

Las Fundaciones en el sector bancario italiano

FRANCO SCARAMUZZI*

Este artículo describe la evolución que han experimentado las Fundaciones del sector bancario italiano desde su creación en 1990, con la reforma comenzada en 1998-1999 y las modificaciones que ha introducido el actual gobierno en 2002 que suponen un mayor control público de dichas Fundaciones frente a la liberalización que proponía la primera reforma.

Palabras clave: organizaciones no lucrativas, fundaciones, sistema bancario.

Clasificación JEL: L31.

1. Antecedentes

Las Fundaciones bancarias tienen su origen en la Ley 30 de julio de 1990 n° 218 (*Legge Amato-Carli*) que establece los procedimientos para la reforma de las instituciones de crédito de derecho público. Dicha Ley reconoció que la actividad bancaria pública estaba perdiendo las características de servicio público y se estaba orientando hacia la actividad de empresa a todos los efectos. Al ser aplicada la mencionada Ley, la entidad bancaria pública se transformó como norma general en una sociedad por acciones. Sin embargo, como había que tomar decisiones sobre el futuro de unas 80 Cajas de Ahorro y un pequeño grupo de Institutos de Crédito Público, se decidió transformarlos en Fundaciones que quedaban obligadas a destinar una parte de sus beneficios a iniciativas de utilidad pública.

De este modo, la reforma Amato identificaba dos entes distintos: 1) El banco S. A. que, prosiguiendo con la función crediticia de la entidad pública originaria, quedaba liberado del cumplimiento de objetivos de carácter social de asistencia y beneficencia, y 2) las Fundaciones bancarias con tareas institucionales de interés público y de

utilidad social que seguían siendo un instrumento de los planes de inversión pública. Sin embargo, la reforma Amato no consiguió que esta separación se pusiera totalmente en práctica y las Fundaciones siguieron concediendo créditos al igual que las entidades del sector bancario.

Casi una década después, tras un intenso debate político, se aprobaron en 1998 (Ley 23-12/n°461) y 1999 (Decreto legislativo n° 153) una serie de normas sobre estas Fundaciones bancarias. Según esta normativa las Fundaciones se transformaban en entidades de derecho privado sin finalidades de lucro, dotadas de plena autonomía de estatuto y de gestión. Estaban obligadas a deshacerse de cualquier participación mayoritaria en un banco, bajo el riesgo de perder diversos incentivos fiscales, y no podían tener participaciones en empresas que no fueran de utilidad social.

2. Los principios de la reforma: 1998-1999

Esta reforma, por lo que se refiere al régimen civil, establece los siguientes principios: las Fundaciones bancarias son personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, dotadas de total autonomía de estatuto y de gestión, pueden perseguir exclusivamente objetivos de utilidad social y de promoción del desarrollo económico. En la



COLABORACIONES

* Analista de Mercado. Oficina Económica y Comercial de España en Roma.

estructura de dirección deben estar representadas las entidades locales así como otros socios de modo que quede garantizada una presencia no mayoritaria de todas las entidades que participan en la formación del órgano de dirección.

Por lo que se refiere al aspecto financiero, las Fundaciones están obligadas a diversificar el riesgo de inversión patrimonial con el objetivo de alcanzar un adecuado nivel de rentabilidad, la cual debe ser destinada por una parte a la cobertura de los costes de funcionamiento y, por otra, a una reserva obligatoria. Del resto, al menos el 50 por 100 debe destinarse a favor de los sectores elegidos por cada estatuto y definidos como «relevantes».

3. Las modificaciones del Ministro Tremonti en 2002

Las modificaciones que el gobierno actual aprobó en la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos del Estado de 2002 (*Legge Finanziaria*), que se comentan más abajo, han interrumpido el proceso de adaptación a la reforma del 98-99 que estaba ya casi en vías de terminación. En efecto, gran parte de las Fundaciones habían ido adaptando sus estatutos de acuerdo con dicha reforma y habían presentado sus nuevos estatutos a la Autoridad de Vigilancia del Ministerio de Economía, reconstituyendo sus órganos en conformidad con dichas normas, pero existían todavía algunas fundaciones que no habían aplicado la reforma y no han cedido todavía el control que ejercen sobre empresas bancarias transformadas en sociedades anónimas de acuerdo con la Ley *Amato-Carli* (L. 218/1990).

A lo largo de las discusiones parlamentarias de la *Legge Finanziaria 2002* (Presupuestos del Estado de 2003), el Ministro de Economía y Hacienda, Giulio Tremonti, ha presentado una enmienda con relevantes modificaciones al régimen de las Fundaciones bancarias específicamente relacionadas con el decreto legislativo 153/1999. Tras una cierta polémica, estas modificaciones han sido aprobadas por el Parlamento y han entrado en vigor con la aprobación de la *Legge Finanziaria 2002*. El Art. 11 las enumera del modo siguiente:

- La normativa de 1999 contemplaba la existencia de un solo grupo de sectores «relevantes» (investigación científica, arte, actividades culturales y medio ambiente, sanidad y asistencia social) y las Fundaciones debían dedicar su actividad al menos a uno de ellos. Las nuevas disposiciones establecen dos tipos de sectores: *admitidos* (más numerosos pero con clara vocación hacia actividades con presencia pública) y *sectores relevantes* que cambian su definición y que se transforman en *sectores admitidos* (máximo tres), elegidos cada tres años por la Fundación.

- Según las disposiciones precedentes, cada Fundación podía desarrollar su actividad con cierta libertad y discreción en el marco de utilidad social, ahora las fundaciones pueden operar sólo en el ámbito de los sectores admitidos y en estrecha relación con el territorio en el que operan.

- Respecto a la composición del equipo de dirección, las recientes modificaciones establecen una presencia predominante de los representantes designados por las entidades territoriales locales.

- La incompatibilidad de los miembros del consejo de administración de las Fundaciones con el desempeño de cargos similares en una sociedad bancaria se extiende a todas las personas que desarrollan en las Fundaciones determinadas funciones respecto a cualquier cargo similar en una sociedad bancaria, financiera o de seguros.

La normativa regula otros aspectos más puntuales como, por ejemplo, el concepto de «control» de bancos participados, los límites a participaciones en otros bancos, la contribución de las Fundaciones al desarrollo territorial, etcétera.

Se establece que la Autoridad de Vigilancia será el organismo encargado de publicar un «Reglamento de Actuación» que obligará a las Fundaciones a modificar sus estatutos y adecuarlos a las nuevas disposiciones. A partir de la aprobación de los nuevos estatutos cesarán los componentes actuales que serán reemplazados, en el marco de los nuevos estatutos. Con la aprobación de la *Legge Finanziaria* de 2002, la actividad de todas las Fundaciones bancarias, en ausencia de una específica autorización por parte de la Autoridad de Vigilancia, queda reducida a una simple gestión administrativa orientada a la ejecución de proyectos ya aprobados.



COLABORACIONES

En este punto resulta importante citar también que la actividad y la organización de las Fundaciones han sido modificadas sustancialmente por el nuevo «Reglamento de Actuación sobre las Fundaciones Bancarias», en vigor desde el pasado 16 de octubre 2002 que insiste, en el ámbito del proceso de privatizaciones del sector crediticio, en separar las Fundaciones de los bancos.

4. Breve análisis de la situación actual

El impacto que la normativa más reciente ha tenido en el funcionamiento de las Fundaciones ha sido considerable y puede interpretarse como una modificación de la naturaleza privada de las Fundaciones. En concreto, el reglamento introduce más limitaciones a la utilización del patrimonio de las Fundaciones, orientándolo hacia la promoción del desarrollo local, que se convierte en el «sector relevante de intervención». Asimismo, asegura la representación de las Entidades Locales (Municipios, Provincias y Regiones) en los órganos de dirección. Como consecuencia, podría quedar reducida la autonomía de gestión de las Fundaciones cuyos recursos quedarían ligados al territorio de referencia.

Como se ha indicado antes, esta nueva reforma del proceso de transformación de las Fundaciones puede suponer un retorno a un mayor control público sobre la gestión de las mismas frente al espíritu más liberalizador que había presidido la anterior reforma.

Como era de esperar, a lo largo de los últimos meses, la aplicación del art. 11 de la Ley Financiera 2002 así como las disposiciones contenidas en el citado Reglamento Tremonti han desencadenado una serie de reacciones a nivel asociativo y político, acontecimientos que han inducido a las Fundaciones a través del ACRI (*Associazione delle Casse di Risparmio e delle Fondazioni*) a presentar un conjunto de recursos (unos 80) al Tribunal Administrativo del Lazio (TAR).

En el momento actual la situación es la siguiente:

1) Respecto al número de Consejeros de entidades públicas, el Consejo de Estado emitió un dictamen con fecha 26 de julio de 2002, recogido por parte del Ministerio de Economía y

Hacienda e incorporado al reglamento de las Fundaciones, que establece el criterio de «predominio» frente al criterio anterior que establecía que la representación pública local no debía exceder del 66 por 100 del total de consejeros. También ha desaparecido la necesidad de que el 10 por 100 de los recursos se destine a la financiación de obras públicas pero se ha dejado al criterio del Tesoro las cantidades que se podrán destinar en función de los estatutos y del interés público de las inversiones.

2) El segundo paso relevante se ha dado, con ocasión de la discusión sobre la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos del Estado de Italia —*Legge Finanziaria* para 2003— en la Cámara de los Diputados, con la aprobación de una enmienda del Gobierno referida a las disposiciones en materia de Fundaciones. Las modificaciones introducidas pretenden preservar la integridad de las mismas en dos aspectos concretos.

La primera parte de la enmienda «aligera» el régimen, de incompatibilidad en la composición de los órganos de las Fundaciones. Según dicho régimen los sujetos que desarrollen funciones de administración, dirección o control en las Fundaciones no pueden ejercer las mismas funciones en entidades bancarias, financieras o de seguros participadas por las Fundaciones, excepto en sociedades de orden económico y patrimonial menor. La segunda parte de la enmienda permite a las Fundaciones con un patrimonio no superior a los 200 millones de euros y con sede en las regiones con estatuto especial, prolongar de cuatro a siete años el plazo para ceder todas las participaciones detenidas en los bancos.

En relación con los recursos antes citados, presentados contra la reforma Tremonti ante el Tribunal Administrativo del Lazio por parte de las Fundaciones y de la mencionada asociación ACRI a principios de diciembre de 2002, el Tribunal Administrativo del Lazio (TAR) falló a favor de las Fundaciones y el ACRI aceptando el recurso referente a la duda de constitucionalidad de la reforma Tremonti y ha remitido el expediente al Tribunal Constitucional. Por otro lado ha suspendido, de forma provisional y hasta el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, los artículos siete y nueve de la reforma.



COLABORACIONES

CUADRO 1
ITALIA: DISTRIBUCION DEL PATRIMONIO DE LAS FUNDACIONES POR DIMENSION Y AREA GEOGRAFICA (31/12/2001)

Grupos	Fundaciones pequeñas		Fundaciones Medio-pequeñas		Fundaciones Medias		Fundaciones Medio-grandes		Fundaciones Grandes		Total	Nº de Fundaciones
Área geográfica	Miles de mill. de euros	Nº	Miles de mill. de euros	Nº	Miles de mill. de euros	Nº	Miles de mill. de euros	Nº	Miles de mill. de euros	Nº	Miles de mill. de euros	
Noroeste	137.838	4	173.226	2	159.103	1	778.013	4	13.718.449	6	14.966.630	17
Noreste	99.789	5	109.607	2	1.170.434	9	2.504.368	8	4.188.734	6	8.072.931	30
Centro	204.088	6	701.571	10	500.693	4	1.155.131	5	8.811.435	5	11.372.917	30
Sur	65.938	3	353.318	4	373.850	3	295.596	1	776.976	1	1.865.678	12
	507.652	18	1.337.723	18	2.204.080	17	4.733.108	18	27.495.594	18	36.278.157	89

Fuente: ACRI - *Settimo Rapporto sulle Fondazioni bancarie*.

Los efectos del pronunciamiento son relevantes ya que dichos artículos hacían referencia: 1) a los límites en participaciones bancarias que podían poseer las Fundaciones, y 2) a las disposiciones transitorias para homologar los estatutos de dichas entidades al nuevo reglamento. Como consecuencia se suspende el procedimiento para renovar los órganos directivos según las nuevas disposiciones que se centraban, sobre todo, en el «predominio» de representantes públicos locales en los consejos directivos de las Fundaciones.

Entre los temas puntuales sobre los que se ha adoptado una decisión definitiva a mediados de diciembre de 2002 estaban las enmiendas, de representantes de la coalición mayoritaria y de la oposición, depositadas anteriormente en el Senado. El Senado ha rechazado todas las propuestas de enmienda que se centraban en la extensión a todas las Fundaciones de la prórroga a 7 años para la cesión de las cuotas de participación en bancos que las mismas detentan (recordemos que esta prórroga ya ha sido concedida a las Fundaciones más pequeñas). El plazo para ceder las cuotas de control caduca el próximo 15 de junio

de 2003. Como alternativa existe la opción de ceder las mencionadas cuotas a un gestor de ahorro, en Italia *Società di Gestione del Risparmio* (SGR), antes del próximo 2006.

Finalmente, la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos del Estado de Italia – *Legge Finanziaria* para 2003 (Ley 27-12-2002 nº 289), ha actualizado el decreto legislativo nº 153/1999 aportando importantes modificaciones: de hecho se ratifica la enmienda referida al régimen de incompatibilidad en la composición de los órganos de las Fundaciones (todos los sujetos que desarrollen funciones de administración, dirección o control en las Fundaciones no pueden ejercer las mismas funciones en entidades bancarias, financieras o de seguros participadas por las Fundaciones, excepto en sociedades de orden económico y patrimonial menor). Al mismo tiempo, se confirma la prórroga de 7 años concedida a las Fundaciones con un patrimonio neto contable resultante del último balance aprobado inferior a 200 millones de euros, y para aquellas con sede operativa en regiones con estatuto especial.



COLABORACIONES