

**Economia Aziendale Online<sup>©</sup>**

N. 4/2009

**“Governance e accountability nelle  
Fondazioni Bancarie”**

**Chiara Leardini – Gina Rossi – Claudio Todesco**

**Economia Aziendale Online**  
©2003  
International Business Review  
Editor in Chief: Piero Mella  
ISSN 1826-4719  
Reg. Trib. Pavia - n. 685/2007 R.S.P.

**Pavia , October, 2009  
No. 4/2009**

All the contents are protected by copyright.  
No part can be copied without the Editor in Chief's and Author's permission.  
Further information at: [www.ea2000.it](http://www.ea2000.it)



# Governance e accountability nelle Fondazioni Bancarie

**Chiara Leardini**

[Facoltà di Giurisprudenza – Università di Verona](#)

Via C. Montanari, n. 9, 37100 Verona, Italia - Phone: 0458028820 - Fax (office): 0458028825

Email: [chiara.lear dini@univr.it](mailto:chiara.lear dini@univr.it)

**Gina Rossi**

[Facoltà di Economia – Università di Udine](#)

Via Tomadini, n. 30/A, 33100 Udine, Italia - Phone: 0432249349 - Fax (office): 0432249329

Email: [gina.rossi@uniud.it](mailto:gina.rossi@uniud.it)

**Claudio Todesco**

[Facoltà di Giurisprudenza – Università di Verona](#)

Via C. Montanari, n. 9, 37100 Verona, Italia - Phone: 0458028820 - Fax (office): 0458028825

Email: [clatodesco@hotmail.com](mailto:clatodesco@hotmail.com)

**Sommario** – 1. L'azienda fondazione bancaria: il modello teorico di riferimento – 2. La Governance della fondazione bancaria – 3. L'Accountability della fondazione bancaria – 4. L'etica nella Governance e nell'Accountability della fondazione bancaria

---

## Abstract

The paper outlines the key aspects of governance and accountability in relation to the management of Savings Bank Foundations.

These particular type of foundation are characterized by the presence of two different “business unit”: one in charge of the asset management activity and the other one in charge of the grant making activity. However Savings Bank Foundations are managed by a single governing body. This particular “status” has two main consequences:

- the governing body should take decisions seeking to improve either the asset management activity or the grant making activity;
- the reporting activity has to provide a clear disclosure about the results of the two activities carried out by the foundations.

Therefore, related to the Governance aspect, the paper outlines the need for the Foundations to:

- clearly define the role of the different organizational bodies;
- hire professionals able to manage the two Foundation's activities;
- lay out in a document the priority assigned to the different field of activities of the “grant making unit”.

---

*Pur essendo il risultato di un'attività di ricerca comune, i paragrafi primo e terzo del presente lavoro sono da attribuirsi a Chiara Leardini, il paragrafo secondo a Gina Rossi ed il paragrafo quarto a Claudio Todesco.*

Regarding the accountability, Foundations should create two different reporting systems for the two activities in order to measure and evaluate the results of the two “business unit” in a separate way. In particular, for the grant making activity Foundations should develop a specific reporting system in order to measure the impact created for the community. This system could lead to evaluate either the grant making unit on the whole or the performances of the organizational bodies. However foundations should always verify the consistency between the goals of the organizations and the needs expressed by the community.

---

## Abstract

Governance e Accountability costituiscono due momenti centrali nell'amministrazione di un'azienda. Alla Governance, infatti, spetta il compito di individuare gli organi che compongono la struttura aziendale nonché le funzioni che ad essi competono e le responsabilità che ne conseguono. All'Accountability, per converso, spetta il compito di dimostrare – attraverso un'attività di rendicontazione periodica – la capacità degli organi stessi di conseguire i fini istituzionali prefissati. La natura peculiare dell'azienda fondazione bancaria conferisce, se possibile, ai temi della Governance e dell'Accountability una rilevanza ancora maggiore. La coesistenza di due distinti cicli di gestione e la presenza, nel contempo, di un soggetto economico unitario impongono, infatti, da un lato che i processi decisionali siano in grado di valorizzare le due anime che convivono nella fondazione; dall'altro che l'attività di rendicontazione dimostri in modo trasparente i risultati conseguiti attraverso la gestione del patrimonio e l'attività istituzionale.

---

## 1 - L'azienda fondazione bancaria: il modello teorico di riferimento

Le Leggi Amato<sup>1</sup> hanno sancito ufficialmente la nascita<sup>2</sup> delle fondazioni di origine bancaria, imponendo la separazione delle finalità di carattere sociale – le uniche ad essere ora riconosciute alle fondazioni<sup>3</sup> – dall'attività bancaria che in origine veniva simultaneamente esercitata all'interno dell'unico ente conferente.

L'attribuzione alla fondazione bancaria di fini di pubblica utilità richiede, tuttavia,

---

<sup>1</sup> I provvedimenti che comunemente sono indicati come “Leggi Amato” sono rappresentati nello specifico dalla Legge n. 218 del 1990 e dal D.Lgs. n. 356 del 1990.

<sup>2</sup> L'origine delle fondazioni bancarie viene fatta risalire alle Casse di Risparmio che in epoca preunitaria «sorgono per iniziativa di enti ed istituzioni di natura pubblica, o di singoli munifici cittadini che misero a disposizione capitali propri, per costituire la dotazione iniziale di quella che diventerà poi una banca, seppur con caratteristiche peculiari». E.F.M. EMANUELE, *Le fondazioni di origine bancaria: problemi e prospettive*, Tavola Rotonda presso l'Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 26 novembre 2004, p. 1.

<sup>3</sup> L'articolo 12, lettera a, del D.Lgs. n. 356/1990 dispone espressamente che tali «enti perseguono fini di interesse pubblico e di utilità sociale preminentemente nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte e della sanità», accanto alle originarie finalità di assistenza e di tutela delle categorie sociali più deboli. Tale statuizione è stata successivamente ripresa e rafforzata dall'articolo 2, primo comma, del D.Lgs. n.153/1999 laddove si precisa che le fondazioni «perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti».

In proposito Merusi osserva che con le Leggi Amato viene invertito «il rapporto di holding degli enti conferenti: il fine secondario di pubblica beneficenza diventa principale; la partecipazione viene finalizzata alla sola rendita per soddisfare il fine secondario (da holding diventa rentier)». F. MERUSI, *Dalla banca pubblica alla fondazione privata*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2002, p. 709.

di essere correttamente intesa. Essa, infatti, non preclude che nella fondazione siano esercitate attività aventi natura diversa da quella sociale. Piuttosto, impone che tali attività siano strumentali agli obiettivi di pubblica utilità perseguiti<sup>4</sup>. Ne consegue, in particolare, che all'interno della fondazione bancaria può essere svolta – e, di fatto, si svolge – anche attività di natura economica, a condizione che essa si dimostri strettamente subordinata e funzionale al soddisfacimento del superiore interesse della collettività territoriale di riferimento.

La coordinazione sistemica, dinamica, e durevole delle operazioni di acquisizione, combinazione e destinazione dei fattori economici che dà forma a tale attività conferisce alla fondazione la natura di azienda<sup>5</sup>. La fondazione, infatti, altro non è che «un istituto economico destinato a perdurare che, per il soddisfacimento dei bisogni umani, ordina e svolge in continua coordinazione la produzione, o il procacciamento e il consumo della ricchezza»<sup>6</sup>. La fondazione bancaria, nello specifico, opera perseguendo l'obiettivo istituzionale ultimo di appagare i bisogni manifestati dai membri della comunità locale e a tal fine pone in essere un complesso coordinato ed unitario di operazioni economiche che – nel rispetto del principio di economicità – le consentano di ricostituire le condizioni della propria sopravvivenza nel tempo, generando utilità superiori a quelle consumate<sup>7</sup>. Rinviando ad altra sede la trattazione dei contenuti specifici che caratterizzano l'attività delle fondazioni di origine bancaria<sup>8</sup>, preme qui richiamare come sotto il profilo dell'aziendalità la fondazione presenti alcune peculiarità di rilievo che vanno attentamente considerate al fine di delineare chiaramente il modello teorico di riferimento tratteggiato in queste pagine.

Il dettato normativo, unitamente alla constatazione che la maggior parte delle fondazioni italiane iscritte all'ACRI sono del tipo *grant making*, porta infatti a considerare

---

<sup>4</sup> Ciò emerge chiaramente dall'articolo 12, lettera a, della stessa norma laddove essa esplicitamente prevede che «gli enti possono compiere le operazioni finanziarie, commerciali, immobiliari e mobiliari [...] necessarie od opportune per il conseguimento di tali scopi».

<sup>5</sup> Per un approfondimento sul tema dei requisiti intrinseci di aziendalità, ovvero dei caratteri essenziali che permettono di ricondurre l'attività economica ad un organismo aziendale compiuto in tutti i suoi aspetti si rinvia per tutti a G. BRUNI, *L'azienda come sistema convertitore di valori economici in valori culturali. Il peculiare ruolo delle fondazioni comunitarie*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, 1999, p. 4; A. BROGLIA GUIGGI, *La concettualità dell'azienda per la consapevole creazione di valore*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 32 e ss.

<sup>6</sup> G. ZAPPA, *Le Produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Tomo I, 1956, p. 37.

<sup>7</sup> «L'aumento del valore economico dei risultati dell'attività svolta nell'ambito di istituti (valore della produzione ceduta sul mercato o quantità e qualità dei bisogni soddisfatti) è principio guida dell'economia aziendale, mentre l'equilibrio di lungo periodo tra valore della ricchezza impiegata nei processi di produzione e di consumo e ricchezza disponibile è criterio vincolo per il permanere dell'autonomia di ogni tipo di azienda e quindi di istituto. Essi valgono in generale e non dipendono dalle finalità dell'istituto: da qui il superamento da parte della dottrina economico-aziendale delle categorie logiche del profitto e del non profitto ai fini della categorizzazione degli ambiti di applicazione e dell'introduzione di classificazioni riferite alle diverse tipologie di istituti e di processi economici caratteristici». E. BORGONOVÌ, *La rilevanza del concetto di istituto per l'economia aziendale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Carlo Masini*, Vol. I, Egea, Milano, 1993, p. 44.

<sup>8</sup> Cfr. C. LEARDINI, *L'amministrazione della fondazione bancaria*, Cedam, Padova, 2005.

come nella fondazione bancaria coesistano in realtà due distinte aziende<sup>9</sup> – l'una deputata alla gestione del patrimonio, l'altra tesa all'erogazione degli interventi di utilità sociale – unitariamente condotte dall'unico soggetto economico<sup>10</sup>.

A supporto di tale considerazione è possibile osservare, infatti, che:

- a) i processi di gestione del patrimonio e di erogazione degli interventi alla collettività di riferimento non sono contemporanei bensì successivi l'uno all'altro. In particolare, la gestione del patrimonio è un momento che in senso logico e così pure cronologico precede la gestione erogativa. I redditi prodotti attraverso la gestione del patrimonio della fondazione nel periodo ( $t$ ) vanno, infatti, ad alimentare il flusso di risorse destinate a realizzare gli interventi di utilità sociale nell'ambito della gestione erogativa nel successivo periodo ( $t+1$ );
- b) per espressa disposizione di legge, la gestione del patrimonio deve essere svolta con modalità organizzative idonee ad assicurarne la separazione dalle altre attività della fondazione<sup>11</sup>.

La distinzione, all'interno della fondazione bancaria, dell'azienda di gestione del patrimonio da quella di erogazione consente di porre in luce il diverso modo attraverso il quale le due aziende concorrono al soddisfacimento dei bisogni umani e le diverse specificità gestionali, organizzative e rilevative che ne conseguono<sup>12</sup>.

Pur se entrambe le aziende operano secondo l'unitaria direzione dell'unico soggetto economico, l'azienda di gestione del patrimonio si configura come un'azienda di produzione nell'ambito della quale i capitali sono investiti allo scopo di ottenere attraverso i successivi disinvestimenti flussi di reddito che ne consentano un'adeguata remunerazio-

---

<sup>9</sup> «In termini generali, la complessiva ed unitaria gestione delle aziende di fondazione è infatti caratterizzata dal poter essere idealmente scomposta in due grandi aree di attività – fra loro relativamente autonome, anche se complementari ed interdipendenti – che per certi versi, riproducono al loro interno schemi operazionali tipici dell'azienda di produzione e di quella di erogazione: la prima area concerne infatti i processi gestionali connessi con la generazione dei flussi di reddito, mentre la seconda riguarda le modalità di impiego del reddito stesso». M. TIEGHI, *Le fondazioni bancarie. Riforma o controriforma?*, Egea, Milano, 2002, p. 39.

<sup>10</sup> «Dal momento che la norma di legge attribuisce alle fondazioni bancarie esclusivamente scopi di utilità sociale il soggetto economico unitario è pubblico, in quanto persegue direttamente o indirettamente il soddisfacimento degli interessi di una collettività prescindendo dagli interessi dei singoli». C. LEARDINI, *L'amministrazione della fondazione bancaria*, Cedam, Padova, 2005, p. 157.

<sup>11</sup> Articolo 5, secondo comma, del D.Lgs. n. 153/1999.

<sup>12</sup> La distinzione di seguito proposta fra azienda di produzione ed azienda di erogazione va riferita al prevalere – all'interno del più generale momento della produzione economica – di processi di scambio (azienda di produzione) o di destinazione all'erogazione e al consumo (azienda di erogazione). Per un approfondimento si rinvia a E. VIGANÒ, *Il concetto generale di azienda*, in E. VIGANÒ (a cura di), *Azienda. Primi contributi di una ricerca sistematica per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova, 1997, p. 24.

In merito alla distinzione in esame, Alberti precisa che «le aziende di erogazione hanno per fine istituzionale il soddisfacimento diretto dei bisogni umani. Esse conseguono direttamente la fornitura di beni e servizi ai destinatari finali dei beni senza che ciò comporti obbligo da parte dei destinatari di remunerazione delle utilità ricevute. [...] Le aziende di produzione perseguono lo scopo istituzionale di produrre beni e servizi al fine di collocarli sul mercato percependone un corrispettivo». G.B. ALBERTI, *Elementi di economia aziendale*, Cedam, Padova, 2002, p. 19.

ne.

Al suo interno l'attenzione è massimamente concentrata sul problema della redditività<sup>13</sup> al fine di ottimizzare i flussi economici prodotti attraverso l'attività di gestione degli investimenti patrimoniali fruttiferi<sup>14</sup> e di conseguire l'equilibrio reddituale quale condizione necessaria per la propria sopravvivenza nel tempo.

L'azienda di erogazione, diversamente, ha per fine istituzionale il soddisfacimento diretto dei bisogni umani.

Tale fine viene perseguito attraverso la fornitura di beni e servizi ai destinatari finali senza che questo faccia sorgere in capo ad essi un obbligo di remunerazione delle utilità ricevute.

L'attenzione, in questo caso, deve essere focalizzata sull'esigenza di individuare gli interventi che consentano di massimizzare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento.

Il differente modo di provvedere al soddisfacimento dei bisogni umani comporta un diverso configurarsi dei cicli di gestione all'interno delle due aziende (figura 1).

Nell'azienda di gestione del patrimonio le risorse finanziarie in dotazione (finanziamenti) vengono impiegate nell'acquisizione (investimenti) di titoli, partecipazioni azionarie, beni immobili strumentali e non<sup>15</sup> allo scopo di produrre (disinvestimenti) nuova ricchezza – *l'Avanzo dell'esercizio* – destinata in parte ad essere reinvestita nell'ambito della stessa gestione del patrimonio e in parte ad alimentare il ciclo di gestione dell'azienda di erogazione (rimborsi e remunerazioni).

La destinazione dell'Avanzo dell'esercizio prodotto dalla gestione del patrimonio dà inizio al ciclo di gestione dell'azienda di erogazione, evidenziando uno sfasamento temporale fra i due cicli poiché è solo con il compimento del primo – e la destinazione del risultato da esso prodotto – che ha inizio il secondo<sup>16</sup>.

Le risorse finanziarie acquisite con la fase dei finanziamenti sulla base dei programmi elaborati dal soggetto economico vengono successivamente impiegate durante la fase degli investimenti «a fronte del costo di un'iniziativa o di un progetto la cui realizzazione spetta agli stessi destinatari delle somme di denaro» o dell'«acquisizione di

---

<sup>13</sup> Per un approfondimento si rinvia a G.B. ALBERTI, *La determinazione dei risultati della gestione delle fondazioni bancarie. Aspetti istituzionali e modelli di bilancio*, Quaderno monografico n. 5, RIREA, Roma, 2002, p. 7.

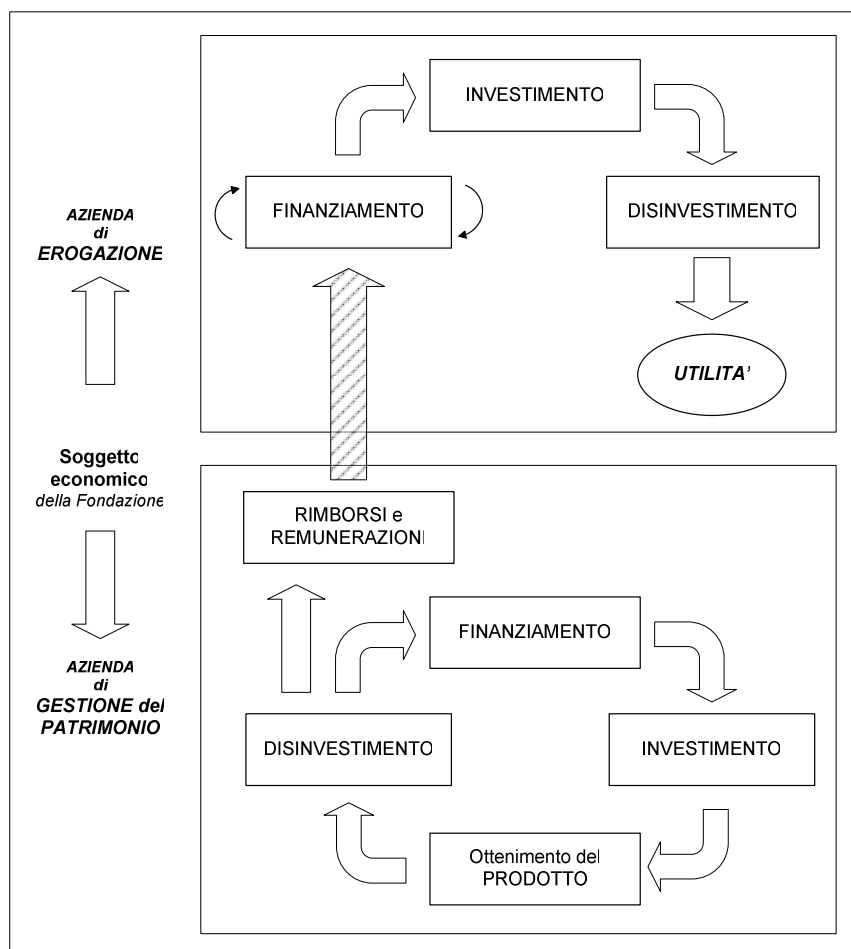
<sup>14</sup> A tale riguardo Tieghi osserva che «nell'ambito della cosiddetta gestione acquisitrice, quindi, l'azienda di fondazione – pur se con modalità talvolta peculiari – persegue obiettivi non troppo dissimili da quelli propri di un'azienda orientata al profitto, cercando di massimizzare la propria capacità strutturale di generare nel tempo elevati flussi di reddito monetario». M. TIEGHI, *Le fondazioni bancarie. Riforma o contro-riforma?*, Egea, Milano, 2002, p. 39.

<sup>15</sup> L'articolo 7, primo comma, del D.Lgs. n. 153/1999 pone quali fondamentali vincoli alle scelte di investimento la necessità di: a) diversificare il rischio e di ottenere un adeguato rendimento; b) assicurare il più opportuno collegamento funzionale tra investimenti patrimoniali e finalità istituzionali della fondazione.

<sup>16</sup> Nello specifico, l'attività erogativa dell'esercizio (*t*) viene svolta a valere sui fondi resi disponibili dall'attività di gestione del patrimonio prodotti durante il precedente periodo (*t-1*).

fattori di produzione da impiegare nell'attività di selezione, valutazione delle iniziative e nella eventuale realizzazione diretta delle stesse»<sup>17</sup>.

*Figura 1 - I cicli di gestione dell'azienda fondazione e dell'azienda di gestione del patrimonio*



Fonte: G.B Alberti, *La determinazione dei risultati della gestione delle fondazioni bancarie*, Q.M. R. n.5, Rirea, Roma, 2002, p. 10.

Il collocamento del prodotto presso la collettività costituisce l'ultima fase del ciclo di gestione nonché il momento caratterizzante l'esistenza e l'operare dell'azienda di erogazione.

A fronte di esso, infatti, la fondazione non ottiene un corrispettivo monetario bensì un'utilità sociale a beneficio della collettività.

Dalle brevi considerazioni svolte appare, dunque, evidente che il ciclo di gestione dell'azienda di produzione è strettamente correlato al ciclo di gestione dell'azienda di

<sup>17</sup> G.B. ALBERTI, *La determinazione dei risultati della gestione delle fondazioni bancarie. Aspetti istituzionali e modelli di bilancio*, Quaderno monografico n. 5, RIREA, Roma, 2002, p. 11.



erogazione.

Le due aziende finiscono così per rappresentare due realtà complementari seppure distinte, le cui scelte di governo economico e i cui risultati sono fortemente dipendenti in conseguenza dell'unicità del soggetto economico e dell'unitarietà della visione strategica che gli è propria<sup>18</sup>.

L'approfondimento del modello teorico fin qui delineato ha costituito la premessa logica all'attività di studio e ricerca sulla *governance* e l'*accountability* delle fondazioni di origine bancaria di seguito presentata.

Lo studio si è incentrato su due principali filoni di ricerca:

1. le modalità di formazione delle decisioni di governo economico e di attribuzione dei compiti ai diversi organi di indirizzo, gestione e controllo (*problema della governance*);
2. la determinazione degli obiettivi di utilità sociale e la valutazione delle responsabilità connesse al raggiungimento degli stessi (*problema dell'accountability*).

## 2 - La Governance della fondazione bancaria

L'articolo 4 del D. Lgs. 153/1999 sancisce il principio della *separazione funzionale*, prevedendo per la fondazione bancaria una struttura di governo formata da organi collegiali distinti per ciascuna delle funzioni che in essa si svolgono: indirizzo, amministrazione e controllo.

Per espressa disposizione normativa<sup>19</sup>, la composizione di tali organi è soggetta ad alcuni vincoli, primi fra i quali:

- l'estraneità dei soggetti che li compongono a funzioni analoghe presso la società bancaria conferitaria (*separazione personale*);
- la rappresentatività degli interessi della comunità territoriale di riferimento.

Al di là delle richieste normative, la compresenza unitaria delle due aziende impone di disporre – per ciascun organo – di professionalità elevate sia in materia di gestione del patrimonio sia in campo sociale tali da permettere che siano formulate scelte di indirizzo, di gestione e di controllo coerenti con gli obiettivi e l'attività delle fondazioni bancarie come sopra tratteggiate. A tale proposito, interviene anche la norma di legge la quale – pur lasciando la composizione degli organi collegiali alla libertà statutaria – prevede che la scelta dei membri venga effettuata tenendo conto delle concrete necessità strategiche ed operative della fondazione.

---

<sup>18</sup> Cioccarelli e Previtali osservano in proposito come le stesse previsioni normative che dispongono l'economicità della gestione, la conservazione del valore del patrimonio e la redditività degli investimenti debbano essere lette come «linee guida per il perseguimento dei fini istituzionali della fondazione, auspicando quindi relazioni di tipo strumentale e cooperativo tra efficacia dei processi di reperimento delle risorse finanziarie e qualità dei processi erogativi». G. CIOCCARELLI, P. PREVITALI, *Le fondazioni ex bancarie. Orientamento strategico, assetto organizzativo e competenze manageriali*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 4.

<sup>19</sup> Si veda l'articolo 4, lettera f, del D. Lgs. n. 153/1999.

## 2.1 - *L'organo di indirizzo*

All'Organo di indirizzo compete una funzione di carattere strategico inerente la determinazione dei programmi, delle priorità e degli obiettivi della fondazione.

L'esercizio di tale funzione richiede una conoscenza approfondita dei bisogni facenti capo alla comunità destinataria nonché delle attività necessarie a soddisfarli e, in quanto tale, non può che competere all'Organo di indirizzo che di tale comunità si fa rappresentante e mandatario.

Poiché i bisogni manifestati dalla collettività di riferimento sono molteplici, all'Organo di indirizzo spetta il compito di attribuire a ciascuno di essi un livello di priorità che ne qualifichi l'urgenza/importanza.

In tal modo, all'Organo di indirizzo viene riconosciuto un ruolo attivo nell'individuazione delle esigenze più pressanti, il quale presuppone la capacità di valutare il grado di urgenza nella soddisfazione di alcuni bisogni, pena l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati attraverso gli interventi erogati.

Tale particolare attività di programmazione strategica dovrebbe trovare espressione nel Documento Previsionale e Programmatico da redigere a cura dello stesso Organo di indirizzo con cadenza triennale.

Nel documento, tuttavia, si ritrovano quasi sempre espressioni generiche e descrittive che non definiscono in modo univoco le priorità di intervento individuate per il periodo, che divengono nei fatti conoscibili solo a posteriori.

Ciò rende estremamente difficile, se non addirittura impossibile, un'attività razionale di programmazione degli interventi in relazione alle esigenze prioritarie del territorio e riconosce una rilevante autonomia decisionale al Consiglio di Amministrazione e ai responsabili della Struttura operativa, che – senza ulteriori specifici meccanismi di controllo – finiscono per assumere di fatto la possibilità di definire in modo pressoché indipendente settori prioritari e modalità di intervento.

La programmazione degli interventi in relazione alle esigenze prioritarie del territorio rimane, comunque, in ogni caso un'attività estremamente complessa.

Quand'anche, infatti, i livelli di priorità fossero preliminarmente definiti dall'Organo di indirizzo, rimarrebbe il problema della loro univoca quantificazione.

Sarebbe, infatti, riduttivo ipotizzare che ad importi elevati di risorse finanziarie riconosciute ad un settore di intervento corrisponda sempre un'elevata priorità dello stesso rispetto agli altri in cui opera la fondazione. L'indicazione dei livelli di priorità da assegnare o assegnati a ciascuna area dovrebbe, piuttosto, trovare esplicita espressione all'interno del Documento Previsionale e Programmatico sotto forma di coefficienti di sintesi del grado di urgenza ed importanza dei bisogni da soddisfare<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Per un approfondimento sul tema si rinvia alle considerazioni svolte in G.B. ALBERTI, *La determinazione dei risultati della gestione delle fondazioni bancarie. Aspetti istituzionali e modelli di bilancio*, Quaderno monografico n. 5, RIREA, Roma, 2002.

## ***2.2 - L'organo amministrativo***

All'Organo amministrativo (Consiglio di Amministrazione) spettano compiti di gestione nonché di proposta e di impulso dell'attività della fondazione nell'ambito dei programmi, delle priorità e degli obiettivi stabiliti dall'Organo di indirizzo.

Le scelte di gestione riguardano sia la dimensione patrimoniale sia la dimensione sociale più nello specifico tesa a produrre e consegnare al territorio di riferimento utilità sociali. Ne consegue che all'interno dell'organo collegiale in esame è richiesta la compresenza di professionalità e competenze di tipo finanziario-patrimoniali – agevolmente reperibili dal mondo bancario di provenienza – e, nel contempo, sociali con particolare riferimento ai campi dell'assistenza e sanità, dell'arte e cultura, della gestione del territorio.

Il Consiglio di Amministrazione – al quale spetta l'attuazione dei programmi nel rispetto delle priorità assegnate – deve essere in grado di valutare, per ogni settore, i contenuti e le modalità di realizzazione dei singoli interventi nonché l'affidabilità dei destinatari nel portare a termine il progetto per il quale i fondi vengono erogati. Conclusa tale fase di valutazione, il Consiglio di Amministrazione provvede a formulare la delibera individuando, per ogni singolo intervento, il beneficiario dello stesso nonché le somme necessarie per la sua realizzazione.

I livelli di priorità identificati dall'Organo di indirizzo in sede di programmazione dovrebbero condizionare i tempi di assunzione delle delibere e i tempi di conclusione-realizzazione dell'intervento a favore della comunità destinataria, al fine di rispondere tempestivamente alle esigenze individuate in capo alla stessa.

In presenza di elevata priorità assegnata ad un intervento, cioè di massima urgenza nella soddisfazione del bisogno al quale esso risponde, l'aumento del divario temporale tra momento programmatico (DPP) e deliberativo concorre, infatti, alla diminuzione dell'efficacia dell'intervento stesso.

## ***2.3 - L'organo di controllo***

Con riferimento all'Organo di controllo, il Legislatore non ha predisposto alcuna normativa specifica, omettendo la stessa indicazione della tipologia di controllo che tale organo dovrebbe esercitare.

Il collegio sindacale e la società di revisione, oltre al controllo contabile, dovrebbero in ogni caso porsi a garanzia del rispetto dei requisiti di trasparenza ed accountability, con particolare riferimento all'operato dell'Organo di indirizzo quale interprete dei valori di utilità sociale propri della fondazione e del Consiglio di Amministrazione quale soggetto che assume scelte economicamente valide nel rispetto delle norme, dello statuto, dei regolamenti e delle linee tracciate dall'Organo di indirizzo.

Le competenze richieste dall'attività di monitoraggio sul rispetto dei principi di cor-

retta amministrazione debbono essere coerenti con la distinzione delle due anime della fondazione, poiché diverse sono le caratteristiche e i rischi delle stesse.

## **2.4 – Appunti per una ricerca sulla Governance nelle fondazioni bancarie**

Poiché la norma di legge lascia ampi spazi alla libertà statutaria in materia di governance delle fondazioni di origine bancaria, sarebbe interessante analizzare – attraverso una verifica empirica strutturata per classi dimensionali – come l'autonomia statutaria è stata concretamente esercitata dalle diverse fondazioni operanti sul territorio nazionale.

In particolare in sede di analisi degli statuti e dei regolamenti con riferimento alla composizione e alle funzioni assegnate ai tre organi preposti rispettivamente alla strategia, alla gestione e al controllo, si dovrebbero tenere in considerazione ed approfondire i seguenti elementi:

- l'interdipendenza delle scelte assunte dagli organi di governo nelle due gestioni e dei meccanismi di risoluzione dei potenziali conflitti di interesse;
- l'esigenza di professionalità elevate e diversificate, di trasparenti meccanismi di nomina e revoca dei membri, di selezione degli stessi sulla base di competenze e rappresentatività della comunità, nonché la previsione di meccanismi di collegamento – quali le task forces e i comitati – preposti allo studio di particolari problematiche ad elevato contenuto specialistico in ambito finanziario e sociale, che siano in grado di individuare le scelte migliori per il raggiungimento degli obiettivi della fondazione;
- le modalità di formazione del Documento Previsionale e Programmatico, con particolare riferimento all'organizzazione dell'attività ricognitiva dei bisogni espressi dalla comunità.

## **3 - L'Accountability della fondazione bancaria**

Mentre la *Governance*, in presenza di un unico soggetto economico, porta ad evidenziare l'importanza di prevedere regole e processi decisionali in grado di valorizzare le gestioni che coesistono nella fondazione, l'esigenza di accountability impone – soprattutto nelle fondazioni di medie e grandi dimensioni – di articolare la struttura organizzativa in due divisioni, l'una dedita alla gestione patrimoniale e finanziaria, l'altra all'attività propriamente istituzionale. La struttura così articolata, pur mantenendo alcune funzioni in staff alla direzione generale, consente di:

- valorizzare le competenze specifiche dei singoli operatori in relazione alle decisioni di natura patrimoniale-finanziaria o istituzionale-sociale;
- disporre di una struttura dedicata alle attività di istruttoria e di erogazione in costante

contatto con la comunità di riferimento per meglio prevedere l'evoluzione delle esigenze nel tempo e nel grado di complessità;

- affrontare il problema dell'accountability in modo diverso per la gestione patrimoniale e per quella istituzionale, individuando gli oggetti del render conto e i differenti cicli di creazione delle utilità.

Con riferimento a questo ultimo aspetto, la misurazione dei risultati prodotti da ciascuna delle due aziende è essenziale al duplice fine di:

- a) monitorare la capacità della fondazione di soddisfare adeguatamente i bisogni della collettività di riferimento;
- b) valutare, in relazione agli obiettivi prefissati, gli effetti delle decisioni ed azioni intraprese dagli organi di governo così da attribuire a ciascuno di essi le conseguenti responsabilità.

Quando si considera in particolare l'azienda di gestione del patrimonio, il risultato viene misurato – senza criticità di rilievo – come differenza fra i proventi finanziari generati attraverso l'attività di disinvestimento ed i costi dei fattori produttivi impiegati per ottenerli<sup>21</sup>.

Tale risultato consente di quantificare in termini monetari la ricchezza nuova prodotta attraverso la gestione del patrimonio a favore della gestione erogativa. La sua determinazione si rivela di estremo interesse al fine di verificare l'esistenza di eventuali inefficienze o di errate decisioni nell'ambito della gestione patrimoniale, tali da comportare una contrazione delle erogazioni a favore della collettività rispetto a quanto programmato<sup>22</sup>.

Maggiori criticità si incontrano invece quando si vogliono misurare i risultati di utilità sociale prodotti nell'ambito della gestione erogativa poiché non è possibile determinare un indicatore di sintesi calcolato come differenza tra ricavi e costi misurati in termini monetari.

Il problema si pone, in particolare, con riguardo alla quantificazione dei ricavi. Mentre, infatti, i costi connessi all'attività erogativa possono essere agevolmente determinati moltiplicando le quantità acquisite per il prezzo unitario delle stesse, i ricavi non possono essere espressi in termini monetari poiché la fondazione non incassa alcun corrispettivo a fronte dell'intervento erogato alla collettività.

La difficoltà – seppure rilevante – non deve tuttavia distogliere gli organi di governo dalla necessità di determinare i risultati di utilità sociale riconducibili all'azienda di

---

<sup>21</sup> In prima approssimazione, tale risultato può essere ricondotto alla voce *Avanzo dell'esercizio* indicata nello schema di Conto Economico previsto dall'Atto di Indirizzo del 2001.

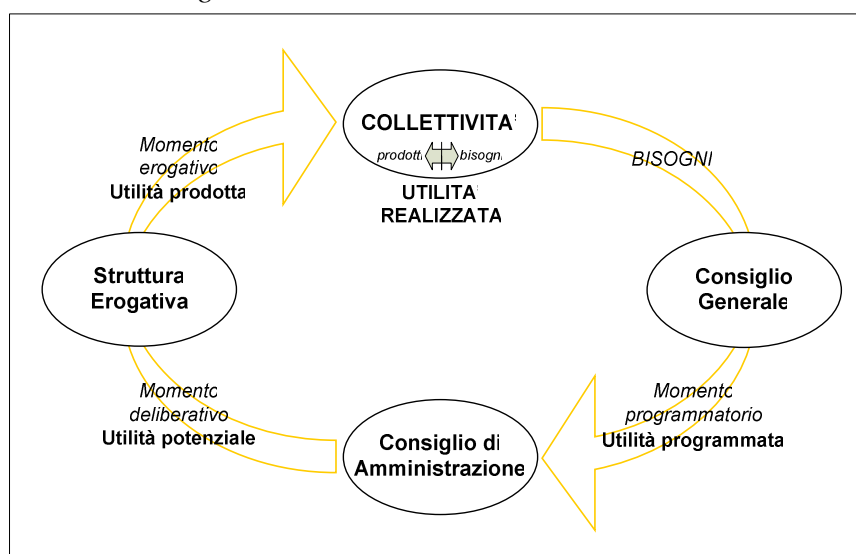
<sup>22</sup> «Se consideriamo due aziende e due cicli di gestione possiamo rilevare come ad una minore ricchezza nuova nella gestione del patrimonio possa corrispondere una minor disponibilità di finanziamenti in capo alla gestione erogativa e conseguentemente una possibile contrazione della ricchezza nuova creata per la collettività». C. LEARDINI, *L'amministrazione della fondazione bancaria*, Cedam, Padova, 2005, p. 209. Osserva ancora in proposito Tieghi che l'Avanzo dell'esercizio «dovrebbe rappresentare il punto di arrivo dell'attività di generazione delle risorse e il punto di partenza dell'attività di impiego istituzionale delle stesse». M. TIEGHI, *Le fondazioni bancarie. Riforma o controriforma?*, Egea, Milano, 2002, p. 168.

erogazione<sup>23</sup>. Essi, infatti, servono a verificare la capacità della fondazione di soddisfare effettivamente i bisogni della collettività così da ricostituire o, a seconda dei casi, rafforzare le condizioni della propria sopravvivenza. In particolare, essi consentono di indicare in modo sintetico l'andamento della gestione erogativa rispetto agli scopi sociali prefissati in sede di programmazione.

Estremamente utile a fini di controllo, peraltro, appare la possibilità di mettere in luce il processo di formazione dei risultati di utilità. Esso, infatti, consente di attribuire a ciascun organo non solo le funzioni da svolgere ma anche le responsabilità conseguenti al proprio operato.

La figura 2 rappresenta il ciclo di creazione dell'utilità nell'azienda di erogazione.

Figura 2 - Il ciclo di creazione dell'utilità



Fonte: C. LEARDINI, *L'amministrazione della fondazione bancaria*, Cedam, Padova, 2005, p. 216.

Lo schema evidenzia come l'Organo di indirizzo concorra alla creazione dell'utilità complessiva attraverso l'attività di programmazione.

Effettuata l'analisi dei bisogni della collettività di riferimento, tale organo individua le aree di intervento, riconosce a ciascuna di essere un livello di priorità e assegna i mezzi finanziari. Il momento programmatico porta in tal modo a definire l'*utilità programmata*, ovvero il risultato di utilità sociale che la fondazione si prefigge di raggiun-

<sup>23</sup> Alberti sostiene che «non mancano gli estremi economici per definire una quantità di sintesi quale risultato di gestione, quanto piuttosto l'elemento numerario connesso alla quantificazione dei ricavi». G.B. ALBERTI, *La determinazione dei risultati della gestione delle fondazioni bancarie. Aspetti istituzionali e modelli di bilancio*, Quaderno monografico n. 5, RIREA, Roma, 2002, p. 12. L'Autore propone un interessante modello di misurazione dei ricavi di utilità. In prima approssimazione, «per determinare il ricavo di utilità ottenuto attraverso il collocamento del prodotto si procede alla moltiplicazione del costo sostenuto opportunamente rettificato per un coefficiente parametrico che associando un grado di priorità all'intervento, ne determina il valore». G.B. ALBERTI, *La determinazione dei risultati della gestione delle fondazioni bancarie. Aspetti istituzionali e modelli di bilancio*, Quaderno monografico n. 5, RIREA, Roma, 2002, p. 12.

gere attraverso l'attività erogativa.

Definiti i programmi, il Consiglio di Amministrazione pone in essere l'attività di delibera delle somme da erogare.

Gli interventi concretamente deliberati, rispetto a quelli programmati, considerati in relazione al rispettivo grado di priorità permettono di definire l'*utilità potenziale* ovvero l'utilità massima conseguibile dalla fondazione nel periodo considerato.

L'utilità potenziale si traduce in *utilità prodotta* quando si considerano – sempre in relazione al grado di priorità – le somme che la Struttura erogativa effettivamente corrisponde alla collettività rispetto a quelle deliberate dal Consiglio di Amministrazione. Solo nel momento in cui gli interventi deliberati vengono interamente erogati, infatti, si realizza il ricavo di utilità connesso agli interventi stessi.

Peraltro, l'utilità prodotta può discostarsi dall'*utilità effettivamente realizzata* per la collettività. Può, infatti, accadere che non vi sia coerenza tra bisogni manifestati dalla comunità di riferimento e interventi effettivamente erogati.

Quando ciò accade è importante verificare in quale/quali fasi del ciclo di creazione dell'utilità sia venuta meno tale coerenza, al fine di attribuire a ciascun organo competente le proprie responsabilità e migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione erogativa.

#### **4 - L'etica nella *Governance* e nell'*Accountability* della fondazione bancaria**

La duplice natura che contraddistingue l'attività delle fondazioni bancarie richiede che gli organi di governo siano in possesso di *requisiti di idoneità etica* oltre che di professionalità<sup>24</sup>, così da assicurare che l'attività della fondazione sia non solo efficiente sotto il profilo economico ma anche massimamente efficace nel raggiungimento degli obiettivi istituzionali di utilità sociale.

Ciò porta a riflettere sull'opportunità che:

- a) la verifica dei requisiti di onorabilità e di idoneità etica venga costantemente attuata soprattutto sulla base del concreto comportamento dei soggetti costituenti gli organi di governo;
- b) le decisioni di governo economico vengano delegate a soggetti che effettivamente dispongono delle necessarie competenze professionali e non siano riservate unicamente a rappresentanti più o meno illustri della comunità di riferimento;
- c) il soggetto economico adotti una visione strategica unitaria in modo che le scelte attuate nell'ambito della gestione patrimoniale siano coerenti con le esigenze manife-

---

<sup>24</sup> In particolare l'articolo 4, lettera g, del D. Lgs. N. 153/1999 prevede la «determinazione, per i soggetti che svolgono funzioni di indirizzo, amministrazione, direzione e controllo presso le Fondazioni [...] di requisiti di professionalità e onorabilità, intesi come requisiti di esperienza e di idoneità etica confacenti ad un ente senza scopo di lucro».



- state dalla gestione erogativa. La definizione delle politiche di impiego del patrimonio non può prescindere da un'attenta analisi dei bisogni da soddisfare e da una valutazione delle risorse che a tale scopo si renderanno necessarie poiché la gestione del patrimonio è strumentale al perseguimento delle finalità sociali;
- d) gli organi di governo debbano aspirare a realizzare la massima utilità possibile per la collettività. Ciò implica che non sia sufficiente scegliere di intervenire nei settori rilevanti indicati dalla norma, ma sia necessario valutare gli effettivi bisogni della comunità e i gradi di priorità che la stessa attribuisce loro;
  - e) gli organi di governo siano attenti alla trasparenza dei processi strategici ed operativi di creazione dell'utilità nei confronti della comunità che ha riconosciuto loro fiducia (mandato di rappresentanza);
  - f) i membri del soggetto economico accettino le responsabilità connesse alla gestione della fondazione solo se sono in grado di valutare gli effetti derivanti dalle scelte assunte e rispondere delle conseguenze;
  - g) l'Organo di indirizzo pretenda di svolgere il proprio ruolo, supportato da adeguati strumenti di programmazione ed assegnazione delle priorità;
  - h) il Consiglio di Amministrazione si faccia carico della responsabilità di una gestione efficiente ed efficace per produrre nei tempi e nei modi più opportuni i risultati che meglio consentano di soddisfare i bisogni della comunità;
  - i) l'Organo di controllo risolva il problema dell'oggetto del controllo;
  - j) gli organi sociali vengano sostituiti di tempo in tempo.

Queste e simili considerazioni lasciano intuire come quello dell'etica non sia un problema legato ai soli aspetti della moralità, dell'onestà e della correttezza dei comportamenti all'interno della fondazione, ma sia nel contempo un elemento in grado di influire sulla capacità della fondazione stessa di conseguire i propri obiettivi istituzionali e di consolidare le condizioni della propria duratura continuità nel tempo.

## Bibliografia

- Alberti G.B. (2002), *Elementi di economia aziendale*, Cedam, Padova.
- Alberti G.B. (2002), La determinazione dei risultati della gestione delle fondazioni bancarie. Aspetti istituzionali e modelli di bilancio, Quaderno monografico n. 5, *RIREA*, Roma.
- Amaduzzi A. (1957), *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino.
- Amodeo D. (2004), *Ragioneria generale delle imprese*, Giannini, Napoli.
- Ardemani E. (1993), *L'impresa. L'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano.
- Azzini L. (1982), *Istituzioni di economia d'azienda*, Giuffrè, Milano.
- Borgonovi E. (1993), La rilevanza del concetto di istituto per l'economia aziendale, in AA.VV., *Scritti in onore di Carlo Masini*, Vol. I, Egea, Milano.



- Broglia Guiggi A. (2001), *La concettualità dell'azienda per la consapevole creazione di valore*, Giappichelli, Torino.
- Bruni G. (1999), L'azienda come sistema convertitore di valori economici in valori culturali. Il peculiare ruolo delle fondazioni comunitarie, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*.
- Cioccarelli G., Previtali P. (2002), *Le fondazioni ex bancarie. Orientamento strategico, assetto organizzativo e competenze manageriali*, Giuffrè, Milano.
- Emanuele E.F.M. (2004), *Le fondazioni di origine bancaria: problemi e prospettive*, Tavola Rotonda presso l'Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 26 novembre 2004.
- Ferraris Franceschi R. (2000), *L'azienda: caratteri discriminanti, criteri di gestione, strutture e problemi di governo economico*, in Cavalieri E., Ferraris Franceschi R. (a cura di), *Economia aziendale*, Vol. I, Giappichelli, Torino.
- Ferrero G. (1968), *Istituzioni di economia d'azienda*, Giuffrè, Milano.
- Leardini C. (2005), *L'amministrazione della fondazione bancaria*, Cedam, Padova.
- Merusi F. (2002), *Dalla banca pubblica alla fondazione privata*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Vol. I, Giuffrè, Milano.
- Onida P. (1954), *L'azienda. Principi di gestione e di organizzazione*, Giuffrè, Milano.
- Pezzani F (2003) (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Rossi N. (1962), *Le gestioni erogatrici private. Aziende familiari, convivenze, associazioni e fondazioni private*, Utet, Torino.
- Sala G. (2005), Gli occhiali del giurista e la difficoltà di definire una realtà cangiante: le fondazioni bancarie tra privato e pubblico, *Diritto e Società*, Cedam, Padova, n. 1-2005.
- Tieghi M. (1995), *Le fondazioni: obiettivi finalizzanti, sistema informativo e bilancio di esercizio*, Clueb, Bologna.
- Tieghi M. (2002), *Le fondazioni bancarie. Riforma o controriforma?*, Egea, Milano.
- Viganò E. (1997), *Il concetto generale di azienda*, in Viganò E. (a cura di), *Azienda. Primi contributi di una ricerca sistematica per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova.
- Zappa G. (1956), *Le Produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Tomo I.