etica, si inaugura la nuova sede centrale a Padova realizzata secondo criteri di bioedilizia e riqualificando un'area degradata. Sotto il profilo della partecipazione, nell'Assemblea dei Soci di novembre viene sottoscritto il nuovo Patto Associativo tra la Banca e i Gruppi di Iniziativa Territoriale dei soci.

Aprono le filiali di Palermo e Bari: Banca Etica è sempre più l'istituto di riferimento per una nuova economia e coglie la sfida di investire al Sud.

Intanto la crisi si esaspera, il 15 settembre 2008 fallisce Lehman Brothers, società di servizi finanziari a livello globale: è la più grande bancarotta nella storia degli Stati Uniti.

Il contagio si fa virale, ne fanno le spese Irlanda, Islanda e il Sud Europa. A livello Internazionale la finanza etica inizia a porsi come alternativa concreta al disastro economico prodotto dalle grandi istituzioni finanziarie.

2009: Banca Etica compie 10 anni ed è l'unico istituto bancario in Italia a rifiutarsi di accettare i soldi che rientreranno grazie allo scudo fiscale voluto dal Governo. La scelta fa ricadere sulla banca molte attenzioni pubbliche e si diffonde il termine di "risparmiatore etico".

La ricerca promossa con la Demos di Ilvo Diamanti per la prima volta ne traccia un profilo: è disposto ad investire nelle imprese sociali e ritiene le banche, se eticamente orientate, un importante strumento di sostegno all'economia reale. Nasce la Global Alliance for Banking on Values, organizzazione mondiale di banche etiche e sostenibili.

2010 – 2020: è il decennio in cui si consolida il concetto di finanza etica.

Aprire la filiale di Genova e in assoluta controtendenza rispetto al diffuso credit crunch Banca Etica aumenta del +24% i crediti erogati.

Si conclude il quarto e ultimo mandato del presidente Fabio Salviato e di altri consiglieri storici della banca: l'Assemblea dei Soci elegge un rinnovato Consiglio di Amministrazione sotto la guida di Ugo Biggeri.

Dopo anni di riflessione e lavoro con tutti gli stakeholder viene approvato il Codice Etico di Banca Etica.

Nel 2015 viene inaugurata a Bilbao la Succursale di Banca Etica in Spagna. Nell'anno di Expo in Italia ha raccontato l'importanza di dire no alla speculazione sul cibo e di mettere la finanza al servizio di un modello di sviluppo sostenibile anche quando parliamo di cibo e agricoltura.

Il sito di "Non con i miei soldi!" è stato ridisegnato e da campagna è diventato uno strumento di educazione finanziaria.

L'Assemblea straordinaria delle socie e dei soci di Banca Etica ha approvato alcune importanti modifiche allo statuto e al regolamento assembleare, introducendo il concetto di "portatore di valore" e innovando le modalità di partecipazione alla banca. E per la prima volta si è votato contemporaneamente in Italia e in Spagna.

Il 2016 è stato un anno fondamentale per Banca Etica perché per la prima volta la finanza etica viene riconosciuta in Italia, il nuovo CdA muove i primi passi si allarga la presenza sul territorio con l'apertura di una nuova filiale a Brescia e l'inaugurazione degli uffici dei banchieri ambulanti in Sardegna, in Campania e in Basilicata.

"Non con i miei soldi", l'iniziativa nata dall'impegno dei soci e delle socie di Banca Etica, diventa un libro edito da Altraeconomia.

Banca Etica acquisisce la maggioranza azionaria di Etica Sgr, passando al 51%.

Il 2020 è l'anno dei record: quelli economici, con il miglior bilancio dalla fondazione, che raccoglie i buoni frutti del 2019, quelli scientifici, con il primo Report d'Impatto della Banca che mostra la fertilità del denaro impiegato nella finanza etica e quelli, purtroppo, negativi, con la crisi economica reale causata dalla pandemia Covid 19.

È l'anno dei 20 anni di Etica sgr, l'anno del nuovo Comitato Etico, e l'anno della prima Assemblea completamente online.

L'art. 5 dello Statuto della Banca Popolare Etica<sup>97</sup> prevede che:

*“La Società si ispira ai seguenti principi della Finanza Etica:*

- *la finanza eticamente orientata è sensibile alle conseguenze non economiche delle azioni economiche;*
- *il credito, in tutte le sue forme, è un diritto umano;*
- *l'efficienza e la sobrietà sono componenti della responsabilità etica;*
- *il profitto ottenuto dal possesso e scambio di denaro deve essere conseguenza di attività orientata al bene comune e deve essere equamente distribuito tra tutti i soggetti che concorrono alla sua realizzazione;*
- *la massima trasparenza di tutte le operazioni è un requisito fondante di qualunque attività di finanza etica;*
- *va favorita la partecipazione alle scelte dell'impresa, non solo da parte dei Soci, ma anche dei soggetti Risparmiatori;*
- *l'istituzione che accetta i principi della Finanza Etica orienta con tali criteri l'intera sua attività.*

*La Società si propone di gestire le risorse finanziarie di famiglie, donne, uomini, organizzazioni, società di ogni tipo ed enti, orientando i loro risparmi e disponibilità verso la realizzazione del bene comune della collettività. Attraverso gli strumenti dell'attività creditizia, la Società indirizza la raccolta ad attività socioeconomiche finalizzate all'utile sociale, ambientale e culturale, sostenendo – in particolare mediante le organizzazioni non profit - le attività di*

---

<sup>97</sup> Statuto di Banca Popolare etica s.c.a.p., approvato dall'Assemblea Straordinaria del 30 Maggio 1998 e da ultimo modificato dall'Assemblea Straordinaria del 18 settembre 2021, [www.bancaetica.it](http://www.bancaetica.it), ultima consultazione 20 gennaio 2022.

*promozione umana, sociale ed economica delle fasce più deboli della popolazione e delle aree più svantaggiate. Inoltre, sarà riservata particolare attenzione al sostegno delle iniziative di lavoro autonomo e/o imprenditoriale di donne e giovani anche attraverso interventi di microcredito e microfinanza. Saranno comunque esclusi i rapporti finanziari con quelle attività economiche che, anche in modo indiretto, ostacolano lo sviluppo umano e contribuiscono a violare i diritti fondamentali della persona.*

*La Società svolge una funzione educativa nei confronti di chi risparmia e di chi beneficia del credito, responsabilizzando il primo a conoscere la destinazione e le modalità di impiego del suo denaro e stimolando il secondo a sviluppare con responsabilità progettuale la sua autonomia e capacità imprenditoriale”.*

A questo articolo possiamo collegare direttamente gli artt. 11, 13 e 16 dello stesso Statuto, per la disciplina dei soci, dalla richiesta di ammissione alle cause di esclusione e le incompatibilità, passando per l’art. 10-bis che tratta dell’organizzazione dei soci e arrivando all’art. 48 relativo al Comitato etico.

Il modello di società che Banca Etica coltiva è fondato principalmente sulla giustizia e sulla fraternità, valori che favoriscono una produzione e distribuzione della ricchezza che tenga conto dei bisogni sia dei singoli che della comunità. Da ciò scaturisce un pensiero sociale fondato su:

- il primato della persona sul mercato;
- pari dignità e opportunità a tutte le persone, affinché siano artefici del proprio progetto di vita;
- l’equità e la sobrietà nella produzione e distribuzione della ricchezza e nell’utilizzo delle risorse;
- l’ascolto e il sostegno delle comunità che si organizzano per dare risposte ai bisogni individuali e collettivi;
- i principi di reciprocità, interdipendenza, corresponsabilità con attenzione alle nuove povertà e marginalità;
- la cultura della legalità per una nuova convivenza civile;

- rispetto e valorizzazione di tutte le diversità ponendo attenzione all'approccio di genere nell'affrontare problemi politici, sociali, economici e culturali.

Il pensiero sociale che emerge da questa visione si fonda sull'assunzione di responsabilità degli attori sociali accomunati dalla ricerca di risposte ai bisogni delle persone e della comunità.

Istituzioni pubbliche, imprese e organizzazioni sociali devono agire in accordo per sostenere l'autorganizzazione e il legame sociale delle comunità locali.

Promuove pertanto:

- il volontariato come azione diretta e gratuita dei cittadini;
- i processi di partecipazione dal basso e di co-progettazione;
- forme di welfare locale che favoriscano lo sviluppo della comunità territoriale e al tempo stesso il rafforzamento delle risorse della persona.

Questo non significa esonerare lo Stato e le istituzioni pubbliche dal partecipare a questo processo di crescita civile, bensì ne rafforza il ruolo di garanti dei diritti di cittadinanza, anche attraverso la definizione degli standard quantitativi e qualitativi dei servizi.

Vanno pertanto recuperati, in collaborazione con gli altri attori del territorio, i valori che sono alla base dello stato sociale, per garantire gli elementi ritenuti fondamentali per la realizzazione integrale della persona.

Si impegna, inoltre, a "rendere mobile" la ricchezza, non solo monetaria e materiale, ma composta anche di saperi, competenze, diversità, valori, un capitale che è quindi allo stesso tempo umano, sociale, materiale, immateriale, economico e finanziario.

Ciò significa che può diventare sempre più luogo di incontro e di relazione tra le diverse realtà locali e favorire la valorizzazione delle ricchezze presenti nelle comunità territoriali.

Per Banca Etica, inoltre, lo sviluppo si configura come crescita umana e sociale nel rispetto dell'ambiente e delle risorse naturali.

A questo criterio devono rispondere anche le attività economiche e finanziarie.

Pensiamo pertanto a un modello di sostenibilità strettamente collegato:

- alla qualità della vita della persona e della comunità;
- al rispetto degli equilibri ecologici, alla conservazione della biodiversità;
- all'impegno per una sobrietà nei consumi e per una riduzione degli sprechi e dei rifiuti;
- agli investimenti nel campo della produzione di energia da fonti rinnovabili;
- alla sovranità alimentare;
- alla garanzia di futuro per le generazioni che verranno.

L'ambiente, ossia lo scenario e il contesto in cui vive, opera e si sviluppa ogni comunità, comprende e integra sia la dimensione umana sia quella naturale. Ne segue una necessaria interdipendenza tra economia ed ecologia che porta a sviluppare le attività produttive che siano ecologicamente sostenibili, o meglio che conservino integro il capitale naturale non intaccando la capacità degli ecosistemi di rigenerarsi.

Dobbiamo superare la dicotomia tra la produzione economica e la conservazione della natura, armonizzando gli obiettivi economici con la tutela di questo patrimonio.

Da questa visione della società deriva anche un pensiero economico che finalizza le attività economiche al servizio dei bisogni delle persone e delle comunità.

L'impegno di Banca etica, attraverso l'attività creditizia, è concorrere alla rimozione degli ostacoli di ordine economico, sociale e culturale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Svolge quindi il proprio ruolo di intermediario creditizio:

- dando credito a chi opera per il bene comune;
- diventando strumento di contaminazione positiva del mercato e degli attori della finanza;
- innescando processi culturali e di cittadinanza attiva.

La banca diventa così uno strumento di democrazia economica, in quanto permette:

- ai cittadini, nelle vesti di risparmiatore, consumatore, lavoratore, imprenditore, socio, di esercitare il loro potere di scelta responsabile;



- ai soci di partecipare ai processi decisionali, attraverso il sistema di governance diffusa.

Si impegna, inoltre, a promuovere un uso consapevole del denaro, sostenendo percorsi di educazione finanziaria e di Finanza Etica. Come banca afferma il primato del lavoro sulla rendita da capitale nella produzione del reddito: considera il lavoro una componente essenziale della vita e uno strumento di autorealizzazione al punto che la creazione di lavoro rappresenta uno dei criteri in base ai quali valutiamo il merito creditizio.

Partendo dal presupposto che la fiducia è alla base delle buone relazioni tra le persone e che senza fiducia non può esserci credito, considera l'accesso al credito uno dei diritti della persona, ma lo associa al tempo stesso ai principi di responsabilità, prudenza e correttezza.

L'accesso al credito è un diritto che la persona può esercitare per costruire e sviluppare il proprio progetto di vita: un diritto che garantisce e rende possibile altri diritti.

A fronte del diritto al credito il debitore ha il dovere dell'uso corretto delle risorse finanziarie affidategli e della loro restituzione.

Riconosce l'importanza di generare utile di bilancio, finalizzato alla realizzazione della propria missione, inteso come obiettivo aziendale, indicatore di una sana ed efficace gestione economica e garanzia di indipendenza.

Ritiene necessario che la governance sia garante di una continua interazione tra tutti i portatori di interesse, alla luce di regole, spazi di confronto e obiettivi condivisi. Questo trova riscontro nella originalità del modello organizzativo della Banca che integra l'azione dei Gruppi di Iniziativa Territoriale dei soci (G.I.T.) con la rete operativa.

Da questi principi discende l'impegno a orientare le attività di intermediazione finanziaria verso l'economia reale, dando credito a esperienze che, producendo beni relazionali, culturali, naturali e ambientali, si preoccupano delle conseguenze non economiche delle attività economiche.

Contrasta l'esclusione sociale e l'aumento delle diseguaglianze economiche, attraverso l'offerta di specifici prodotti bancari e attività socioculturali e di educazione economico-finanziaria.

La visione di economia che auspica, “la nuova economia”, si basa su un modello di sviluppo in cui i tre pilastri che caratterizzano la sostenibilità di una società – lo sviluppo economico, la coesione sociale, la tutela ambientale – sono pensati in modo fortemente integrato.<sup>98</sup>

In Italia operano da tempo anche Banca Prossima, una realtà unica in Italia e proprio per questo talora vista dagli istituti di credito tradizionali con grande scetticismo. Per statuto Banca Prossima *“ha come obiettivo la creazione di valore sociale e l’ampiamiento dell’accesso al credito (...). A tal fine la società fornisce, in particolare, servizi bancari alle organizzazioni e agli enti laici e religiosi che operano, senza finalità di lucro, nell’interesse generale nonché ad altri soggetti pubblici e privati in relazione ad attività e iniziative che creino valore sociale attraverso lo sviluppo del nonprofit”* (art. 4), costituita in forma di spa.

I dividendi dei soci sono comunque statutariamente limitati al massimo al 50% dell’utile netto annuale (ed il rimanente destinato ad un Fondo per lo sviluppo dell’impresa sociale finalizzato a coprire rischi e perdite dell’attività di solidarietà e sviluppo: art. 27 Statuto) ed una lettera di impegno dei soci ha destinato tuttavia la totalità degli utili a tale Fondo per i primi dieci anni di attività.

È anche istituito un Comitato per la solidarietà e lo sviluppo con funzioni di indirizzo circa le attività appunto di solidarietà e sviluppo, consultivo e propositivo per azioni del CdA conformi alle finalità etiche della banca (artt. 28, 31 e 31 Statuto).

In conseguenza, tale banca appare connotarsi più per una sua specializzazione nel settore no profit in quanto a destinatari dell’attività e per una (solo parziale) restrizione nella distribuzione degli utili che non per l’improntare tutte le sue attività a precisi valori etici.

Il 28 giugno 2018 a Milano fu elaborata la relazione del Consiglio di Amministrazione di Banca Prossima s.p.a. sul progetto di fusione per incorporazione in Banca Intesa, progetto che divenne realtà nel 2019.

---

<sup>98</sup>“*Il Manifesto della Finanza Etica*”, a cura di Associazione finanza etica, 1998, consultabile in [www.bancaetica.it](http://www.bancaetica.it).

Risultano operative nel campo della finanza etica italiana anche altre banche, caratterizzate però da una minor “invasività” del dato etico sul funzionamento e organizzazione.

Banca Carim s.p.a. (Cassa di Risparmio di Rimini) ha incorporato nell’ottobre 2013 la banca etica Eticredito s.p.a. e prevede all’art. 4, comma 5 dello Statuto, accanto all’oggetto sociale tipico bancario, che la banca, *«[n]ella osservanza dei principi del merito creditizio e della economicità della relazione, [...] presterà attenzione al sostegno con il credito delle attività di promozione umana, sociale ed economica, anche mediante il sostegno finanziario ad organizzazioni non profit, nonché agli investimenti in attività rivolte alla tutela, alla salvaguardia ed alla promozione delle risorse naturali ed ambientali, ed ai finanziamenti, realizzati anche attraverso il microcredito, nei confronti di quanti potrebbero avere difficoltà di accesso al credito», insieme al compimento di «operazioni ed interventi di carattere sociale e culturale attraverso finanziamenti destinati a scopi specifici e contributi ad iniziative pubbliche e private».*

Al fine di agevolare la realizzazione di tali scopi etici, è stato istituito un comitato etico, con funzione consultiva del CdA, i cui cinque membri sono nominati da quest’ultimo tra i soggetti proposti dalla “Assemblea dei Soci Eticredito” costituita nell’ambito della “Associazione Eticredito” di Rimini, con questo esauendosi i riferimenti all’etica o a scopi ulteriori.

Banca Simefica s.p.a., poi, non include il riferimento alla finanza etica nella parte dello Statuto riguardante l’oggetto sociale ma dedica un articolo separato all’identificazione delle “finalità etiche” della banca.

In quest’ultimo, essa riprende alcune enunciazioni programmatiche della finanza etica già richiamate con riferimento a Banca Popolare Etica ma specifica che la banca gestirà le risorse affidate dai clienti *«orientando i loro risparmi e disponibilità verso la realizzazione del bene proprio, purché non in contrasto con la collettività»* con esclusione dei rapporti con *«attività economiche che, anche in modo indiretto, ostacolano lo sviluppo umano e contribuiscono a violare i diritti fondamentali della persona».*

Lo Statuto affida il compito di portare avanti iniziative per la promozione e sviluppo delle finalità etiche al CdA, il quale deciderà, sulla base dei criteri fissati dall’Assemblea, a chi assegnare la porzione di utili (non inferiore al 10%) da

destinare statutariamente per scopi sociali a enti no profit o enti pubblici o a apposita riserva e redigerà anche un bilancio sociale/di sostenibilità.

Un Comitato etico, quale «*organismo di garanzia etica con funzione consultiva*» è composto di tre membri nominati dall'assemblea tra soggetti di “riconosciuto profilo etico” e appartenenti al mondo della solidarietà, cooperazione e ricerca scientifica.

### **3.2.2 Prospettive europee**

Nonostante le diverse opinioni e le difficoltà di individuarne una definizione riconosciuta da tutti, le banche etiche hanno dimostrato di funzionare meglio di quelle tradizionali, sostenendo al contempo di più l'economia reale.<sup>99</sup>

La pubblicazione nel 2017 del primo Rapporto sulla Finanza etica e sostenibile in Europa aveva due obiettivi, espressi nella pubblicazione stessa.

Da un lato, dimostrare che la finanza etica e le banche etiche non rappresentavano qualcosa di anomalo nel contesto europeo.

Dall'altro, dimostrare che non era un'attività legata alla beneficenza e ai benefici aneddotici, ma che chi investe in essa può ottenere rendimenti.

E allo stesso tempo contribuire al miglioramento dell'ambiente e della società.

I risultati di quel primo rapporto sorpresero anche i promotori dello stesso.

Niente iniziative simboliche e poco significative: secondo i dati, il totale attivo delle 26 banche etiche e sostenibili analizzate era di 39,8 miliardi di euro. Sommando a tale importo quello investito in fondi socialmente responsabili, selezionati in base a una serie di criteri di sostenibilità, nonché il totale dei microcrediti concessi in Europa e dei green bond e social impact bond, l'insieme delle attività di finanza etica e sostenibile in Europa, nel 2016, ammontava a 715 miliardi di euro.

Circa il 5% del Prodotto interno lordo dell'Unione Europea.

I successivi rapporti pubblicati, tra cui il quarto, presentato nel 2021, confermano anno dopo anno le conclusioni della prima pubblicazione.

---

<sup>99</sup> Garcia Martin S., “*Come funzionano le banche etiche e perché battono quelle tradizionali*”, consultabile in <https://valori.it/banche-etiche-come-funzionano/#>, 21.12.2021.

Le banche etiche europee si differenziano da quelle cosiddette convenzionali non solo per i criteri sociali e ambientali che adottano, o per i valori che applicano nella gestione e nella gestione partecipativa.

Sono alternative anche per la loro particolare struttura patrimoniale: in proporzione, concedono più crediti e offrono più conti correnti e depositi, operano più vicino a persone con pochi risparmi. E sono meno coinvolti nelle attività dei mercati finanziari.

Inoltre, generano rendimenti più elevati, risultati meno volatili nel tempo e resistono meglio alle crisi.

Ciò è stato particolarmente vero nell'ultimo anno e mezzo, quando la pandemia causata dal Covid-19 ha colpito duramente tutti i settori.

In questo contesto, raccontato nel quarto rapporto, le organizzazioni di finanza etica e solidale si sono mobilitate.

Facilitando la continuità di tutti i progetti finanziati e ponendo uno sforzo particolare in quelli più critici.

Pertanto, entità finanziarie di finanza etica appartenenti a FEBEA come La Nef, France Active, TISE o Banca Etica, hanno adottato moratorie nel pagamento dei crediti, hanno concesso nuovi prestiti per il rifinanziamento.

Hanno avviato campagne di rilancio o raccolte di risparmio per supportare le aziende.

Questa risposta non stupisce, dal momento che una delle principali conclusioni dei rapporti pubblicati è sempre stata la stessa: le banche etiche dimostrano un maggiore sostegno all'economia reale.

In questo senso, nel 2018, la concessione di credito ha rappresentato, in media, quasi il 76,11% del totale attivo delle banche europee etiche e sostenibili.

A fronte di un 39,80% del sistema bancario europeo convenzionale.

In altre parole, le banche etiche europee investono 3 euro su 4 di bilancio in aziende e liberi professionisti.

Mentre il restante euro viene investito in fondi di investimento etico.

Al contrario, le banche tradizionali destinano al credito solo il 40% delle risorse ottenute, destinando il resto alla speculazione finanziaria.

E tutto questo, senza perdere rendimento economico, come documentato nel quarto Rapporto: nel periodo 2009-2019, le banche etiche e sostenibili hanno guadagnato il doppio del sistema bancario europeo nel suo insieme.

Con una redditività media annua del 5,31% contro il 2,37%.

Si tratta di dati che spiegano la traiettoria di crescita della finanza etica in Europa negli ultimi anni.

Dagli anni Settanta, quando è stata creata la prima banca etica e sostenibile in Europa, la GLS-Bank (Germania), sono stati creati in Europa una trentina di istituti di credito etico, che condividono una visione del denaro come strumento per far crescere progetti sociali, culturali e ambientali in una prospettiva di trasformazione che parte dal suo stesso funzionamento.

Ad esempio, i sistemi di *governance* sono particolarmente rilevanti nelle entità bancarie etiche.

In questo senso, l'organizzazione cooperativa è una costante nella storia della finanza etica: essa consente lo sviluppo di principi intrinseci alla banca etica come il controllo democratico ("una persona, un voto", indipendentemente dal numero di azioni possedute), ma anche partecipazione e collaborazione.

Non è un caso se quasi tutte le dieci banche europee etiche e sostenibili con il maggior patrimonio sono società cooperative.

Le eccezioni sono poche: Triodos Bank, Umweltbank o ABS.

Altrettanto importanti nel suo funzionamento sono aspetti come le politiche di regolamentazione della remunerazione massima e minima (caso unico nel sistema bancario europeo), o quelle sul fisco, sui diritti umani e del lavoro nelle società in cui investono, ma anche, ad esempio, le scelte di trasparenza nella pubblicazione del proprio portafoglio d'investimento.

Sebbene al momento non esista una definizione precisa e vincolante a livello europeo, la legge italiana sulla finanza etica, approvata nel 2016, ha rappresentato un passo importante nell'evoluzione del dibattito.

In nessun altro Paese europeo esiste uno standard che descriva chiaramente le caratteristiche che distinguono le banche etiche dagli enti bancari convenzionali. Nonostante la legge italiana sia ancora in attesa di sviluppi, la definizione di banca etica che vi si attua va ben oltre quella di finanza sostenibile che attualmente si sta utilizzando nell'Unione europea.

La Commissione europea ha varato nel 2019 un piano per la finanza sostenibile che, inizialmente, ha ridotto la sostenibilità alla componente ambientale.

Promuovendo la creazione di un sistema di classificazione (tassonomia verde) e l'armonizzazione a livello comunitario dei criteri per determinare se un'attività economica è considerata ambientalmente sostenibile.

Essendo questo un primo passo importante, la mancanza di finanziamenti per i bisogni sociali, aggravata dalla pandemia, la necessità di investire in una transizione giusta o la domanda degli investitori di prodotti di investimento con un orientamento sociale hanno portato l'Unione europea a sviluppare anche una tassonomia sociale<sup>100</sup>.

Essa dovrebbe consentire, da un lato, di evitare azioni di greenwashing<sup>101</sup>, dall'altro, di affrontare aspetti fondamentali per definire la finanza sostenibile come la trasparenza fiscale, i diritti del lavoro, eccetera.

Questa classificazione sociale cercherebbe di determinare, analogamente alla tassonomia verde, quali attività sono considerate socialmente sostenibili.

Dal settore della finanza etica, particolare enfasi viene posta nel sottolineare come sia necessario che tale inquadramento sociale includa anche un'analisi delle forme di governo e di partecipazione.

Incorporando, ad esempio, aspetti relativi alle politiche retributive e alla regolamentazione dei livelli massimi e minimi di retribuzione.

Sebbene sia a livello europeo che internazionale il ruolo dei gruppi di pressione finanziaria (lobby finanziarie) sia molto forte, è necessario evidenziare l'importante lavoro di reti e entità sovranazionali legate alla finanza etica.

Indubbiamente, il lavoro di *advocacy* di FEBEA<sup>102</sup>, negli ultimi anni, come entità di riferimento per la finanza etica in Europa, ha consentito la partecipazione

---

<sup>100</sup> Con un discreto ritardo su quella ambientale, è partito il processo europeo per la definizione di una tassonomia sociale nell'ambito della strategia sulla finanza sostenibile. Il sottogruppo sulla tassonomia sociale costituito dalla Commissione europea ha partorito un documento di lavoro, attualmente sottoposto alla consultazione dei diversi *stakeholders*. Entro il 2021, sulla base del Regolamento EU 2020/852, la Commissione dovrà pubblicare una relazione che illustri le disposizioni necessarie per estendere l'ambito di applicazione del regolamento sulla tassonomia ambientale agli «altri obiettivi di sostenibilità, come quelli sociali».

<sup>101</sup> Definito dalla *Sustainable Finance Disclosure Regulation* (SFDR) dell'Unione europea, che è stata adottata nel mese di marzo 2021, e che punta a smascherare le pratiche di greenwashing, strategia di comunicazione o di marketing perseguita da aziende, istituzioni, enti che presentano come ecosostenibili le proprie attività, cercando di occultarne l'impatto ambientale negativo.

<sup>102</sup> *European Federation of Ethical and Alternative Banks and Financier*, in <https://febea.org/>

congiunta e il trasferimento di una visione di finanza sostenibile che va ben oltre la prospettiva ambientale.

Evidenziando che la spinta alla sostenibilità dovrebbe abbracciare l'intera organizzazione e la sua cultura e sottolineando la necessità di focalizzare la finanza sostenibile sul tema della finanza sociale.

Indubbiamente il percorso della finanza etica in Europa negli ultimi anni ha conosciuto un incremento di interesse e conoscenza che permette di prevedere un maggior peso del settore nel prossimo decennio.

Le sfide, tuttavia, non sono poche.

È necessario consolidare a livello europeo la visione secondo cui la finanza etica è più che sostenibile a livello ambientale per evitare che normative lassiste a livello europeo permettano il *green e social washing* da parte di aziende e istituzioni finanziarie.

Ma è anche fondamentale continuare a lavorare affinché la finanza etica continui a supportare le aziende e le persone in modo reale, efficiente e fedele ai principi che definiscono una banca etica.

Un approfondimento merita proprio Febea, European Federation of Ethical and Alternative Banks and Financier, che mette insieme 33 istituzioni finanziarie di 15 Paesi Europei con l'obiettivo di sviluppare e promuovere i principi di finanza etica. L'obiettivo che si è data è di sviluppare la finanza etica e sociale in Europa: attraverso le attività dei suoi membri e le iniziative da essa stessa messe in atto Febea difende una visione impegnata, rigorosa e ambiziosa di finanza sociale e etica.

La Federazione supporta imprenditori in ambito di economia sociale e tutti i gruppi e i cittadini che lavorano per lo sviluppo di una società più sostenibile e inclusiva.

Gli obiettivi concreti che ha fissato sono:

- supportare la cooperazione e lo scambio di informazioni e esperienze tra reti nazionali e sostenitori di economia e finanza sociale in Europa e nel Mercato Unico Europeo;
- rappresenta gli Stati membri nelle istituzioni europee e nelle organizzazioni finanziarie e politiche, operando a diversi livelli;
- supportare concretamente gli sforzi dei suoi membri anche creando strumenti bancari e finanziari necessari per realizzare i loro obiettivi.

Per quanto riguarda l'Italia fa parte di Febea Banca Etica.



Mettendo a confronto il peso dell'attività creditizia sul totale delle attività per le banche etiche e sostenibili e per l'aggregato "banche europee", corrispondente al sistema bancario europeo nel suo complesso, i risultati sono quelli indicati nella tabella sotto.

**TABELLA 1 Crediti in % del totale dell'attivo**

Crediti/Totale attivo	2018	2013	2008
Banche etiche/sostenibili europee	76,11%	73,54%	72,28%
Banche europee	39,80%	38,70%	37,12%

Il credito è di gran lunga la principale attività per le banche etiche (76,11% del totale nel 2018), mentre rappresenta meno della metà degli attivi (39,80% nel 2018) per il sistema bancario europeo.

Le banche etiche si confermano quindi più votate all'attività bancaria classica (raccolta di risparmi e concessione di crediti) rispetto al settore bancario europeo, che appare invece concentrato su altri tipi di attività: investimenti in titoli, servizi finanziari, partecipazioni in imprese.

Dal 2008 al 2018 il peso dell'attività creditizia sul totale è cresciuto per entrambi gli aggregati, anche se in misura minore per la squadra delle "banche europee" (+2,68 punti percentuali) rispetto alle banche etiche e sostenibili (+3,83 punti percentuali).

Ciò significa che, negli ultimi dieci anni, che sono anche gli anni che seguono la crisi finanziaria del 2007-2008, le differenze tra i due gruppi di banche si sono consolidate.

Visto che il credito può essere considerato, con qualche approssimazione, un'attività di finanziamento dell'economia reale (in assenza di dati più precisi nei bilanci delle banche), possiamo concludere che le banche etiche e sostenibili operano decisamente a sostegno dell'economia reale (produzione di beni e servizi tangibili) mentre il sistema bancario europeo, in media, è più orientato all'economia finanziaria (investimenti in borsa, vendita di titoli, ecc.).

Sul fronte della raccolta le banche etiche e sostenibili raccolgono denaro (che poi, principalmente, prestano in forma di crediti) soprattutto tramite i depositi dei clienti (71,31% del totale) mentre, in media, le banche europee raccolgono liquidità (da prestare o investire) soprattutto da altri canali, come per esempio l'emissione di obbligazioni o i depositi di altre banche.

Solo il 40,96% del passivo delle banche europee è costituito da depositi: una percentuale che è cresciuta di oltre otto punti dal 2008 in corrispondenza, però, di una crescita altrettanto sostenuta per le banche etiche e sostenibili.

Una breve analisi delle banche etiche nei principali Paesi Europei mostra che in Germania le banche etiche e sostenibili si confrontano con un sistema bancario che ha una redditività sensibilmente inferiore alla media del sistema bancario europeo uscendone tuttavia sempre vincenti.

In Francia il confronto tra banche etiche e sostenibili e sistema bancario nazionale risente, negativamente, dei risultati deludenti di La Nef e Caisse Solidaire, mentre Crédit Coopératif ha avuto una redditività soddisfacente negli ultimi dieci anni, anche se leggermente inferiore a quella media delle banche etiche europee nel loro complesso.

A differenza della Germania e della Francia, in Italia esiste una sola banca etica: Banca Popolare Etica che opera anche in Spagna come Fiare Banca Etica. Negli ultimi dieci anni Banca Etica nel suo insieme ha avuto una redditività media annua superiore, in modo significativo, a quella del sistema bancario italiano. I

In Spagna operano tre delle banche analizzate nel rapporto: Fiare Banca Etica, Caixa Colonya e Triodos Bank. Fiare Banca Etica è la succursale di Banca Popolare Etica fondata come tale in Spagna nel 2014 e che aveva avviato il suo percorso come agente finanziario a partire dal 2005 sotto la spinta di numerosi movimenti sociali, operatori dell'economia sociale e solidale e privati.

I suoi dati sono integrati in quelli di Banca Etica.

La seconda banca è Colonya - Caixa Pollença, una delle due sole casse di risparmio che sono sopravvissute alla crisi e alla riforma del modello stesso delle casse.

La banca, che ha sede nell'isola di Maiorca, è l'unica tra le tre analizzate ad avere dati di bilancio che fanno riferimento unicamente alle attività condotte in Spagna e che, come tale, può essere messa a confronto con il resto del sistema bancario spagnolo ed europeo.

Negli ultimi dieci anni Colonya ha dimostrato una redditività media annua sensibilmente superiore a quella del sistema bancario spagnolo.

Il terzo istituto presente in Spagna e analizzato nell'ambito del gruppo delle banche etiche e sostenibili che fanno parte della GABV è Triodos Bank, i cui dati sono integrati in quelli della casa madre olandese.

La banca ha iniziato ad operare in Spagna nel 2004 e il suo bilancio annuale segnala una crescita dell'1,27% sui depositi della clientela e un significativo +18% sui prestiti.

La mancanza di dati disaggregati sulla controllata spagnola non ci consente di fare confronti con le altre realtà analizzate.

### **3.2.3 La Grameen Bank di Yunus, il primo esempio di banca etica.**

Muhammad Yunus, economista del Bangladesh, ora conosciuto in tutto il mondo come il “banchiere dei poveri” in quanto fondatore della Grameen Bank (in lingua bengali “Banca di villaggio”), ha ricevuto nel 2006 il Premio Nobel per la Pace, nella cui motivazione del conferimento si legge *“soprattutto attraverso la Grameen Bank, il prof. Yunus ha reso il microcredito uno strumento sempre più importante nella lotta alla povertà. La Grameen Bank è fonte di ispirazione e di modelli per le numerose istituzioni del settore del microcredito che sono nate in ogni parte del mondo”*.<sup>103</sup>

Le stesse parole del fondatore, però, sono significative per capire quale sia stata la molla che lo ha spinto a muoversi in direzione etica: *“Il mio contatto iniziale con la povertà non fu questione di impegno politico, di ricerca sul campo o di studio. Semplicemente la povertà mi circondava completamente e non avevo modo di far finta di non vederla.”*<sup>104</sup>

Era il 1972 quando Muhammad Yunus, un giovane professore di economia che aveva da poco completato il proprio programma di Ph.D. presso la Vanderbilt University negli Stati Uniti, tornò nel suo paese natale, il Bangladesh, accettando la posizione di professore associato alla Chittagong University e ricoprendo, inoltre, l'incarico di direttore presso il dipartimento di economia.

La terribile carestia che colpì il paese nel 1974 lo segnò profondamente. +  
Decise, allora, di toccare con mano i problemi che affliggevano i poveri del Bangladesh, scendendo, assieme ad alcuni suoi studenti, per le strade del villaggio di Jobra, vicino all'Università di Chittagong, sapendo che quella sarebbe stata la sua “università” e i suoi abitanti i suoi “docenti”.

---

<sup>103</sup> Il Prof. M. Yunus e la nascita della Grameen bank, in <https://www.grameenitalia.it/la-fondazione/il-prof-m-yunus-e-la-nascita-della-grameen-bank/>

<sup>104</sup> Yunus M., “Un mondo senza povertà”, 2008.

Fu l'incontro con Sufia Begum a far capire a Yunus quale fosse il problema: *“lei fabbricava con notevole abilità funzionali ed eleganti sgabelli di bambù nella fangosa aia della sua abitazione. Eppure, anche in questo caso per qualche ragione tutta la sua dura fatica non riusciva a tirar fuori la famiglia dalla povertà. Parlandole, finalmente riuscii a capire perché. Come quasi tutti nel villaggio, Sufia si faceva anticipare dagli strozzini locali il denaro che le serviva per comprare il bambù per gli sgabelli, e lo strozzino le dava il denaro solo se lei acconsentiva a consegnargli tutta la produzione al prezzo che lui stabiliva. Grazie a questo infame accordo e agli alti interessi che doveva pagare sul prestito, tutto quello che e restava erano solo due penny per una giornata di lavoro.”*

Continuando l'indagine, con suo grande stupore, si accorse che sarebbe stato possibile salvare dall'usura quarantadue vittime prestando loro la somma di ottocentocinquantasei taka, ossia meno di ventisette dollari.

L'assurdità della situazione spinse Yunus ad offrire di tasca propria l'equivalente di ventisette dollari, ma, allo stesso tempo, sapeva che quel gesto, nato da una logica puramente affettiva, non sarebbe stato la soluzione al problema.

Fu quello l'inizio di tutto.

Falliti numerosi tentativi di convincimento di alcune istituzioni finanziarie tradizionali, convinte che i poveri non fossero solvibili e che la mancanza di una garanzia reale impedisse loro di accedere al credito, Yunus lancia un progetto pilota nel villaggio di Jobra, mettendo i propri soldi a garanzia delle somme prestate, che, negli anni a venire, si rivela un successo: i poveri restituivano le somme prestate, sempre e alle scadenze pattuite.

Nel 1977 un incontro fortunato con il direttore della Bangladesh Krishi Bank, A.M. Anisuzzaman, gli permise di aprire a Jobra una speciale succursale per continuare l'esperimento del prestito ai poveri.

Nonostante il successo, le banche non cambiarono idea, ricollegando gli ottimi risultati principalmente al carisma dell'economista: ciò spinse Yunus a fondare lui stesso una banca esclusivamente per i clienti poveri, che prestasse soldi in assenza di garanzie reali, a clienti sconosciuti, senza istruire pratiche legali.

Nel 1983 il suo sogno, sotto il nome di Grameen Bank, prese vita e, con esso, una forma particolare di microcredito moderno, le cui principali caratteristiche sono: la centralità della donna e del prestito di gruppo, l'assenza di qualunque tipo di garanzie collaterali e di strumenti giuridico-legali, la contestuale preponderanza di

concetti come la fiducia e la reciprocità e, alla base di tutto, una visione differente di povertà e del conseguente modo di “curarla”.

Il Prof. Yunus va oltre la mera invenzione del microcredito, costruendo attorno a esso un vero e proprio percorso di capacitazione e responsabilizzazione della persona beneficiaria del prestito, arrivando a definire la c.d. Metodologia Grameen. Attraverso l’ideazione della metodologia Grameen, lo strumento del Microcredito è finalmente perfezionato: esso diventa davvero uno strumento di sviluppo della persona che permette di generare reddito, occupazione, autonomia finanziaria e di impattare positivamente sulla comunità.

Spinto dalla volontà di sostenere il suo popolo nel miglioramento delle condizioni di vita e alimentato dalla convinzione che l’accesso al credito sia un diritto umano fondamentale, Yunus fonda in Bangladesh la prima banca al mondo a erogare piccoli prestiti alle persone considerate non bancabili dal circuito bancario tradizionale, fornendo loro un’alternativa reale all’usura e alla povertà.

Negli anni che seguono, la Grameen Bank conosce un florido sviluppo e attraverso di essa il Prof. Yunus può avviare e finanziare numerose iniziative.

Nella continua ricerca di soluzioni alla povertà e alle diseguaglianze generate dal capitalismo, il Prof. Yunus sviluppa negli anni un nuovo modello di impresa con finalità sociali: il c.d. Social Business.

Il termine Social Business indica un modello di impresa il cui l’obiettivo (dichiarato e perseguito) è la massimizzazione del valore sociale prodotto, invece che l’ottimizzazione dei profitti, avendo come vincolo l’autosufficienza economica.

Si tratta quindi di un tipo di impresa che ha come scopo principale la risoluzione di un problema di interesse generale, attraverso la vendita di prodotti e servizi sul libero mercato e in cui gli utili generati dall’attività economica sono, per statuto, ampiamente reinvestiti nella società stessa al fine di rafforzare la sua missione sociale e difenderla dai rischi speculativi.

Yunus lo definisce come *“Una società per azioni, che, al posto della massimizzazione del profitto, pone al centro della propria azione il conseguimento di obiettivi sociali. È posseduta e controllata da investitori privati che hanno a cuore temi come la riduzione della povertà, l’assistenza sanitaria per i poveri, la giustizia sociale, la sostenibilità globale e che al posto di un puro profitto finanziario ricercano soddisfazioni di natura psicologica, emozionale e spirituale”*.

L'impresa con finalità sociali è un caso particolare di imprenditorialità sociale ma, proprio per questo, non tutti gli imprenditori socialmente orientati sono impegnati in business sociale.

Non si tratta né di elemosina né aiuti pubblici: al contrario, il Social Business è una forma di iniziativa economica capace di attivare le dinamiche migliori del libero mercato, conciliandole però con l'aspirazione a un mondo più umano e civile.

Da un punto di vista più concettuale, il Social Business è un innovativo modello d'impresa che concilia gli obiettivi socio-ambientali tipici del Settore pubblico e delle organizzazioni del Terzo Settore con l'efficienza e la sostenibilità economica di un'impresa tradizionale.

A differenza delle risorse investite in progetti d'aiuto, quelle investite in un social business non si esauriscono, ma in un circolo virtuoso, continuano a generare benefici socio-ambientali per la Comunità grazie all'auto-sostenibilità economica del modello.

Yunus descrive il social business utilizzando sette principi di fondo e due tipologie di impresa.

1. L'obiettivo dell'impresa è il superamento della povertà, o la risoluzione di uno o più problemi sociali non la massimizzazione del profitto.
2. L'impresa è finanziariamente ed economicamente sostenibile.
3. Gli investitori recuperano solo il capitale investito, senza alcun dividendo.
4. Quando il capitale investito è restituito, i profitti dell'impresa restano al suo interno e vengono impiegati nell'espansione e nel miglioramento dell'attività.
5. L'impresa si impegna ad adottare una linea di condotta sostenibile dal punto di vista ambientale.
6. I lavoratori percepiscono salari allineati alla media di mercato e godono di migliori condizioni di lavoro.
7. È importante che tutto questo sia fatto con motivazione e partecipazione.

Quanto alle tipologie di social business la prima è rappresentata dall'azienda che cerca di contribuire alla risoluzione di un problema sociale mantenendosi in pareggio, non distribuisce utili e si impegna ad investire l'eventuale surplus nell'ampliamento e nel miglioramento dell'impresa stessa; la seconda dall'impresa orientata al profitto, la cui proprietà è in mano ai poveri direttamente e

indirettamente, tramite un trust di gestione fiduciaria impegnato per statuto a risolvere un determinato problema sociale.

Nel luglio del 2010 nasce la Fondazione Grameen Italia, un'organizzazione non-profit derivante dalla collaborazione tra Università degli Studi di Bologna, Unicredit Foundation e Grameen Trust come espressione della volontà del Premio Nobel Muhammad Yunus di avviare un centro in Europa capace di promuovere il microcredito e il Social Business sulla base del modello della Grameen Bank.

Nello stesso anno Grameen Italia ottiene il riconoscimento dall'Autorità di Vigilanza e avvia la propria attività di ricerca e valutazione strategica sotto la guida alla vicepresidenza della Prof.ssa Luisa Brunori, psicologa e professoressa dell'Università di Bologna.

La creazione della Fondazione come centro specializzato sulla metodologia Grameen si colloca in posizione di continuità rispetto a numerose iniziative messe in atto a partire dal 2006 all'interno del Dipartimento di Psicologia dell'Università degli studi di Bologna tra cui il Progetto Strategico di Ateneo M.I.C.R.O, che ha coinvolto accademici e practitioner in una profonda riflessione interdisciplinare sull'identità del microcredito, e l'Osservatorio Internazionale sulla Microfinanza (M.I.O), centro di eccellenza internazionale nato nel 2007 per la ricerca e l'analisi del fenomeno microcredito nel mondo.

Dal 2010 al 2016 la Fondazione ha prevalentemente condotto attività di studio e ricerca, realizzato conferenze internazionali, eventi di sensibilizzazione e corsi di formazione sul tema del microcredito e del social business, coinvolgendo gli studenti delle scuole secondarie della Regione Emilia-Romagna.

Dopo i primi anni trascorsi nell'ambito della ricerca sul tema del microcredito, dal 2017 Grameen Italia è accreditata presso l'Ente Nazionale per il Microcredito per offrire servizi di accompagnamento al microcredito.

Sono i c.d. “servizi non finanziari ausiliari di assistenza e monitoraggio per il microcredito” previsti dalla normativa italiana.

La Fondazione offre altresì servizi di sviluppo di impresa a privati e organizzazioni che non prevedono di avvalersi di un microcredito per sviluppare la propria attività. Nel perseguimento della sua missione, quella di favorire l'inclusione socioeconomica non solo dei soggetti non bancabili ma più in generale di chi vive in condizioni di vulnerabilità, Fondazione Grameen Italia opera altresì negli ambiti dell'educazione finanziaria e della progettazione sociale, collaborando con le

organizzazioni della società civile nella realizzazione di interventi educativi e di sostegno all'occupazione.

Infine, per rispondere ai nuovi bisogni di rendicontazione sociale non finanziaria, alcuni dei quali resi più urgenti dalla Riforma del Terzo Settore del 2016, Grameen Italia realizza studi per la valutazione dell'impatto sociale.

Il modello operativo che muove l'azione di Grameen Italia si basa sui principi promossi dal Prof. Yunus ed è volto a intervenire per lo sviluppo economico del territorio attraverso lo sviluppo del capitale umano ivi presente in termini di educazione finanziaria e potenziamento delle competenze specifiche e trasversali proprie del mindset imprenditoriale.

A partire da questa prospettiva, Fondazione Grameen Italia elabora le sue azioni progettuali attivando e valorizzando le risorse personali dei soggetti beneficiari e quelle organizzative dei soggetti partner, in un'ottica di sviluppo e co-produzione di valore. Per questo la metodologia adottata per l'accompagnamento al microcredito e per le attività di educazione finanziaria si basa sull'applicazione di un approccio tecnico-relazionale di tipo laboratoriale, ispirato agli studi e alle metodologie messe a punto dal Prof. Yunus.



### 3.4 Finanza etica.

L'attività finanziaria ha l'obiettivo di trasferire la ricchezza da chi risparmia a chi ne ha bisogno.

Negli ultimi decenni la finanza spesso ha perso di vista il suo scopo originario, trasformandosi da mezzo a servizio dell'economia e della società, in un fine a sé, per fare "soldi dai soldi".

Così riassume Jacopo Schettini Gherardini<sup>105</sup>:

*«Quando nel mondo del credito si parla di "finanza etica", generalmente si assiste all'esposizione del seguente concetto: se il denaro è utilizzato per finanziare attività "sociali", il suo uso è "etico". Ovviamente si presume che in caso contrario non lo sia, o lo sia meno. Dietro questa concezione c'è sicuramente una sfumatura ideologica che antepone l'etica del capitalismo" (in sostanza il profitto) a un'altra "etica": il denaro per qualcos'altro (un'ideologia, una religione, un "opinione, ecc.). La ragione, comprensibilmente, risiede nell'attitudine di una parte del mondo imprenditoriale a interpretare il capitalismo come una corsa selvaggia al denaro, dimenticando purtroppo che i valori sui quali si fonda sono anche altri».*

Tuttavia, è possibile e necessario reindirizzare la finanza verso il perseguimento del benessere collettivo, ritenendo l'economia e la finanza a servizio della società e non viceversa.

In questo contesto vanno sostenute tutte quelle azioni culturali, politiche e di mobilitazione pubblica, che propongono interventi correttivi alle distorsioni del sistema finanziario.

Pertanto, in un elenco non esaustivo, è importante dare rilevanza alle azioni che possono:

- contrastare la finanza speculativa anche attraverso la tassazione sulle transazioni finanziarie per ridare risorse a welfare, ambiente e cooperazione;
- migliorare la trasparenza in ogni ambito finanziario a partire dall'eliminazione dei paradisi fiscali;

---

<sup>105</sup> Jacopo Schettini Gherardini, "Introduzione" in "Etica, futuro e finanza", *Il Sole 24 Ore*, marzo 2002, p. 11.

- attuare la separazione tra le banche commerciali al servizio dell'economia reale e le attività meramente speculative;
- introdurre una normativa specifica per la Finanza Etica.

Le realtà di nuova economia rispondono a cinque elementi interdipendenti:

1. la dimensione comunitaria.

Si Pensi a imprese e organizzazioni che valorizzano le risorse delle persone e dei territori in un'ottica di democrazia economica;

2. la relazione.

La qualità delle relazioni, la possibilità di muoversi in un terreno di valori condivisi e di rapporti fiduciari stabili, favoriscono la possibilità di scambi vantaggiosi tra gli attori in gioco, di ridurre le conflittualità sociali e pertanto di aumentare i comportamenti mutualistici e cooperativi;

3. la reciprocità.

Attori economici e sociali meno interessati a competere e più orientati a cooperare nel perseguimento del bene comune, dove acquisiscono valore le relazioni e gli scambi di beni e servizi non fondati esclusivamente sullo scambio di equivalenti;

4. la legalità.

È requisito fondamentale per promuovere il pieno sviluppo della persona umana e della comunità e la costruzione del bene comune.

Imprese e organizzazioni devono sentirsi soggetti attivi e protagonisti nel creare la cultura della legalità sia nelle dinamiche decisionali al proprio interno, sia nelle relazioni con istituzioni, cittadini, fornitori, istituti di credito. Senza legalità non può esserci sostenibilità del territorio;

5. l'evoluzione sociale e ambientale

Imprese e organizzazioni con una propensione profonda e collettiva ad andare "oltre", in un'ottica di visione globale e di scenario futuro da costruire insieme, coniugando la dimensione sociale e ambientale:  
 1) sociale, legata ai nuovi bisogni delle persone e delle comunità, per i quali vanno cercate nuove risposte tese a generare un effetto migliorativo della qualità di vita individuale e collettiva;

2) ambientale, legata al rispetto, all'uso e alla valorizzazione dell'ambiente e delle risorse a disposizione, dimensioni per le quali vanno sostenute e promosse attività economiche operanti nel riuso dei prodotti usciti dal ciclo produttivo, nel riciclo dei materiali di scarto, nella produzione di energia da fonti rinnovabili, nella valorizzazione delle specificità naturali e culturali dei territori, in una logica di lungo periodo.

Il risparmio deve essere come un bene individuale che può contribuire al bene comune.

Esso ha una doppia valenza:

- personale, in quanto, accantonando risorse, la persona si garantisce la risposta bisogni o progetti futuri;
- sociale, diventando così bene comune, in quanto questa ricchezza pur restando individuale, attraverso l'intermediazione finanziaria, può essere rimessa in circolo come credito per persone e organizzazioni che ne hanno bisogno.

Per questo l'obiettivo è quello di fornire opportunità di investimento non speculativo del risparmio, finalizzate alla tutela del potere d'acquisto e al finanziamento di quelle realtà che operano per il bene comune, stimolando, anche attraverso l'azionariato attivo e critico, comportamenti responsabili.<sup>106</sup>

In tema di finanza etica vale la pena sottolineare le differenze tra finanza etica, verde, sostenibile e solidale.<sup>107</sup>

Si tratta di termini piuttosto generici, che dovrebbero indicare la volontà di investire in obiettivi non solo finanziari ma anche, ad esempio, sociali e ambientali.

Il termine "sostenibile" rinvia infatti proprio all'idea di rispondere ai bisogni del presente senza compromettere la capacità delle prossime generazioni di rispondere ai loro, in futuro.

---

<sup>106</sup>Op. Cit.

<sup>107</sup> Barolini A., "Che differenza c'è tra finanza etica, sostenibile, verde e solidale", 10.03.2021, in <https://valori.it/differenza-finanza-etica-sostenibile-verde-solidale/>.

Tuttavia, anche nelle definizioni di finanza sostenibile elaborate dall'Unione europea, la sostenibilità è, nel migliore dei casi, un obiettivo secondario rispetto a quello della massimizzazione dei profitti.

A sottolinearlo è Banca Etica.

In molti, infatti, scelgono di declinare i propri prodotti in chiave responsabile o sostenibile non tanto per una reale convinzione, quanto per rispondere ad una crescente domanda di mercato.

In altre parole: uno strumento di marketing, utile per ridurre i rischi reputazionali e concedersi un'immagine più pulita.

Ad esempio, la finanza sostenibile descritta nella nuova normativa europea non prevede alcun obbligo di “non nuocere alla collettività e all'economia reale” per gli operatori finanziari che vogliono dirsi sostenibili.

L'approccio, inoltre, si concentra quasi unicamente sullo specifico prodotto finanziario: non sull'insieme delle attività proposte e non vengono poi imposti requisiti di governance.

L'Ue si è inoltre concentrata quasi unicamente sui temi ambientali nel definire tale tipologia di finanza, dimenticando ad esempio gli aspetti sociali.

Spesso, poi, gli operatori che propongono prodotti sostenibili si lanciano in pressanti attività di lobbying nei confronti dei decisori politici: basti pensare che vi è stata una lunga querelle durante il processo decisionale europeo sulla finanza sostenibile sull'esclusione del nucleare dalle attività da considerare “sostenibili”. Infine, la normativa europea non impedisce alle società che vendono questo tipo di prodotti di avere sede nei paradisi fiscali.

La “finanza etica” punta invece ad eliminare incoerenze e zone grigie.

In questo senso, essa è prima di tutto un approccio, un modo di vedere il mondo, una spinta olistica che rifiuta le logiche liberiste e il profitto ad ogni costo. Ovviamente, anche chi fa finanza etica persegue l'obiettivo di realizzare utili economici, ma lo fa imponendosi di massimizzare anche i benefici per le collettività, per le persone, per la natura.

In altre parole, non si agisce solo per conto degli azionisti ma per tutti i portatori di valore.

In termini concreti, la finanza etica ripudia ogni forma di speculazione e punta a sostenere l'economia reale per incrementare il benessere delle società.

Chi offre prodotti etici non propone “anche” investimenti nocivi per le persone o per il clima: se si sceglie, ad esempio, di sostenere le fonti rinnovabili non lo si fa solo parzialmente, magari mantenendo nei portafogli di altri prodotti *asset* legati al petrolio o al carbone.

La governance delle società che fanno finanza etica è inoltre trasparente e partecipativa: nella scelta degli investimenti, si parte dalla definizione di alcuni settori economici che devono necessariamente essere esclusi (armi, fonti fossili, pornografia, gioco d’azzardo, ecc.) e poi si valutano le imprese operanti nei settori non esclusi in base a una visione complessiva dei loro impatti.

Senza dimenticare l’azionariato critico e attivo, che punta a promuovere comportamenti più etici nelle aziende.

In altre parole, la finanza etica non si accontenta di mantenere lo status quo adottando qualche miglioramento, ma persegue un’autentica trasformazione sociale: punta, dunque, a partire dalla finanza stessa, a cambiare il mondo.

È difficile, quindi, stabilire ciò che è etico e ciò che non lo è.

Secondo il Manifesto della Finanza Etica<sup>108</sup>, predisposto dall’Associazione Finanza Etica, la finanza eticamente orientata:

- ritiene che il credito, in tutte le sue forme, sia un diritto umano. Cura i diritti dei poveri e degli emarginati senza discriminazioni in base all’etnia, al sesso, alla religione o al patrimonio e considera valide non solo le garanzie di tipo patrimoniale, ma anche quelle forme di garanzia personale che permettono l’accesso al credito anche alle fasce più deboli della popolazione;
- considera l’efficienza una componente della responsabilità etica. Mettere a disposizione il proprio risparmio e farne un uso responsabile, è il fondamento di una partnership tra soggetti con pari dignità;
- non ritiene legittimo l’arricchimento basato sul solo possesso e scambio di denaro. Il tasso di interesse, il rendimento del risparmio, deve essere mantenuto il più basso possibile, sulla base delle valutazioni economiche, sociali ed etiche;

---

<sup>108</sup> <http://www.finanza-etica.it>

- è trasparente. I depositanti hanno il diritto di conoscere i processi di funzionamento dell'istituzione finanziaria e le sue decisioni di impiego e di investimento del risparmio;
- prevede la partecipazione alle scelte importanti dell'impresa non solo da parte dei soci ma anche dei risparmiatori. La finanza etica in questo modo si fa promotrice di democrazia economica;
- ha come criteri di riferimento per gli impieghi la responsabilità sociale e ambientale. Esclude per principio rapporti finanziari con quelle attività economiche che ostacolano lo sviluppo umano e contribuiscono a violare i diritti fondamentali della persona, come la produzione e il commercio di armi, le produzioni gravemente lesive della salute e dell'ambiente, le attività che si fondano sullo sfruttamento dei minori o sulla repressione delle libertà civili;
- richiede un'adesione globale e coerente da parte del gestore del risparmio che ne orienta tutta l'attività. Qualora invece l'attività di finanza etica fosse soltanto parziale, è necessario spiegare, in modo trasparente, le ragioni della limitazione adottata. In ogni caso l'intermediario si dichiara disposto ad essere “monitorato” da istituzioni di garanzia dei risparmiatori.

Quindi la Finanza Etica riformula i valori di riferimento della finanza tradizionale (l'equa remunerazione dell'investimento e non la speculazione, la persona e non il capitale) senza rifiutarne i meccanismi di base (come l'intermediazione, la raccolta, il prestito), propone la modifica dei comportamenti in senso più sociale e mira a finanziare tutte quelle attività che si muovono in un'ottica di sviluppo umanamente ed ecologicamente sostenibile.

Non di rado vengono proposti anche prodotti legati alla finanza cosiddetta “solidale”.

Si tratta di una branca specifica, che identifica gli strumenti finanziari che si prefiggono l'obiettivo di sostenere gli attori dell'economia sociale e solidale.

È il caso, ad esempio, di cooperative, associazioni o organizzazioni senza scopo di lucro.

Con finanza “verde” o *green* vengono indicati specificatamente gli strumenti che puntano (o dovrebbero puntare) a proteggere l'ambiente e a contribuire alla

battaglia contro i cambiamenti climatici: anche in questo caso si tratta, più che di una definizione generale, di una settorializzazione degli investimenti.

Così, ad esempio, sono sempre più in voga i green bond attraverso i quali si possono finanziare progetti legati al processo di transizione ecologica.

Ma esistono anche dei fondi verdi che promettono di investire unicamente in imprese rispettose della natura: anche in questo caso, è dirimente la definizione di cosa faccia davvero bene all'ambiente.

Ci si può ad esempio accontentare di non investire in aziende che palesemente provocano danni, oppure ci si può avventurare in pericolosi distinguo tra fonti fossili particolarmente nocive (il carbone) e meno impattanti (il gas), anche se, in realtà, anche queste ultime ci allontanano dagli obiettivi indicati dall'Accordo di Parigi sul clima del 2015.

Se si vuole, dunque, avere la certezza che i nostri soldi siano investiti davvero ragionando in modo “complessivo” sul benessere delle persone, delle comunità, sulla salvaguardia degli ecosistemi e del clima, la sola possibilità è scegliere prodotti finanziari etici.

Posto che per attività eticamente orientata o, più semplicemente, per attività etica si intende l'attività socialmente utile, ossia che ha effetti positivi sul benessere collettivo, l'atteggiamento negativo si identifica con una scelta di astensione dal compiere attività contrarie all'etica professata: per esemplificare, tale comportamento può essere riscontrato, tra gli altri casi, nel momento in cui viene assunta la decisione di non erogare finanziamenti ad imprese giudicate eticamente non meritevoli, come quelle impegnate nella produzione di armamenti o quelle che nello svolgimento dell'attività produttiva causano emissioni altamente inquinanti per l'ambiente.<sup>109</sup>

L'atteggiamento positivo si manifesta qualora l'intermediario scelga di impegnarsi direttamente in un'attività conforme all'etica professata, provvedendo ad esempio al finanziamento di progetti socialmente meritevoli, come le iniziative in campo ecologico o quelle orientate all'inserimento nel mercato del lavoro dei portatori di handicap, oppure si orienti verso il finanziamento di realtà produttive che per dimensioni o assenza di garanzie siano generalmente ritenute non bancabili, come

---

<sup>109</sup>Intonti M., “*Valore economico e comportamento etico delle imprese bancarie*”, Cacucci Editore, Bari, 2004.

microimprenditoria giovanile, iniziative appartenenti al settore nonprofit, attività di finanziamento a favore dello sviluppo di comunità locali finalizzate ad alleviare problemi sociali o a sostenere fasce di popolazione più svantaggiate.

È opportuno sottolineare a questo proposito che l'orientamento verso una finanza etica di tipo negativo piuttosto che positivo ha ripercussioni di tipo economico e operativo decisamente diverse: è intuitivo, infatti, come gli sforzi di avvicinamento a settori produttivi e a clientela a basso reddito da parte degli intermediari finanziari e quindi l'adozione di atteggiamenti di tipo positivo nei confronti della finanza etica abbiano delle implicazioni di rischio, di rendimento e organizzative ben più onerose rispetto alla scelta, di tipo negativo, di non finanziare attività illecite o socialmente riprovevoli.

Analizzando la finanza etica dal punto di vista dei prodotti finanziari a cui essa dà origine, è possibile distinguere tra strumenti di raccolta etici e strumenti di impiego etici, tra loro legati dal consueto nesso funzionale per cui la raccolta con strumenti finanziari eticamente orientati diviene mezzo per realizzare investimenti socialmente responsabili.

Nell'ambito della finanza etica il nesso funzionale è reso ancora più evidente dalla possibilità, in molti casi, di specifica destinazione dei fondi secondo le indicazioni del cliente depositante.

Dal punto di vista dell'intermediario, la fornitura di strumenti di raccolta e di impiego etici comporta un maggiore o minore grado di rischio economico che è strettamente legato alla specifica tipologia di prodotto erogato ed è determinante per stabilire il grado di eticità assunto dall'operatore.

Riguardo agli strumenti di raccolta, essi sono generalmente caratterizzati da due possibilità:

1. autolimitazione del tasso di interesse da parte del depositante;
2. scelta del settore di investimento dei propri risparmi.

Pertanto, è possibile individuare:

1. strumenti di raccolta che prevedono l'investimento a scopo di beneficenza dei proventi derivanti dalla rinuncia alla remunerazione da parte del soggetto depositante: in tal caso il risparmiatore, nel depositare i propri risparmi, rinuncia formalmente a tutta o ad una parte della remunerazione per donarla ad iniziative di carattere etico.



Il profilo di tale strumento comporta per l'intermediario un grado di rischio economico basso per via del carattere di non rimborsabilità dei proventi a cui il depositante ha rinunciato;

2. strumenti di raccolta che comportano l'investimento etico dei proventi derivanti dalla rinuncia alla remunerazione da parte del soggetto depositante: in quest'ipotesi, il depositante rinuncia alla remunerazione del proprio risparmio per destinarla a prestiti a favore di soggetti con caratteristiche etiche o all'acquisizione di partecipazioni al capitale di imprese con profilo etico.

Anche in tal caso e per i medesimi motivi di cui sopra, il rischio per l'intermediario coinvolto è basso;

3. strumenti di raccolta che prevedono l'investimento di quote del capitale depositato in prestiti etici o partecipazioni al capitale di iniziative etiche.

Tali strumenti riservano in alcuni casi anche la possibilità di intervento del depositante nel processo di allocazione del risparmio attraverso la scelta del settore di destinazione o del beneficiario del prestito.

In tal caso il rischio economico per l'intermediario è sensibilmente alto in quanto l'operatore è investito delle responsabilità tipiche della banca nei confronti dei depositanti, affiancate da maggiori vincoli determinati sia dalla necessità di effettuare, oltre ad un'istruttoria di carattere economico-finanziario, anche un'istruttoria di carattere etico, sia dalla mancanza di libertà decisionale che usualmente deriva dalla separazione dei contratti di raccolta da quelli di impiego;

4. strumenti di raccolta e servizi accessori offerti a soggetti socialmente deboli, come i conti correnti aperti agli immigrati e i servizi di rimessa nei paesi di origine. In tal caso il rischio è conforme a quello connesso alla normale attività bancaria.

Riguardo agli strumenti di impiego, la peculiarità che li accomuna è legata al tasso agevolato a cui sono erogati, reso possibile dalla circostanza che tali finanziamenti sono la naturale destinazione di una raccolta a basso costo caratterizzata da rinuncia alla remunerazione da parte del depositante.

La loro classificazione è grosso modo speculare a quella degli strumenti di raccolta e prevede:

1. prestiti o partecipazioni al capitale di iniziative socialmente responsabili finanziati grazie alla rinuncia dei depositanti ai proventi sui risparmi.

Il rischio economico dell'intermediario è nullo anche in questo caso;

2. finanziamenti o partecipazioni al capitale di iniziative eticamente orientate alimentati dal risparmio esplicitamente finalizzato dai depositanti;
3. microcredito o microfinanza, ossia forme di intermediazione finanziaria di importo estremamente contenuto, a carattere informale o istituzionale, tipiche delle economie in via di sviluppo;
4. prestiti di gruppo con garanzia dell'impegno solidale dei membri del gruppo o assistiti da fondi di garanzia costituiti ad opera di organismi terzi.

Tra tali strumenti un cenno particolare merita, in questa sede, il microcredito, forma di finanziamento caratterizzata da prestiti di modesta entità forniti ad individui in condizioni di svantaggio, appartenenti sia ad economie in via di sviluppo sia ad economie sviluppate, concessi con lo scopo di favorire la loro autonomia economica e sociale.

Questa tecnica, ideata e sviluppata per la prima volta in seno alla Grameen Bank nel Bangladesh (vedi sopra), si è rivelata uno strumento efficace per contribuire alla ricostruzione economica e civile di paesi vessati dalla guerra (come, ad esempio, il Kosovo) e per contribuire alla risoluzione di problematiche sociali anche in contesti temporali e territoriali caratterizzati da migliori condizioni economiche.

In Italia, tra le esperienze di microcredito, è possibile ricordare nel 2002 l'iniziativa di Federcasse, capofila di un progetto di partnership per la promozione di un sistema finanziario etico alternativo in Ecuador.

Il progetto ha previsto assistenza tecnica e finanziamenti per lo sviluppo della cooperazione di credito a favore delle popolazioni locali, soprattutto le più povere, come gli indios e i campesinos.

La rete italiana di Banche di credito cooperativo ha lanciato una campagna di capitalizzazione che ha consentito di erogare oltre 3 milioni di dollari in finanziamenti e 400 mila dollari in donazioni, permettendo alle banche cooperative in Ecuador di sostenere più di 60 mila famiglie e facilitare la nascita di piccole cooperative industriali.

Sempre nel nostro paese, una forma particolare di microcredito, nota con il nome di "prestito d'onore" ed erogata a giovani privi di garanzie patrimoniali ma dotati di una buona idea imprenditoriale, ha contribuito a creare nuova occupazione e a stimolare l'imprenditorialità giovanile.

Infine, accanto agli strumenti di raccolta e impiego, è oggi estremamente ampia la gamma di strumenti di investimento eticamente orientati, in particolare nella forma

di fondi comuni di investimento, la cui peculiarità consiste, nella destinazione delle somme gestite ad iniziative di carattere etico, sociale, ambientale.

La crescente attenzione alla cultura della responsabilità sociale e la ricerca da parte degli investitori di strumenti finanziari che permettano di coniugare gli obiettivi di rendimento con finalità di solidarietà e responsabilità sociale, hanno portato allo sviluppo di molteplici fondi comuni di investimento con finalità etiche, che basano la scelta degli impieghi su parametri di sostenibilità sociale e ambientale e che possono essere collocati sia da banche tradizionali, che esprimono in tal modo il loro orientamento etico, sia da banche alternative a specifico e dichiarato orientamento etico.

I primi fondi etici nascono negli anni '30 negli Stati Uniti con motivazioni di carattere essenzialmente religioso: essi rispondono all'esigenza, sentita da molti risparmiatori, di gestire i propri risparmi secondo i dettami della religione di appartenenza, che impone di evitare l'investimento nell'industria del tabacco, dell'alcool, del gioco d'azzardo, ecc.

Agli inizi degli anni '70 i fondi etici si sviluppano in maniera più estesa sia nel Nord America sia in Europa diventando espressione della consapevolezza che le scelte d'investimento non sono solo un momento di messa a frutto dei capitali, ma anche uno strumento di intervento nella società civile.

In tale periodo si rivelano importanti, per lo sviluppo di tali fondi, i movimenti pacifista ed ecologista.

Negli anni '80 si assiste ad una evoluzione dei fondi etici, che prelude alla loro affermazione negli anni '90: essi passano da una gestione basata su criteri negativi, e dunque sul rispetto del divieto ad investire in determinati settori non conformi all'etica, ad una gestione basata su criteri positivi, nella quale vengono privilegiate, ad esempio, quelle imprese che operano in settori ad impatto sociale positivo, come il riciclaggio dei materiali, l'ecologia, la tutela della salute, la promozione della cultura.

In questo periodo fioriscono centri di ricerca e fondazioni in grado di fornire informazioni e garanzie sulle imprese che rispondono a standard etici ed ecologici. In particolare, l'Eiris (Ethical Investment Research Service), creato a Londra nel 1983 su iniziativa di chiese e opere di carità mosse dall'intento di investire capitali senza tradire i propri principi, individua criteri positivi e negativi utili al fine di selezionare le imprese da includere o escludere da un determinato portafoglio titoli.

I criteri positivi che un'impresa deve rispettare per essere considerata socialmente responsabile e inserita nel fondo sono così individuati:

- porre attenzione alla protezione e alla salvaguardia ambientale e all'uso di sistemi adatti al riciclaggio dei rifiuti;
- promuovere progetti per i Paesi in via di sviluppo, l'assistenza sanitaria, l'assistenza agli anziani;
- investire in sistemi di riscaldamento a basso consumo energetico e a basso livello d'inquinamento;
- impegnarsi nei confronti del rispetto della salute e della sicurezza sul lavoro;
- porre attenzione al prodotto ed evitare l'eccessiva sostituzione della manodopera con “mezzi meccanici”;
- porre attenzione alla formazione professionale e all'educazione, alla promozione di attività di divertimento e di utilizzo del tempo libero.

I criteri negativi, che individuano le caratteristiche in base alle quali l'emittente non viene inserito nel fondo d'investimento, riguardano:

- l'esercizio di attività in paesi che non rispettano i diritti civili;
  - la produzione diretta - o la partecipazione in imprese produttrici - di armi, alcolici, tabacco, pellicceria, energia nucleare, pesticidi, prodotti inquinanti per lo strato d'ozono e le foreste tropicali e lo sfruttamento di cavie animali a fini produttivi.

L'evoluzione nel corso del tempo dei fondi etici ha registrato dapprima lo sviluppo dei fondi di prima generazione, basati solo sull'esclusione degli investimenti in settori industriali non etici, quali il tabacco e le armi, e non impegnati nella selezione delle imprese incluse in comparti considerati accettabili; poi, intorno alla metà degli anni '80, la diffusione dei fondi di seconda generazione, caratterizzati da un approccio positivo di selezione delle imprese meritevoli dal punto di vista sociale e ambientale; infine, nella seconda metà degli anni '90 l'affermazione dei fondi di terza generazione, che hanno lo scopo di contemperare l'esigenza di un rendimento finanziario soddisfacente con gli obiettivi di sostegno allo sviluppo sostenibile.

Tali fondi costituiscono la base di sviluppo dei fondi più moderni, di quarta generazione, in cui i criteri di selezione degli emittenti, imprese o Stati, sono diventati più stringenti e si basano su segnali tangibili e affidabili di orientamento etico, come gli indicatori socio-ambientali, le certificazioni e i rating sociali e ambientali emessi da società ed istituti specializzati.

Questi ultimi, nell'assegnazione del rating, si basano su precisi parametri e sull'approccio best in class, premiando i soggetti che, pur appartenendo a settori considerati a rischio dal punto di vista della sostenibilità socio-ambientale (come i comparti dell'auto, della chimica, dell'energia), hanno intrapreso azioni tese a limitare l'impatto ambientale delle proprie produzioni e a coinvolgere il personale nella gestione.

Attualmente, nel panorama dei fondi comuni di investimento eticamente orientati è possibile distinguere tra:

- ◆ fondi etici in senso stretto (o fondi socialmente responsabili), che destinano i capitali raccolti al finanziamento, attraverso l'acquisizione di titoli azionari ed obbligazionari, di iniziative etiche, selezionate tramite screening positivi o negativi. Tra i fondi etici propriamente detti rientrano anche i cosiddetti fondi verdi o fondi di sostenibilità, il cui patrimonio viene investito in titoli di aziende che operano nel settore della tutela ambientale e si impegnano per perseguire uno sviluppo economico sostenibile<sup>46</sup>;

- ◆ fondi cosiddetti "de partage" (detti anche fondi solidaristici, umanitari o a devoluzione dei proventi), che prevedono la devoluzione ad iniziative etiche, sotto forma di beneficenza, prestiti e partecipazione al capitale, sia dei proventi derivanti da una gestione di tipo tradizionale, nella quale viene rispettato comunque un criterio di eticità negativa consistente nella rinuncia ad investire il patrimonio del fondo in iniziative eticamente scorrette, sia di una parte delle commissioni di gestione.

Entrambe le categorie già menzionate possono essere gestite e collocate da soggetti specializzati nel settore della finanza etica ovvero da soggetti appartenenti al settore dell'intermediazione tradizionale.

Attualmente, la diffusione dei fondi etici in Europa e nel mondo è estremamente elevata, così come elevato è il proliferare di iniziative di promozione, sensibilizzazione e consulenza sulla Corporate Social Responsibility (CSR) e sui Social Responsible Investment (SRI).

In Italia si registra inoltre la presenza, per citare solo alcune delle molteplici iniziative in tema di finanza etica, del Forum per la Finanza Sostenibile, associazione senza scopo di lucro la cui missione è la promozione della cultura dello sviluppo sostenibile presso la comunità finanziaria italiana, e l'Osservatorio Finetica, nato dalla collaborazione tra ricercatori dell'Area Finanza Aziendale dell'Università Bocconi e della Pontificia Università Lateranense sui temi dell'etica, della finanza e del valore d'impresa.

Da notare anche che l'Unione Europea ha cominciato ad inserire stabilmente nella sua agenda i temi della Corporate Social Responsibility, pubblicando un Libro Verde e successivamente un Libro Bianco per promuoverla nei prossimi anni, varando altresì un Multistakeholder Forum per l'approfondimento del tema e annunciando la creazione di un'agenzia di rating etici europea.

Quanto alla diffusione dei fondi etici in Europa, dalla lettura del rapporto "Green, social and ethical funds in Europe 2002"<sup>51</sup> e dell'aggiornamento al 30 giugno 2003<sup>52</sup>, emerge che alla data del 31 dicembre 2001 operavano in Europa 280 fondi verdi, sociali ed etici, con un incremento, rispetto alla fine del 1999, del 78%. In particolare, durante la seconda metà del 2001 il numero dei fondi è cresciuto da 251 a 280.

Alla data del 30 giugno 2003, inoltre, il numero dei fondi operativi risultava pari a 313 con un incremento del 12% rispetto alla fine del 2001.

Infine, in tema di investimento socialmente responsabile è opportuno fare un accenno ai fondi pensione poiché si ritiene che, per le particolari caratteristiche che li connotano, siano strumenti particolarmente adatti a contribuire allo sviluppo della finanza etica.

Da un lato, infatti, la natura previdenziale di tali strumenti incorpora una valenza chiaramente sociale; dall'altro, la natura non speculativa orientata al lungo periodo tipica dei fondi pensione ben si presta a beneficiare dei potenziali extra-rendimenti che possono essere generati da una corretta gestione dei rischi sociali e ambientali nel lungo periodo.

Tra l'altro, un approccio di investimento a lungo termine consente di instaurare con le società partecipate un rapporto più saldo che non sia basato su una mera speculazione di breve periodo, ma su investimenti strategici con orizzonti temporali più ampi.

Un simile legame tra fondi pensione e imprese, in effetti, consentirebbe di creare le premesse e le condizioni per un maggiore coinvolgimento delle imprese sui temi sociali e ambientali e per l'avvio di un processo di sensibilizzazione finalizzato ad implementare programmi e politiche opportuni ai fini dell'affermazione dei principi della responsabilità sociale d'impresa su larga scala.

A conferma della condivisibilità dell'orientamento suesposto in merito ai fondi pensione, emerge la situazione degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Germania<sup>58</sup>: negli Stati Uniti, nel 2000, a fronte di un totale di 2139 miliardi di dollari di capitale gestito in maniera socialmente responsabile, oltre il 60% era di pertinenza di fondi pensione; in Gran Bretagna nell'estate del 2000 è stata emanata una legge che impone ai gestori di fondi pensione di comunicare se vengono seguiti o meno criteri etici di selezione degli impieghi e, dopo l'entrata in vigore del provvedimento, il 72% dei fondi ha dichiarato di essere disposto ad utilizzare parametri socio-ambientali; in Germania nel 2001 è stata emanata una legge simile che ha esteso tale obbligo anche ai fondi aperti.

Quanto all'Italia, il governo ha recentemente dichiarato di vedere con favore l'introduzione di una norma che preveda che i fondi pensione comunichino agli aderenti in che modo intendono gestire le dimensioni ambientali e sociali delle loro politiche di investimento.

Dall'analisi del Primo Rapporto sulla Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI)<sup>110</sup> in Italia emerge che le banche coinvolte nello studio esplicitano la propria sensibilità per i temi socio-ambientali principalmente nello statuto, nella mission aziendale e nel codice di comportamento.

Altre vie sono la redazione del bilancio sociale, la sottoscrizione di dichiarazioni di organismi sovranazionali e l'adesione a movimenti internazionali di impegno sociale come, ad esempio, l'UNEP Finance Services Iniziative, che riguarda l'impatto ambientale dell'attività delle banche, il Global Compact (ONU), che promuove una condotta delle aziende rispettosa dei diritti umani e dell'ambiente, il World Business Council of Sustainable Development, che diffonde nel mondo economico i concetti della RSI, e il Programma Green Light della Commissione

---

<sup>110</sup> ISVI, ISTITUTO PER I VALORI D'IMPRESA - DOXA, *Primo Rapporto sulla Responsabilità Sociale d'Impresa in Italia*, 2002, pag. 119 e segg., [www.isvi.org](http://www.isvi.org).

Europea, che si occupa della gestione di sistemi di illuminazione nel settore terziario ispirati a principi di tutela ambientale.

Estremamente interessante è l'analisi, condotta nel Rapporto, degli elementi segnaletici dell'orientamento etico - sociale dell'intermediario, costituiti:

- ◆ dalla redazione del bilancio sociale;
- ◆ dall'adozione di un codice di comportamento;
- ◆ dall'adozione di un modello organizzativo e gestionale conforme al D. Lgs. 231 del 2001 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300);
- ◆ dallo svolgimento di "attività di prossimità al territorio e di sviluppo dell'imprenditorialità locale";
- ◆ dallo svolgimento di attività di social banking;
- ◆ dall'ottenimento di certificazioni etiche.

Il bilancio sociale, ovvero quel particolare documento che mette in evidenza il contributo etico e sociale dell'impresa, è annoverabile tra gli strumenti di finanza etica in quanto indice di attenzione e sensibilità al tema della gestione responsabile e importante segnale di creazione di valore etico, oltreché di comunicazione dello stesso.

Per molto tempo l'Italia è rimasta priva di una legislazione a favore della Finanza Etica, non prevedendo neppure delle norme che riconoscessero la peculiarità delle banche che promuovono attività aventi finalità di solidarietà sociale e che si rifanno a valori di eticità.

Il primo riferimento normativo, seppur non espressamente dedicato alla Finanza Etica, può essere ricondotto alla Legge 31/01/1992, n. 59 "*Nuove norme in materia di società cooperative*", che ha introdotto l'obbligo per le società cooperative di destinare il 3% degli utili netti ai fondi per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, costituiti dalle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo.

Lo scopo di tali fondi consiste nel finanziamento di nuove imprese e nella promozione dello sviluppo della cooperazione privilegiando i programmi diretti all'innovazione tecnologica, allo sviluppo del Mezzogiorno e all'incremento dell'occupazione.



Notevole importanza riveste poi il D.L. 460/97 *“Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”* e il Decreto n. 328/1999 del MEF, *“Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 29 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, concernente l'emissione dei titoli da denominarsi "di solidarietà”*.

I titoli di solidarietà sono delle obbligazioni a tasso fisso non convertibili alla cui emissione sono abilitati le banche e gli intermediari finanziari; questi hanno l'obbligo di destinare i fondi raccolti con l'emissione dei titoli esclusivamente al finanziamento delle ONLUS e di tenere per i fondi raccolti una gestione separata dalla quale risultino in modo chiaro e trasparente tutte le entrate e le spese connesse ai fondi medesimi.

Successivamente, il Testo Unico della Finanza all'art. 117-ter *“Disposizioni in materia di finanza etica”* ha disposto che: *“La Consob, previa consultazione con tutti i soggetti interessati e sentite le Autorità di vigilanza competenti, determina con proprio regolamento gli specifici obblighi di informazione e di rendicontazione cui sono tenuti i soggetti abilitati e le imprese di assicurazione che promuovono prodotti e servizi qualificati come etici o socialmente responsabili”*.

Tali obblighi sono indicati agli articoli 136 e 137 del *“Regolamento Intermediari”* emanato dalla Consob, i quali dispongono che i soggetti abilitati e le imprese di assicurazione devono fornire informazioni relative:

- a) gli obiettivi e le caratteristiche in relazione ai quali il prodotto o servizio è qualificato come etico o socialmente responsabile;
- b) i criteri generali di selezione degli strumenti finanziari in virtù degli obiettivi e delle caratteristiche di cui alla lettera a);
- c) le politiche e gli obiettivi eventualmente perseguiti nell'esercizio dei diritti di voto connessi agli strumenti finanziari detenuti in portafoglio;
- d) l'eventuale destinazione per iniziative di carattere sociale o ambientale di proventi generati dai prodotti offerti e dai servizi prestati e la relativa misura;
- e) le eventuali procedure adottate per assicurare il perseguimento degli obiettivi di cui alla lettera a), compresa la presenza di organi specializzati

istituiti all'interno dei soggetti abilitati e delle imprese di assicurazione e le relative funzioni;

- f) l'adesione a codici di autoregolamentazione, promossi da soggetti specializzati.

Un ultimo riferimento normativo è rappresentato dal D. Lgs. n. 252/2005 che, al comma 5 dell'art. 17-bis, stabilisce che le forme pensionistiche complementari devono esporre nel rendiconto annuale se e in quale misura nella gestione delle risorse siano prese in considerazione aspetti etici, sociali e ambientali.

Anche in ambito comunitario la Commissione Europea ha espresso il proprio parere in tema di Finanza Etica e di investimenti socialmente responsabili nel Libro Verde<sup>111</sup> "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese".

Il Libro Verde definisce la responsabilità sociale delle imprese come l'integrazione su base volontaria dei problemi ambientali e sociali nelle attività commerciali svolte dalle stesse e nelle loro relazioni con le altre parti, contribuendo, in tal modo, ad una crescita economica sostenibile accompagnata da un miglioramento qualitativo e quantitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale.

La strategia proposta dalla Commissione Europea si basa su una serie di principi, quali:

- il riconoscimento della natura volontaria della responsabilità sociale d'impresa;
- la necessità di rendere le pratiche socialmente responsabili trasparenti e credibili;
- la focalizzazione su attività alle quali l'intervento della Comunità Europea può apportare valore aggiunto;
- un approccio che tenga conto degli aspetti sociali, ambientali ed economici, nonché degli interessi dei consumatori;
- l'attenzione rivolta alle caratteristiche e alle esigenze delle PMI;

---

<sup>111</sup> I libri verdi sono documenti pubblicati dalla Commissione europea, attraverso cui si vuole stimolare la riflessione a livello europeo su un tema particolare. Essi invitano le parti interessate (enti e individui) a partecipare ad un processo di consultazione e di dibattito sulla base delle proposte presentate. Talvolta i libri verdi danno origine a sviluppi legislativi che vengono poi presentati nei libri bianchi.

- l'appoggio ad accordi e strumenti internazionali già esistenti (norme sul lavoro, principi OCSE destinati alle multinazionali, ecc.).

Obiettivo di tale strategia è quello di fornire maggiori informazioni sugli effetti positivi della responsabilità sociale d'impresa, rafforzare lo scambio di esperienze, organizzare un forum a livello comunitario destinato a tutte le parti interessate e integrare la responsabilità sociale d'impresa nelle politiche comunitarie.

## Conclusioni

Ogni innovazione, di qualunque tipo essa sia (tecnologica, economica, ecc.), può dar luogo a trasformazioni sociali durature con ampio impatto sul comportamento e sulle relazioni delle persone.

L'innovazione sociale può essere definita come quel processo relativo alla produzione di attività, prodotti, servizi, processi e programmi innovativi che hanno l'obiettivo di dare una nuova soluzione a un problema sociale ancora insoddisfatto e il cui valore arreca beneficio alla società nel suo complesso piuttosto che ai singoli individui.

Le esigenze (a volte lampanti, come la malattia o la fame, a volte meno evidenti, come la protezione degli animali o il non-razzismo) si manifestano in modi diversi: attraverso campagne, movimenti politici e religiosi, individui arrabbiati, gruppi e organizzazioni di volontariato, che meglio di chiunque altro interpretano e affrontano i problemi che li coinvolgono.

Il punto di partenza è quindi l'accoppiamento dell'idea di un bisogno non soddisfatto con un "idea di come soddisfarlo; le idee sociali, infatti, non sempre sono intrinsecamente nuove, ma derivano dalla combinazione di idee in precedenza separate.

La definizione di innovazione sociale comprende dunque fenomeni ampi e diversificati che vanno dall'educazione sanitaria alle riforme pensionistiche, dalle pratiche collaborative sui codici open source all'imprenditoria sociale, dal fair trade ai nuovi modelli di sostenibilità.

Non va trascurata tra questi, una delle maggiori manifestazioni della social innovation, ossia la Finanza Etica, che con i suoi principi e i suoi strumenti, opportunamente adottati dai soggetti che di tale fenomeno ne hanno fatto una filosofia di vita, mira ad aiutare i soggetti svantaggiati ad uscire dal circolo della povertà e a indirizzare gli investimenti dei risparmiatori e l'attività delle imprese in una direzione socialmente responsabile, di efficienza e sostenibilità.

Un cambiamento dei comportamenti in senso più etico dovrebbe indurre quindi a sostenere e finanziare anche quelle attività, quali la cooperazione internazionale e sociale, le attività artistiche e culturali, le attività del settore non-profit, la tutela dei diritti umani e l'ecologia, che arrecano innumerevoli vantaggi al territorio in cui vengono realizzate.

Con riferimento al nostro Paese, vi sono ancora delle perplessità sul concetto di Finanza Etica, che sembra non riuscire a fare la netta differenza tra finanza etica, che richiede la massima trasparenza e l'assenza di speculazione, e finanza umanitaria, più vicina all'idea di beneficenza e che manca di alcuni elementi essenziali, quali la responsabilità dei prenditori di fondi e dei risparmiatori, rapporti personali tra creditori e debitori, parità di trattamento nei rapporti; ciò ha portato allo sviluppo di diverse modalità di coniugazione della finanza con i soggetti che hanno difficoltà ad accedere al credito e quelli che intendono investire responsabilmente: gli intermediari finanziari specializzati, le donazioni e gli intermediari creditizi specializzati.

Quindi la possibilità di coniugare attività bancaria e filantropia c'è, ma è ancora poco sviluppata, ha ancora pochi strumenti e pochi "sostenitori" pur muovendo patrimoni non proprio trascurabili.

Le nuove sfide poste dall'urgenza della questione ambientale e dalla globalizzazione daranno certamente una spinta allo sviluppo di queste modalità di finanza.

Basti pensare, per rimanere in Italia, alla legge costituzionale n. 1 del 2022, approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti, interviene sugli artt. 9 e 41 della Costituzione per introdurre la tutela dell'ambiente nelle loro previsioni.

Il nuovo comma dell'art. 9, infatti, riconosce nell'ambito dei principi fondamentali quello di tutela dell'ambiente, delle biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future, attribuendo alla Repubblica anche la tutela di questi aspetti.

Viene inoltre inserito un principio di tutela degli animali, attraverso la previsione di una riserva di legge statale che ne disciplini forme e modi.

Al contempo si interviene sul secondo comma dell'art. 41 stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, premettendo questi due limiti a quelli già vigenti, ovvero la sicurezza, le libertà e la dignità umana.

La modifica del terzo comma dell'art. 41 riserva alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, ai fini non solo sociali, ma anche ambientali.

È infine presente una clausola di salvaguardia per l'applicazione del principio di tutela degli animali, come introdotto dal progetto di legge costituzionale, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

L'attività delle fondazioni di origine bancaria e delle banche etiche può essere considerata corrispondente al dettato dell'art. 47 e ai concetti di credito e risparmio in esso espressi: certo, con forme adeguate ai tempi, ma non si può negare che entrambe le realtà osservate abbiano come fine ultimo la tutela dei diritti delle classi più deboli.

Tuttavia, non si può sorvolare sul fatto che l'ingresso dell'Italia nell'UE e l'adozione della moneta unica abbiano comportato l'abdicazione di una funzione fondamentale dell'esercizio della sovranità nazionale, ossia la determinazione della politica monetaria.

Le recenti crisi economiche, dal 2008 alla recente pandemia, hanno reso ancora più evidenti gli effetti dell'interdipendenza economica degli Stati membri dell'UE.

Il Vertice euro dell'ottobre 2014 ha posto l'accento sulla necessità di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche europee: il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria non può infatti prescindere da una *governance* solidale che reagisca prontamente agli *shock* del mercato.

Il 22 giugno 2015 il Presidente della Commissione europea, in collaborazione con i Presidenti del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo, della Banca centrale europea e del Parlamento europeo, ha presentato una relazione intitolata «Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa», nota anche come «Relazione dei cinque Presidenti». <sup>112</sup>

L'euro – come ribadito nella Nota analitica del 12 febbraio 2015 – è una *community of destiny* che postula la permanente condivisione della sovranità monetaria.

Le politiche economiche e di bilancio, corollario indefettibile del progetto europeo, sono però rimesse agli Stati membri, che, gelosi delle proprie prerogative, tendono a sgretolare le fondamenta della moneta unica.

La relazione presentata da Juncker si propone di ridurre la diastasi fra politica monetaria – comune – e politiche economiche e di bilancio – plurime e diversificate – in modo che le istituzioni europee e i governi nazionali concorrano efficacemente

---

<sup>112</sup> Masci F., “Le sfide dell'Unione economica e monetaria”, in “Le sfide dell'Unione economica e monetaria, a cura di Salerno M. e Ferrara M., 2017, Pescara, pagg. 19 – 27.

alla stabilizzazione delle economie, al risanamento delle finanze pubbliche e alla salvaguardia dei processi d'integrazione.

Il ponte che unisce sovranità monetaria e competitività economica deve quindi avere le forme di una *governance* democratica comune, che risponda prontamente agli *shock* del mercato.

“Corrimano” indispensabile di questo raccordo è la resilienza delle economie interne, una “plasticità” politico-istituzionale che assorba e metabolizzi le fisiologiche turbolenze del sistema economico globale.

La definizione interna delle politiche economiche sarà mediata da comitati indipendenti per la competitività, che concilieranno le esigenze dei singoli paesi e le istanze di condivisione europea.

Facendo salve le competenze degli attori politici, tali comitati – indipendenti, terzi e imparziali – monitoreranno l'evoluzione dei prezzi all'interno degli Stati e forniranno piattaforme-dati per la fissazione dei salari.

Alla luce delle analisi indicate, valuteranno le misure pertinenti e formuleranno raccomandazioni politiche tenendo conto delle specificità nazionali.

La rinnovata Unione economica mirerà anche alla crescita dell'occupazione e delle *performance* sociali.

Il rinnovamento non potrà infine prescindere dal coordinamento delle politiche economiche.

La razionalizzazione del semestre europeo è il primo *step* di questo processo di coordinamento.

Anticipando a febbraio la pubblicazione delle relazioni si è valorizzato il ruolo dei programmi nazionali di riforma, indispensabili per rispondere strategicamente all'analisi della Commissione.

Anticipando a maggio la pubblicazione delle proposte di raccomandazione si è invece lasciato più tempo al dibattito socio-politico interno.

D'altro canto, la Commissione ha sensibilmente ridotto il numero di raccomandazioni, circoscrivendo i *report* alle analisi macroeconomiche e sociali dei successivi 12-18 mesi.

L'obiettivo finale dei cinque Presidenti è quello di articolare il semestre europeo in due fasi successive, una europea e una nazionale.

La prima, che si estenderebbe da novembre a febbraio, sarebbe dedicata alla valutazione della zona euro.

La fase successiva, che si svilupperebbe da marzo a luglio, sarebbe preordinata all'analisi delle politiche nazionali e della loro conciliabilità con le priorità in discorso. Avrebbe inizio con la pubblicazione delle relazioni indirizzate dalla Commissione ai singoli paesi e si concluderebbe con l'adozione delle specifiche raccomandazioni.

Il completamento dell'Unione finanziaria è un passaggio ineludibile per l'implementazione dell'UEM, perché un sistema bancario integrato garantisce una corretta trasmissione della politica monetaria e un'adeguata diversificazione del rischio tra i Paesi.

La *governance* europea si trova innanzi ad un bivio epocale: cedere alla fascinazione delle correnti nazionaliste, rinunciando all'acquisizione di ulteriori fette di sovranità, o proseguire lungo il viale dell'integrazione.

La scelta non è scontata, e le macerie lasciate dalla crisi tendono a rinfocolare l'euroscetticismo: le turbolenze economico-finanziarie, amplificate dall'immigrazione di massa e dal terrorismo di matrice politico-religiosa, sottopongono l'UE a pressioni "sotterranee" che rischiano di sgretolare qualsiasi progetto politico condiviso.

La relazione esaminata, portando avanti un necessario disegno federativo, tenta di ricucire lo strappo fra politica economica e politica monetaria trasferendo in capo alle istituzioni europee il sostanziale governo dell'economia.

L'inadeguatezza degli strumenti di coordinamento ha rivelato la stringente necessità di allocare sul medesimo livello di *governance* le politiche in discorso, accrescendo, contestualmente, la democraticità dell'UEM.

Tuttavia, mentre scrivo queste righe la Russia ha invaso l'Ucraina e avanzato pretese su altri Paesi europei, mettendo drammaticamente in evidenza l'enorme difficoltà di mettere insieme popoli diversi, con storia, lingua e tradizioni articolate e spesso lontane tra loro.

Il processo è iniziato, ma manifesta tutte le difficoltà e le incertezze che l'unione dei popoli da sempre ha presentato all'umanità e che a quanto pare la stessa non ha ancora imparato a comporre pacificamente.



# Bibliografia

## Fonti

### Fonti dell'ordinamento giuridico italiano.

#### Fonti legislative:

Decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, “*Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni*”, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1994:332>

Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2010-05-31:78!vig=>

Decreto Legislativo 20 novembre 1990, n. 356, “*Disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio*”, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1990:356>

Decreto Legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, “*Attuazione della direttiva 89/646/CEE relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE*”, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1992-12-14:481>

Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n. 385, “*Testo Unico delle leggi in materi bancaria e creditizia*”, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1993-09-01:385!vig=>

Decreto Legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 “*Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*”, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1997-12-04:460!vig=>

Decreto Legislativo 24 febbraio 1998 n. 58, “*Testo unico della Finanza*”, così come introdotto dall'art. 14, comma 1, legge 28 dicembre 2005, n. 262 e aggiornato con le modifiche apportate dalla Legge n. 238 del 23 dicembre 2021, in vigore dal 1° febbraio 2022, in [www.consob.it](http://www.consob.it), ultima consultazione 21 febbraio 2022.

Decreto Legislativo 17 maggio 1999, n. 153, “*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 della legge 23 dicembre 1998, n. 461*”, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1999-05-17:153>

Decreto Legislativo 8 giugno 1999, n. 328, “*Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 29 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, concernente l'emissione dei titoli da denominarsi "di solidarietà"*”, consultabile in [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1999-09-23&atto.codiceRedazionale=099G0402&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1999-09-23&atto.codiceRedazionale=099G0402&elenco30giorni=false)

Decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, “*Attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio*”, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015-11-16:180>

Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, “*Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106*”, consultabile in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it), ultima consultazione 20 febbraio 2022.

Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, “*Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, ((a norma dell'articolo 1)), comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106*”, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-07-03:112!vig=>

Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, “Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017;117~art77>

Legge 3 agosto 1862, n. 753, “Sull'amministrazione delle Opere pie”, abrogato con D.L. 22 DICEMBRE 2008, N. 200 e convertito con modificazioni dalla L. 18 FEBBRAIO 2009, N. 9, consultabile in <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1862-08-25&atto.codiceRedazionale=062U0753&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26formType%3Dricerca semplice%26numeroArticolo%3D%26numeroProvvedimento%3D753%26testo%3D%26giornoProvvedimento%3D%26annoProvvedimento%3D1862&currentPage=1>

Legge 15 luglio 1888, n. 5546 concernente il riordinamento delle Casse di Risparmio, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1888-07-15;5546>

La legge bancaria del 10 agosto 1893, n. 449, “Creazione della Banca d'Italia e nuove norme sull'ordinamento degli istituti di emissione”, consultabile in <https://www.bancaditalia.it/chisiamo/storia/istituzione/LeggeBancaria1893.pdf>

Legge 30 luglio 1990, n. 218, “Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico”, c.d. Legge Amato-Carli, consultabile in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/08/06/090G0255/sg>.

Legge 31 gennaio 1992, n. 59 “Nuove norme in materia di società cooperative”, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-01-31;59~art11>

Legge 30 luglio 1994, n. 474, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, recante norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni”, c.d. Legge Dini, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1994-07-30;474>

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”, c.d. Legge Ciampi, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1998;461>

Legge 28 dicembre 2001, n. 448, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)”, c.d. Legge Tremonti, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2001-12-28;448!vig=>

DECRETO LEGISLATIVO 5 dicembre 2005, n. 252, “Disciplina delle forme pensionistiche complementari” consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-12-05;252!vig=>

Legge 23 dicembre 2014, n. 190, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”, consultabile in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/12/29/14G00203/sg>

Legge 6 giugno 2016, n.106, “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2016;106~art10-com4>.

Rapporto della Commissione economica, IV, “Credito e assicurazione I Relazione”, 1946, Roma, pag. 37 ss.

Regio Decreto n. 592 del 21 Aprile 1862, che colloca sotto la dipendenza del Ministero dell'Interno le Casse di Risparmio e i Monti di Pietà aventi carattere di beneficenza, consultabile in [https://books.google.it/books?id=qiYyAAAAIAAJ&pg=RA2-PA984&lpg=RA2-PA984&dq=regio+decreto+n.+592+del+21+aprile+1862&source=bl&ots=uQB6Ah-DzT&sig=ACfU3U3d4xnwF-CO1bJkzSAYYJsoEkhNtg&hl=it&sa=X&ved=2ahUKewjtwKzB26z2AhV9S\\_EDHYj9BT4Q6AF6BAghEAM#v=onepage&q=regio%20decreto%20n.%20592%20del%2021%20aprile%201862&f=false](https://books.google.it/books?id=qiYyAAAAIAAJ&pg=RA2-PA984&lpg=RA2-PA984&dq=regio+decreto+n.+592+del+21+aprile+1862&source=bl&ots=uQB6Ah-DzT&sig=ACfU3U3d4xnwF-CO1bJkzSAYYJsoEkhNtg&hl=it&sa=X&ved=2ahUKewjtwKzB26z2AhV9S_EDHYj9BT4Q6AF6BAghEAM#v=onepage&q=regio%20decreto%20n.%20592%20del%2021%20aprile%201862&f=false)

Regio Decreto Legge 12 marzo 1936, n. 375, “Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia”, consultabile in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto.legge:1936-03-12;375>

### Fonti giurisprudenziali

Corte costituzionale, sentenza 24 novembre 1958, n. 58.

Corte costituzionale, sentenze n. 163 del 1995.

Corte costituzionale, sentenze n. 341 e 342 del 2001.

Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 1998.

Corte costituzionale, sentenza n. 300 del 29 settembre 2003.

Corte costituzionale, sentenza n. 301 del 29 settembre 2003.

### **Fonti normative dell'ordinamento giuridico comunitario.**

Prima direttiva 77/780/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1977, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31977L0780>.

Direttiva 82/891/CEE del 17 dicembre 1982, “*Scissione delle società per azioni dello stesso paese dell'Unione europea*”, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A31982L0891>

Seconda direttiva 89/646/CEE del Consiglio, del 15 dicembre 1989, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE. Consultabile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31989L0646>).

Direttiva 2001/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 dicembre 2001 che modifica le direttive 78/660/CEE, 83/349/CEE e 86/635/CEE per quanto riguarda le regole di valutazione per i conti annuali e consolidati di taluni tipi di società nonché di banche e di altre istituzioni finanziarie. Consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32001L0065>.

Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, “*quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio*”, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32014L0059>

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, testo da ultimo modificato dal Trattato di Lisbona del 2007 entrato in vigore il 1° dicembre 2009, consultabile in [www.senato.it](http://www.senato.it), ultima consultazione gennaio 2022.

*Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione*, COM (2010) 603 definitivo, p. 3, consultabile in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

Regolamento UE 346/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2013, relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0346&from=EN>

Regolamento UE 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

## Fonti regolamentari di autorità di Vigilanza in materia bancaria e di altre istituzioni.

Banca d'Italia, "Regolamento sulla gestione collettiva del risparmio", Roma, 19 gennaio 2015, consultabile in <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/regolamenti/20120508/?dotcache=refresh>

Consob, "Regolamento intermediari" adottato con delibera n. 20307 dl 15 febbraio 2018 aggiornato con le modifiche apportate dalla delibera n. 21755 del 10 marzo 2021, in vigore dal 31 marzo 2021, Libro X artt. 136-137, in [www.consob.it](http://www.consob.it), ultima consultazione 13 gennaio 2022.

Consob, *Documento di consultazione del 7 febbraio 2007 – Disposizioni attuative dell'art. 117-ter del t.u.f., introdotto dalla legge n. 262/2005, in materia di finanza etica*, 2007, p. 5.

Fondazione con il sud, "Codice Etico", consultabile in [https://www.fondazioneconilsud.it/wp-content/uploads/2017/03/codice\\_etico.pdf](https://www.fondazioneconilsud.it/wp-content/uploads/2017/03/codice_etico.pdf)

Fondazione con il sud, "Statuto", 8 maggio 2013, consultabile in <https://www.fondazioneconilsud.it/wp-content/uploads/2017/03/Statuto-Fondazione.pdf>

"Il Manifesto della Finanza Etica", a cura di Associazione finanza etica, 1998, consultabile in [www.bancaetica.it](http://www.bancaetica.it).

Ministero per la costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente - V Finanza - I relazione*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1946, pag.5.

Statuto di Banca Popolare etica s.c.a.p., approvato dall'Assemblea Straordinaria del 30 Maggio 1998 e da ultimo modificato dall'Assemblea Straordinaria del 18 settembre 2021, [www.bancaetica.it](http://www.bancaetica.it), ultima consultazione 20 gennaio 2022.

## Studi

Acri - Mef, "Protocollo di intesa" Roma, 2015.

Acri, "Carta delle Fondazioni", 2012.

Acri, "Ventiseiesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria Anno 2020", Roma, settembre 2021.

Acri, "Le fondazioni per il contrasto della povertà educativa minorile", Dossier 2018, consultabile in <https://www.acri.it/2019/02/19/fondo-per-il-contrasto-della-poverta-educativa-minorile/>

Acri, "XXIV CONGRESSO NAZIONALE DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E DELLE CASSE DI RISPARMIO SPA MOZIONE FINALE", Parma, 7-8 giugno 2018.

Barolini A., "Che differenza c'è tra finanza etica, sostenibile, verde e solidale", 10.03.2021, in <https://valori.it/differenza-finanza-etica-sostenibile-verde-solidale/>

Banca d'Italia, "Banca d'Italia - storia", consultabile in <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/storia/index.html>.

Benito Mussolini, Discorso del 23 marzo 1936, consultabile in <http://www.mussolinibenito.it/>.

P. Bilancia, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law. The European Union after the Lisbon Treaties*, Milano, 2012, 15, citato anche da C. Caruso, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015, 7.

Camera dei deputati, "Riforma del Terzo settore", Servizio Studi, 23 novembre 2021, consultabile in [https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_riforma\\_del\\_terzo\\_settore-1.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_riforma_del_terzo_settore-1.html)

Camera dei deputati, servizio studi dipartimento finanze, Normativa europea in materia bancaria e recepimento in Italia", 2017, consultabile in <https://www.camera.it/temiap/d/leg17/FI0440a?social-share>

Carrano S., *Genesi, normativa e stato attuale delle fondazioni di origine bancaria*, in [www.riskcompliance.it](http://www.riskcompliance.it), 2017.

Cavallito M., Isonio E., Meggiolaro M., “III Rapporto sulla finanza etica e sostenibile in Europa”, 2020, Firenze, Fondazione finanza Etica, consultabile in [www.bancaetica.it](http://www.bancaetica.it).

Dal Maso, “*Considerazioni del Forum per la Finanza Sostenibile in ordine al regolamento previsto dall’articolo 14 della legge 262/05*”, 26 luglio 2006, p. 3.

De Mura D., “*Tutela del risparmio e Unione Europea. Un’incompatibilità stridente*”, 2018, consultabile in [www.davidedemura.com](http://www.davidedemura.com), ultima consultazione 15 gennaio 2022.

Di Plinio G., “*Mutamento costituzionale e libertà economica*”, in “Il Risparmio Review”, rivista trimestrale dell’Acri, Anno LIX, gennaio-marzo 2011, pagg. 35-69.

Di Raimo R., Mignone C., “*Strumenti di finanziamento al terzo settore e politiche di intervento locale nella «società inclusiva» europea. (Dalla filantropia alla finanza alternativa)*” in “Giustizia Civile – Rivista giuridica trimestrale”, Giuffrè, 1-2017, pagg. 139-196.

European Federation of Ethical and Alternative Banks and Financier, in <https://febea.org/>

Falzone V., Palermo F., Cosentino F., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Vicenza, Mondadori, 1976.

Fiorillo M., *Fra stato e mercato: spunti in tema di Costituzione economica, costituzione culturale e cittadinanza*, in Rivista AIC, rivista n.2/2018, 2018.

Forum terzo settore: [www.forumterzosettore.it](http://www.forumterzosettore.it)

Garcia Martin S., “*Come funzionano le banche etiche e perché battono quelle tradizionali*”, consultabile in <https://valori.it/banche-etiche-come-funzionano/#>, 21.12.2021.

Gherardini J. S., “Introduzione” in “Etica, futuro e finanza”, *Il Sole 24 Ore*, marzo 2002, p. 11.

Giampieretti M., *Art. 47*, in Crisafulli V., Paladin A., Bartole S., Bin R., “*Commentario breve alla Costituzione*”, Padova, Cedam, 2008.

Intonti M., “*Valore economico e comportamento etico delle imprese bancarie*”, Cacucci Editore, Bari, 2004.

ISVI, ISTITUTO PER I VALORI D'IMPRESA - DOXA, *Primo Rapporto sulla Responsabilità Sociale d'Impresa in Italia*, 2002, pag. 119 e segg., consultabile in [www.isvi.org](http://www.isvi.org).

*Il Prof. M. Yunus e la nascita della Grameen bank*, in <https://www.grameenitalia.it/la-fondazione/il-prof-m-yunus-e-la-nascita-della-grameen-bank/ù>

La Gatta C., “*Fondazioni di origine bancaria per l’arte e la cultura. Il caso della Compagnia di San Paolo*”, tesi di laurea magistrale in Archeologia e storia dell’Arte, Napoli, 2017.

Macchiavello E., “*Possono esistere “Banche Etiche”? La Nuova definizione normativa di operatori di finanza etica e sostenibile” tra interesse sociale, scopo di lucro e normativa bancaria post crisi\**”, in “Rivista trimestrale di diritto dell’economia – rassegna di dottrina e giurisprudenza”, Luiss, Roma, 1/2019.

Manfrellotti R., *La costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G.E. (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2018.

Maschio F., “L’EVOLUZIONE DELLA SOGGETTIVITÀ GIURIDICA E DEL RUOLO DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA, LA CARTA DELLE FONDAZIONI E LO STATUTO DELLA FONDAZIONE EUROPEA”, in *Giustizia Civile*, Anno LXIII Fasc. 3-4 2013.

Masci F., “*Le sfide dell’Unione economica e monetaria*”, in “Le sfide dell’Unione economica e monetaria, a cura di Salerno M. e Ferrara M., 2017, Pescara, pagg. 19 – 27.

Marcenò V., “*La qualificazione della natura giuridica delle fondazioni di origine bancaria: alla ricerca della coerenza*”, in “*Fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare*”, Pastori G., Zagrebelsky G. (a cura di), pagg. 99-130.

Merusi F., Ghezzi G., Nigro A., *Commentario alla Costituzione art. 45 - 47*, Bologna, Zanichelli, 1980.

Mattei U., 9° Convegno nazionale della Società italiana degli Studiosi del Diritto civile in ricordo di Giovanni Gabrielli, *Civiltà e benessere: Stato, Stato minimo, collettività organizzate in Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, 2015, Napoli, pagg. 106 ss.

Saitto F., *Per una critica della "Costituzione economica" nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in *Saggi DPCE – on line 2020/1*, Roma, 2020, pagg. 395-426.

Salerno M., *"Moneta unica e tutela costituzionale del risparmio"*, in *"Le sfide dell'Unione economica e monetaria*, a cura di Salerno M. e Ferrara M., 2017, Pescara, pagg. 29 – 35.

Visentini G., Raffaele F., *La "nuova" costituzione economica materiale in Italia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, Il Mulino- Rivisteweb, Bologna, 2010, pagg. 361-365

Yunus M., *"Un mondo senza povertà"*, 2008.

Zatti F., *Il favor dell'investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese tra disattese prospettive di democrazia economica ed esigenze di sviluppo del mercato finanziario nazionale*, in *La dualità istituzionale del risparmio popolare*, D'Ettore F.M., Bucelli A., Zatti F. (a cura di), Torino, Giapichelli.

## Elenco dei siti consultati.

ACRI: [www.acri.it](http://www.acri.it)

Banca d'Italia: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)

Banca Etica: [www.bancaetica.it](http://www.bancaetica.it)

Banche etiche: [www.valori.it](http://www.valori.it)

Consob: [www.consob.it](http://www.consob.it)

Corte costituzionale: [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it)

De Mura Davide: [www.davidedemura.com](http://www.davidedemura.com)

Edizioni Simone dizionari: <https://dizionari.simone.it/6/legge-bancaria-del-1936>.

Enciclopedia Treccani: [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

Eur-lex: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

Fondo per il contrasto della povertà educativa: <https://www.acri.it/2019/02/19/fondo-per-il-contrasto-della-poverta-educativa-minorile/>

Febea: <https://febea.org/>

Fondazione con il sud: <https://www.fondazioneconilsud.it>.

Forum del terzo settore: [www.forumterzosettore.it](http://www.forumterzosettore.it)

Gazzetta ufficiale: [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

Grameen bank: <https://www.grameenitalia.it/la-fondazione/il-prof-m-yunus-e-la-nascita-della-grameen-bank/>

Istituto per i valori di impresa: [www.isvi.org](http://www.isvi.org)

Materiali legislativi italiani: [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

Rivista italiana dei costituzionalisti: <https://www.rivistaaic.it/it/>

Senato della Repubblica: [www.senato.it](http://www.senato.it)

[www.riskcompliance.it](http://www.riskcompliance.it)