

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI COMMISSIONE (FINANZE E TESORO)

Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea

Audizione

dell'avv. Giuseppe Guzzetti

Presidente dell'Associazione di fondazioni e casse di risparmio spa (Acri)

Ruolo delle Fob nel processo di ristrutturazione, sviluppo e consolidamento del settore bancario nazionale

Roma, 15 aprile 2015

Ringrazio il Presidente Marino e i membri della Commissione per aver voluto invitare l'Associazione che mi onoro di presiedere a portare la propria testimonianza nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea.

Il mio intervento verterà sul contributo che hanno dato le Fondazioni di origine bancaria al processo di ristrutturazione, sviluppo e consolidamento del settore bancario nazionale e agli ulteriori apporti che il protocollo d'intesa raggiunto con il MEF porterà nei prossimi anni.

In particolare articolerò il mio ragionamento relativo al rapporto banche/Fondazioni evidenziando le diverse caratterizzazioni che l'azione delle Fondazioni ha avuto dal 1990 quando il Parlamento, su impulso di Carli, diede vita agli allora enti conferenti, progenitori delle attuali Fondazioni.

Sottolineerò il loro contributo al settore nell'ambito dei processi di:

- trasformazione (delle banche pubbliche) e riorganizzazione degli anni '90
- ristrutturazione e sviluppo fino alla crisi finanziaria internazionale del 2008
- sostegno e consolidamento durante le crisi avutesi dal 2008

Trasformazione (delle banche pubbliche) e riorganizzazione negli anni '90

Le Fondazioni di origine bancaria sono oggi il frutto dell'evoluzione giuridica e operativa che hanno avuto gli 89 enti conferenti che, in attuazione della legge Amato/Carli (legge n. 218 del 1990 e d.lgs. n. 356 del medesimo anno), residuaronò dopo le operazioni che nel biennio 1990/1992 diedero vita agli scorpori delle attività bancarie dalle 83 Casse di risparmio e Banche del Monte e dai 6 Istituti di credito di diritto pubblico (Istituto Bancario San Paolo di Torino, MPS, Banco di Sardegna, Banca Nazionale delle Comunicazioni, Banco di Napoli, Banco di Sicilia).

In quel periodo storico, gli enti conferenti avevano una qualificazione giuridica di tipo pubblicistico e il loro scopo era quello di gestire il pacchetto azionario derivante dal conferimento, assicurandone il controllo, e di destinare i relativi proventi al perseguimento di finalità sociali riconducibili agli originari enti creditizi.

Ancorché le operazioni di conferimento fossero facoltative, va evidenziato che tutti gli iniziali enti creditizi vi aderirono autonomamente dando così avvio alla fase di

trasformazione, allora si parlava di “privatizzazione” del sistema bancario, con la fuoriuscita dal settore dell’ente pubblico creditizio, che fu successivamente suggellato con l’adozione nel 1993 del nuovo testo Unico Bancario. Furono così eliminate le categorie giuridiche di banche e la loro specializzazione operativa previste dalla legge bancaria del 1936, con l’affermarsi della banca universale e la riconduzione del modello societario a quello della società per azioni e delle società cooperative.

Ancorché fosse precluso agli enti conferenti l’esercizio diretto dell’attività bancaria, gli stessi erano destinatari di un obbligo di mantenimento della partecipazione di controllo della corrispondente banca conferitaria, così pervasivo che erano obbligate ad effettuare accantonamenti per assicurare la loro adesione agli eventuali aumenti di capitale che fossero richiesti dalla società, e a sottostare ad una complessa procedura, che poteva coinvolgere anche le Commissioni parlamentari, in caso di dismissione delle partecipazioni azionarie.

Ciononostante, l’assetto proprietario delle società conferitarie aveva mostrato una certa vivacità, prima ancora che il legislatore intervenisse, nel 1994, con la nota legge 474, che avviò una stagione di privatizzazione delle società pubbliche e che coinvolse anche gli enti conferenti.

L’obiettivo degli enti di procedere ad una razionalizzazione delle imprese bancarie, volto a favorire il raggiungimento delle società partecipate di una dimensione operativa adeguata agli sviluppi concorrenziali che già allora si intravedevano, aveva prodotto, nell’ambito delle Casse di Risparmio, la nascita di 9 holding territoriali, nelle quali erano coinvolte 34 banche, e l’ingresso di azionisti privati e di altri soggetti in 31 Casse.

Gli enti conferenti, quindi, fecero tutto quanto era possibile, in presenza dell’obbligo del c.d. controllo pubblico necessario delle società bancarie al fine di assicurare un ordinato consolidamento della privatizzazione e contrastare take-over esteri.

Ristrutturazione e sviluppo fino alla crisi finanziaria internazionale del 2008

Al processo di separazione enti conferenti/banche fu dato impulso con norme e prescrizioni impartite nel 1994, con la ricordata legge n. 474 e relativa Direttiva Dini, che da un lato abolirono il predetto obbligo del controllo, dall’altro introdussero incentivi per la dismissione delle partecipazioni finalizzata a conseguire una diversificazione degli investimenti del patrimonio.

L'eliminazione dell'obbligo ha così consentito di realizzare importanti operazioni che hanno creato le basi per il successivo consolidamento del settore, nel solco della separazione che, invece, la iniziale legge Amato addirittura vietava.

Non va dimenticato, infatti, che gli enti conferenti, ideati come holding parapubbliche di controllo delle Casse di Risparmio e degli Istituti di Credito di Diritto Pubblico "privatizzati", avevano l'obbligo di mantenere una organicità anche nella governance delle banche conferitarie.

L'eliminazione dell'obbligo del controllo ha reso possibile forme aggregative che hanno determinato la nascita di quelli che sono oggi i due più importanti gruppi creditizi (Intesa Sanpaolo e Unicredit), prima ancora che intervenisse la legge Ciampi per imporre alle Fondazioni l'obbligo opposto di dismettere il controllo delle società bancarie conferitarie.

Va ricordato, infatti, che le Fondazioni, con piena e autonoma valutazione riguardo alle prospettive delle banche partecipate e alle politiche di investimento del proprio patrimonio, avevano già proceduto a tre importanti operazioni di concentrazioni che hanno dato origine ad Unicredito Italiano, Banca Intesa e San Paolo IMI.

Nel 1995, le Fondazioni CR Verona e Cassamarca diedero origine a Unicredito Spa, cui nel 1997 entrarono a fare parte anche le Casse controllate dalle Fondazioni CR Torino e CR Trieste e nel 1998 con l'aggregazione del Credito Italiano diedero origine al gruppo creditizio Unicredito Italiano.

Nel corso del 1997 viene avviato il processo di integrazione tra Cariplo e Ambroveneto che darà vita nel 1998 a Banca Intesa alla quale l'anno successivo viene aggregata la Banca Commerciale Italiana.

Nel 1998 nasce Sanpaolo IMI dalla fusione dell'Istituto Bancario San Paolo di Torino e dell'Istituto Mobiliare Italiano (IMI).

Nonostante l'importante impulso fornito dalla direttiva Dini, l'ulteriore sviluppo del processo di diversificazione necessitava di un incisivo intervento legislativo che affrontasse in maniera sistematica la qualificazione giuridica e operativa degli enti conferenti e desse al processo di ristrutturazione del sistema bancario un respiro più ampio di quello della direttiva ministeriale, superando il disegno iniziale che assegnava agli enti conferenti il ruolo di "custodi" dei pacchetti di controllo delle banche "privatizzate".

Ciò è avvenuto con la legge Ciampi del 1998/1999, con la quale gli originari enti conferenti cessano di esistere e vengono trasformati in «fondazioni», «persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale» che «perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti».

Se quindi la legge Amato/Carli ha avviato il processo di trasformazione del sistema bancario nazionale, la legge Ciampi, imponendo alle Fondazioni l'obbligo di cedere il controllo delle società conferitarie entro la fine del 2005, ha gettato le basi per dare maggior vigore al riassetto bancario e creato le condizioni per un suo consolidamento.

Riassetto che ha successivamente visto le Fondazioni impegnate nel realizzare quei processi aggregativi che hanno portato alla nascita nel 2007 di Intesa Sanpaolo (con la fusione di Banca Intesa e SanPaolo IMI, cui erano presenti altre 6 Casse di risparmio, oltre alla Comit, all'Istituto bancario San Paolo di Torino, al Banco di Napoli) e di Unicredit (con le aggregazioni a Unicredito Italiano del Banco di Sicilia, delle Casse di risparmio di Roma e di Reggio Emilia, presenti in Capitalia, anch'essa entrata nel gruppo).

Ad esito dell'attuazione della legge Ciampi, dunque, erano solo 13 le Fondazioni che detenevano la maggioranza del capitale sociale delle banche conferitarie costituite da Enti di piccole dimensioni che il legislatore, con il D.L. n. 143/2003, ha esentato dall'obbligo della dismissione del controllo.

Vorrei ricordare al riguardo, che escludendo le società bancarie controllate dalle predette 13 Fondazioni, tutte le altre fanno parte di principali gruppi creditizi nazionali, in cui ogni Fondazione è una componente assolutamente minoritaria.

Con la Ciampi si è così pervenuti ad una riallocazione delle iniziali 90 banche soggette alla disciplina della legge Amato, che ha portato 22 di esse a confluire in Intesa Sanpaolo, 14 in Unicredit, 6 in UBI banca, 5 in BPER, 4 in Banco Popolare, per fare riferimento ai principali gruppi bancari nazionali.

E' quindi grazie al loro contributo se il sistema bancario nazionale, si è profondamente modificato e il modello applicato in Italia è oggetto di analisi in altri Paesi che si trovano nella nostra situazione di partenza.

Sostegno e consolidamento durante le crisi avutesi dal 2008

Il processo di riposizionamento partecipativo è successivamente proseguito fino al 2008, allorquando si è bloccato a seguito della profonda correzione subita dai mercati per effetto della forte turbolenza finanziaria internazionale, partita negli Stati Uniti con la crisi dei *sub-prime* e il fallimento della Lehman.

Correzione che si è acuita, dapprima nel 2010/2011 a seguito della c.d. crisi dei debiti sovrani e successivamente con lo sviluppo della crisi economica, il cui peso sul nostro sistema bancario era rappresentato a fine 2014 da oltre 184 miliardi di sofferenze, valore che si è più che quadruplicato rispetto ai 43 miliardi del 2008.

Dal 2008, le Fondazioni sono state un fattore di stabilità del settore bancario di cui hanno favorito e accompagnato il consolidamento anche sotto il profilo patrimoniale.

E' grazie anche al loro apporto se le banche nazionali hanno potuto rafforzarsi e non pesare sui soldi dei contribuenti, al contrario di quanto avvenuto negli Stati Uniti e negli altri Paesi europei. Lo stesso Ministero dell'economia, sulla base dei dati Eurostat, certifica che durante la crisi economico-finanziaria 2007-2013 i Paesi dell'Unione europea hanno erogato aiuti alle proprie banche per 688,2 miliardi, con una distribuzione molto diversa fra Stato e Stato.

Se in Germania gli interventi pubblici sono stati pari a circa 248 miliardi di euro , nel Regno Unito di 164 miliardi, in Spagna di 56 miliardi, in Olanda di 51 miliardi e in Irlanda di 49 miliardi, nel nostro Paese lo Stato è intervenuto con appena 4 miliardi di euro, attraverso finanziamenti, i c.d. Tremonti e Monti bond, lautamente pagati dalle banche che se ne sono avvalsi e restituiti per il 75%.

Soprattutto durante la ricordata crisi dei debiti sovrani, mentre altri investitori hanno mutato rapidamente i loro investimenti, dismettendo il debito pubblico italiano, le Fondazioni hanno svolto un ruolo di supplenza al fine di non fare mancare, per quanto possibile, il flusso di credito all'economia condizionato e non poco in quella fase dal rispetto delle norme di Basilea 3.

In questi anni di crisi va rimarcato che le Fondazioni hanno:

- da un lato, messo a disposizione delle banche partecipate circa 8,6 miliardi di euro per consentire il raggiungimento di maggiori livelli di patrimonializzazione richiesti dalla normativa prudenziale, sottoscrivendo aumenti di capitale per 7,5 miliardi e prestiti obbligazionari convertibili per 1,1 miliardi, e,

- dall'altro, condiviso le decisioni del management di riduzione, se non addirittura azzeramento, dei dividendi, per sostenere la patrimonializzazione delle imprese bancarie, attraverso gli accantonamenti per rischi che hanno consentito di abbattere le sofferenze lorde di circa 100 miliardi.

Superata la fase più acuta della crisi, ci sono ora le premesse per riprendere il processo di diversificazione del patrimonio delle Fondazioni, interrotto per fronteggiare la situazione di difficoltà, e consentire al contempo un ulteriore consolidamento del settore, che potrà avvantaggiarsi anche del recente provvedimento sulle banche popolari. In questa prospettiva, la suddetta diversificazione avrà un ulteriore impulso non solo dalla ripresa dei mercati, ma anche dal Protocollo d'intesa definito dalle Fondazioni con il MEF che prevede esplicitamente l'impegno a diversificare gli investimenti patrimoniali in modo tale che nessun investimento sia superiore ad 1/3 dell'attivo di bilancio.

Il Protocollo, come ho avuto modo di osservare, è un passo ulteriore nel processo di autoriforma delle Fondazioni ed è stato voluto dal MEF e dall'Acri nel solco della legge che le regola (riforma Ciampi del 1998/99 e successive modifiche) in funzione del mutato contesto storico, economico e finanziario, da cui emerge l'esigenza di specificare la portata applicativa delle norme che disciplinano le Fondazioni di origine bancaria, affinché esse possano esprimersi sempre più pienamente quali soggetti del terzo settore.

Consentirà di regolare con maggior dettaglio alcuni processi che riguardano la governance e l'attività delle Fondazioni di origine bancaria, nel solco della Legge Ciampi che le disciplina e della Carta delle Fondazioni approvata dall'Acri nel 2012. In particolare, il recepimento dei contenuti del Protocollo consentirà di limitare i rischi legati alla natura di investitori istituzionali delle Fondazioni e, al tempo stesso, di liberare ulteriormente il loro potenziale a beneficio dell'intera collettività.

Finora le Fondazioni hanno svolto nelle banche partecipate il ruolo di azionisti stabili; è necessario che tale ruolo venga ora svolto da altri investitori nazionali o esteri.

Per le Fondazioni, dismesse le partecipazioni bancarie, la prospettiva, sotto il profilo patrimoniale, non potrà essere che quella del paziente investitore istituzionale, con un orizzonte d'impiego di medio lungo termine attento alla remunerazione e al mantenimento dell'equilibrio economico-patrimoniale, con un obiettivo sempre più spesso orientato anche alla promozione dello sviluppo a livello locale e nazionale.

La dotazione patrimoniale, che al 31 dicembre 2013 era pari ad oltre 40 miliardi, costituisce il motore che alimenta tanto l'attività filantropica, quanto quella preposta alla promozione dello sviluppo del territorio. In entrambi i casi, le Fondazioni sono tenute ad osservare nelle scelte di investimento criteri prudenziali di rischio, al fine di conservare il valore del patrimonio e ottenerne un'adeguata redditività.

L'attenzione posta dalle Fondazioni al rispetto dei predetti principi si desume dai seguenti dati:

- il totale attivo a livello aggregato è più che raddoppiato, passando dai 23 miliardi di euro del 1993 agli oltre 49 del 2013;
- il complesso delle risorse destinate dalle Fondazioni ai territori dal 2000 al 2013 è stato pari a oltre 17 miliardi di euro.

Ovviamente, non bisogna dimenticare che le Fondazioni sono ottimi contribuenti per l'Erario.

Nel 2013, ad esempio, le Fondazioni hanno corrisposto imposte per oltre 170 milioni di euro, importo che rappresenta il loro secondo settore di intervento, e che è cresciuto ulteriormente nel 2014 con l'innalzamento al 26% della tassazione dei proventi finanziari e al 21,4% della tassazione dei dividendi.

Nel medesimo anno le Fondazioni hanno conseguito un avanzo di oltre un miliardo di euro e, dopo gli accantonamenti patrimoniali obbligatori, hanno erogato più di 800 milioni di euro, sostenendo oltre 22 mila progetti proposti da terzi in particolare nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità, della cultura, della conservazione e valorizzazione dei beni ambientali e paesaggistici, del volontariato, dell'assistenza alle categorie sociali deboli.

La forte contrazione delle risorse pubbliche coinvolge sempre più le Fondazioni che sovente vengono sollecitate a svolgere un'azione integrativa, talvolta addirittura di supplenza, dell'intervento pubblico.

Pur non potendosi sostituire al pubblico hanno così avviato una riflessione, che, tenendo conto della irrinunciabilità dell'azione pubblica, porti a sperimentare nel campo dell'assistenza sociale ad esempio percorsi innovativi di intervento, che facciano leva sul "principio di sussidiarietà" per promuovere la formazione di un welfare di comunità cui

accennavo poc'anzi. Di quel welfare cioè in cui la società civile, il privato sociale e anche le imprese a fine di lucro dovranno fare la loro parte, contribuendo ad alimentare una rete solidaristica radicata nella comunità e capace di combinarsi e integrarsi con la presenza pubblica, necessaria e irrinunciabile.

Con riferimento all'attività filantropica, si vanno così sperimentando nuovi percorsi operativi basati sullo sviluppo delle reti sociali, mettendo a disposizione il proprio know-how e la loro capacità di soggetti terzi facilitatori dei rapporti all'interno del terzo settore, in cui la componente finanziaria non è sempre l'unica e la determinate condizione.

Conclusioni

Se mi è consentita una conclusione, vorrei mettere in evidenza come le Fondazioni hanno svolto un ruolo forse di co-protagonista nel complessivo ammodernamento del sistema bancario italiano, promuovendo la costituzione dei maggiori gruppi e consentendo quindi al nostro Paese di disporre di banche in grado di competere sul piano europeo, accompagnando la progressiva concentrazione in modo graduale, senza discontinuità o precipitazione alcuna, individuando percorsi autonomi e diversi non ostacolando lo sviluppo della competitività del mercato.

Le Fondazioni si sono così posizionate in diversi gruppi fra loro concorrenti, di diversa dimensione, di diversa forma giuridica, privilegiando in alcuni casi il mantenimento dell'autonomia della banca conferitaria.

La multiforme interessenza azionaria fra banche e Fondazioni si è dimostrata fruttuosa anche durante la crisi finanziaria. La stabilità attuale dell'azionariato di alcune banche ha consentito di evitare salvataggi onerosi a carico dei contribuenti italiani.

Le Fondazioni, permettetemi di ricordarlo, stanno sperimentando forme di impiego del patrimonio maggiormente correlate alla missione, i cosiddetti *mission related investment*. Mi riferisco agli investimenti nei fondi di housing sociale, in fondi a forte valenza di sviluppo sociale e civile, a fondi per la ricerca scientifica, agli investimenti nelle *multi-utility* locali, nella Cassa Depositi e prestiti, o, più recentemente, in CDP Reti.

Grazie soprattutto alle caratterizzazioni operate dalla legge Ciampi, le Fondazioni oggi non hanno nulla a che vedere con quanto ci si proponeva o si pensava di realizzare nel 1990.

Sono una infrastruttura del pluralismo che dà corpo al principio di sussidiarietà orizzontale, sostenendo quella rete di soggetti che compongono il privato sociale che opera a favore dei cittadini e delle comunità e che rappresenta un ambito imprescindibile per la tenuta e lo sviluppo della società. Sono, in altre parole, una risorsa sociale ed economica dei territori e delle comunità di cui sono espressione.

L'aumento di tassazione che le ha interessate in questi ultimi anni, eliminando ogni residua forma di trattamento fiscale di riguardo, addirittura introducendo forme discriminatore rispetto agli altri enti non profit, come la tassazione IMU degli immobili destinati a finalità culturali, sociali e ricreative, le allontana sempre più, nel confronto internazionale, dal regime tributario di favore che i principali paesi europei riconoscono ai soggetti filantropici che come le Fondazioni di origine bancaria perseguono finalità di carattere generale.

Il riconoscimento di un sistema di tassazione dei redditi finanziari, sia in termini di interessi, che di dividendi, coerente con le finalità perseguite consentirebbe alle Fondazioni non solo di esplicare al meglio il loro ruolo di investitore istituzionale, ma anche di accrescere le risorse destinate alle finalità statutarie, soprattutto in una prospettiva di ripensamento del welfare state.