



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori BUEMI, CONTE, Stefano ESPOSITO, FUCKSIA, MASTRANGELI, ROMANO, BATTISTA, COMPAGNONE, DE PIN, GAMBARO, ORELLANA, ZIN e FISSORE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 GENNAIO 2015

Norme in materia di dismissione delle partecipazioni di controllo detenute dalle fondazioni di origine bancaria ai fini della separazione tra banche e fondazioni

ONOREVOLI SENATORI. - Come noto, alle soglie degli anni Novanta in Italia si avvertì la necessità di riformare l'ormai obsoleto sistema bancario, dal momento che gli ultimi sostanziali cambiamenti risalivano agli anni Trenta. La mano pubblica, negli anni successivi, atrofizzò nella forma e nella sostanza l'intero settore.

La legge n. 218 del 1990, la cosiddetta legge Amato, recante disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico, seguita dal decreto legislativo attuativo 20 novembre 1990, n. 356, recante disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio, segnò il primo passo che avrebbe portato alla trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni a controllo pubblico, escludendo lo Stato da una gestione diretta ed esclusiva. Sarebbero state smobilizzate le risorse investite nelle banche e contemporaneamente promosse operazioni di concentrazione. Fu così che le casse di risparmio, gli istituti di credito speciale e di diritto pubblico e le banche del monte furono trasformate in Spa. Lo scorporo dell'azienda bancaria pubblica portò alla creazione di due soggetti distinti. La banca «cedente», detta «fondazione bancaria» o «ente conferente», conservando il controllo sulle banche cessionarie, avrebbe così riassunto le originarie funzioni non creditizie e di utilità sociale, perseguendo scopi istituzionali di interesse pubblico in tutti i settori del «sociale», dalla ricerca scientifica all'arte, dall'istruzione alla sanità, investendo praticamente tutto il settore «*non profit*». Le banche «cessionarie» avrebbero assunto la struttura giuridica di una Spa e

proseguito la funzione intermediatrice tra il credito ed il risparmio.

La normativa fu successivamente modificata dalla legge delega 23 dicembre 1998, n. 461 (cosiddetta legge Ciampi) e dal decreto legislativo di attuazione 17 maggio 1999, n. 153. Per le fondazioni bancarie fu prevista la dotazione di una propria autonomia statutaria e gestionale, assumendo la natura giuridica di enti di diritto privato nel settore «*non profit*». A tali organi furono concesse numerose agevolazioni fiscali, condizionate però dal rispetto del seguente onere: l'uscita, entro un termine massimo di quattro anni, dal capitale delle banche. Più precisamente si trattava della dismissione del 51 per cento del capitale delle Spa e del contemporaneo divieto di partecipazione di controllo su imprese che non svolgessero le attività considerate istituzionali per le fondazioni (sociale, *non profit*). In definitiva, la legge Ciampi ha disegnato dei soggetti privatistici, ma ne ha, al contempo, definito i caratteri strutturali pubblicistici (scopi, settori d'intervento e risorse da dedicarvi), quelli organici e quelli funzionali, con il conferimento all'Autorità di vigilanza di un significativo potere d'intervento nel funzionamento delle fondazioni.

Con la legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002), la cosiddetta riforma Tremonti, il quadro normativo delle fondazioni bancarie mutò ulteriormente, essendo state introdotte importanti modifiche al decreto legislativo n. 153 del 1999. Si era di fronte ad un «fittizio» progetto di riforma ispirato al modello anglosassone il quale incentra la propria attività statutaria al *non profit*. Le fondazioni italiane, quindi, avrebbero dovuto indirizzare le proprie erogazioni ad una serie

di settori – i «settori ammessi» – quali istruzione, ricerca, cultura, sport, eccetera, indicati dalla legge. La priorità nella scelta delle erogazioni divenne lo sviluppo territoriale e per questo motivo negli organi di indirizzo la rappresentanza del territorio fu il criterio adottato, assicurando così la prevalenza dei rappresentanti indicati da regioni, province e comuni.

Propedeutico al raggiungimento dell'assetto locale della fondazione, la finanziaria prevede che le partecipazioni nelle banche conferitarie avrebbero dovute essere vendute con la prospettiva finale della completa dismissione della partecipazione di controllo delle banche entro giugno 2006.

Se la legge fosse stata applicata (ma non lo è stata, prevalendo in seno alle istituzioni una maggiore attenzione ai comportamenti che perseguono la ragion di Stato piuttosto che il rispetto dello Stato costituzionale di diritto) avremmo avuto un azzeramento dei vertici, che invece non si è realizzato.

Ma cosa sono in effetti le fondazioni bancarie? Sono un intralcio al corretto funzionamento del circuito economico-finanziario nazionale. Eppure furono costituite con il benefico intento di sottrarre l'attività bancaria dal controllo della politica, avrebbero potuto rappresentare lo strumento capace di intradare l'Italia in un percorso di competitività internazionale.

Ciò non è avvenuto perché il controllo delle banche, e il potere di influenzarne le decisioni, è uno straordinario strumento di consenso. Per questo le fondazioni di origine bancaria, guidate dai nominati degli enti locali, mantenendo uno stretto legame con le banche, costituiscono uno degli anelli di congiunzione tra la politica, gli enti locali e la finanza. Nel linguaggio della politica e delle sue principali articolazioni, cioè i partiti, consenso è sinonimo di potere e attraverso l'indirizzo del credito secondo criteri non propriamente economici – di cui beneficiano non solo le imprese, ma anche gli stessi partiti – si spiega la sostituzione del

libero mercato, quindi del talento, del merito, della capacità, della stima guadagnata con i fatti, con il modello di capitalismo italiano inquinato che rende labili i confini tra «controllore» e «controllato».

Alla fine degli anni Ottanta, l'Italia aveva un forte bisogno di superare fattori istituzionali, politici e culturali che sino a quel periodo avevano reso ostile l'atteggiamento verso il mercato, l'iniziativa individuale e la concorrenza. Gli enti bancari diventavano società per azioni controllate dalle fondazioni. Questa nuova persona giuridica, pur detenendo il controllo della banca partecipata, non poteva esercitare attività bancaria ma perseguire soltanto finalità di interesse pubblico e di utilità sociale. Sembrava una tutela sufficiente, ma non è stato così! Si sperava, errando, che l'esercizio del controllo sulle banche da parte dello Stato potesse terminare e la politica, tramite le fondazioni, potesse dedicarsi esclusivamente ad attività *non-profit*.

Ma è verosimile sperare – con le nostre tradizioni sempre a ricordarci la distanza tra la missione pubblica e il comportamento effettivamente tenuto dai titolari di incarichi più o meno pubblici – il disinteresse del soggetto (fondazione) che detiene il pacchetto di controllo di una società (banca) sulla sua gestione? La risposta appare inutile da darsi.

Piuttosto la politica, tramite le fondazioni, ha continuato a esercitare il controllo sulle banche, come se la legge non avesse mutato alcuna condizione. Una classe dirigente provinciale ha preferito chiudersi nel piccolo e accogliente feudo, escludendo dalla gestione operativa del sistema bancario nazionale persone dalle capacità e dagli orizzonti indiscutibilmente maggiori e più aperti rispetto a quelle dei politici o individuate dai politici in base a logiche clientelari.

L'affermazione potrebbe apparire temeraria, ma ha trovato conferme eminenti. Per Guzzetti, presidente della Fondazione Cariplo, intervistato da Radio radicale, è da con-

siderarsi normalissimo il fatto che Paolo Biasi, presidente di Fondazione Cariverona - secondo azionista italiano di Unicredit - abbia affermato: «tale decisione (di partecipare all'aumento di capitale) conferma l'impegno della Fondazione a sostenere, tramite Unicredit, le economie dei territori dove essa opera ( ... )». Non è invece, a nostro parere, accettabile che una persona indicata dalla politica di un territorio suggerisca in maniera esplicita a una banca internazionale di avere un occhio di riguardo per le imprese del «suo» territorio. Le aziende della Calabria o della Val d'Aosta hanno forse una fondazione in Unicredit che raccomanda il credito alle proprie imprese?

Il risultato è stato disastroso: banche sottocapitalizzate, incapaci di creare valore economico e di allineare i propri *asset* a quelli dei *partner* internazionali.

Ci si chiederà, ancora: «è colpa del sistema che ruota attorno alle fondazioni?» Sì, perché hanno l'obiettivo effettivo, politico, di mantenere il controllo assoluto delle banche e non quello istituzionale, legale, della sana e prudente amministrazione del patrimonio. Medesima risposta affermativa deve darsi quando ad essere danneggiati sono i risparmiatori a causa delle decisioni sciagurate prese dal *management* delle banche (cooptato dalle fondazioni), sottoposti a forti pressioni per adottare strategie che possono portare gli istituti al dissesto. Dal dissesto di una banca si può danneggiare con facilità l'intero sistema bancario italiano, sia con le iniziative prese che con quelle impedito.

A questo riguardo l'articolo 47 della Costituzione è chiaro, la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme, disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Dal punto di vista economico, le banche dovrebbero facilitare i rapporti, fare da intermediarie tra coloro che hanno bisogno di prestiti e chi ha capitali disponibili e non altrimenti utilizzati. Quando salta il buon funzionamento di questo meccanismo,

salta l'economia sana del Paese, si ostacola il lavoro e si gettano imprenditori onesti tra le braccia della criminalità organizzata, sempre in cerca di sistemi per «pulire il denaro sporco». Oppure si assiste alla migrazione di imprenditori e imprese in altri, più accoglienti, sistemi: la cosiddetta delocalizzazione, che ha fatto perdere al Paese tanti posti di lavoro e anche competitività, poiché il *knowhow* italiano, una volta acquisito, diviene bene comune del Paese che ospita i nostri connazionali costretti ad espatriare con l'impresa al seguito.

Non va dimenticato che una parte rilevante delle entrate delle fondazioni deriva dai dividendi delle banche partecipate. Le fondazioni non possono fare a meno di queste entrate, pena la riduzione delle erogazioni sul territorio (ipotesi inevitabilmente verificatasi nell'ultimo anno poiché le fondazioni, dovendo ricapitalizzare le banche, hanno sottratto risorse allo scopo primario, quello di finanziare il *welfare* subsidiario di prossimità), e inevitabilmente tendono a premere sulle banche affinché queste, anche contro il loro interesse, emettano dividendi. In conclusione, i principali azionisti delle nostre banche, le fondazioni, non gestiscono i propri soldi o quelli di risparmiatori che scelgono di affidarglieli, ma soldi di cittadini che mai hanno scelto di consegnarglieli. Al contrario di un investitore privato di una banca, che si pone l'obiettivo di massimizzarne il valore, una fondazione bancaria con una forte presenza di politici di una regione definita del Paese potrebbe non fare lo stesso.

Le banche devono essere gestite secondo criteri economici e non politici. I politici si limitino, se eletti, a scrivere buone regole che creino le condizioni perché le banche, libere da condizionamenti, possano divenire contendibili nella loro proprietà e poste in condizione di perseguire la massimizzazione del proprio valore.

Se poi consideriamo che alcune delle principali fondazioni bancarie detengono

quote azionarie in più istituti bancari – non solo nella banca conferitaria – comprendiamo come le fondazioni bancarie hanno assunto un ruolo decisivo nel capitalismo inquinato italiano. Un capitalismo dominato da intrecci che vedono sempre gli stessi protagonisti determinare le dinamiche di un sistema dove gli «*insider*», grazie al sistema di relazioni creato, si difendono dagli «*outsider*», ai quali è spesso precluso trovare spazio. Creano artificiosamente un «*no contestable market*» per godere artificiosamente della rendita del monopolista.

Va ricordato che le banche, e indirettamente le fondazioni bancarie, prestano soldi a imprese delle quali detengono quote azionarie. Al di là di un potenziale enorme conflitto d'interessi, questo aspetto dimostra il peso degli istituti bancari sulle imprese e l'importanza che hanno per la propria sopravvivenza. Inoltre, alcune fondazioni bancarie sono titolari di quote azionarie di Mediobanca, che a sua volta è creditrice verso di esse: il debitore è quindi nello stesso tempo azionista. È infine difficile comprendere che significato strategico possa avere, visti i fini delle fondazioni, la presenza diretta nei media. Ebbene, la Fondazione Cassa di risparmio di Trieste ha il 2 per cento del Gruppo Editoriale l'Espresso.

Quando Tremonti diede vita alla riforma che donava le fondazioni ai partiti tramite gli enti locali, rispose, a chi gli chiese se la politica rientrava dalla finestra: «non la politica ma la democrazia ( ... )», «le fondazioni si mettono a fare il loro mestiere. Ma

con un controllo democratico». Su questo punto è interessante notare come in molti statuti delle fondazioni approvati dal Ministero dell'economia e delle finanze si afferma che i membri indicati dagli enti locali non rappresentano gli enti e, di conseguenza, i cittadini che li hanno eletti, smentendo clamorosamente il Ministro Tremonti. Lo statuto della Fondazione Monte dei paschi di Siena riporta che «I membri della Deputazione Generale non rappresentano gli enti dai quali sono stati nominati, né rispondono a essi del loro operato». Tremonti nel 2002 concludeva che «( ... ) la confusione tra mercato e *non profit* non ci sarà più ( ... )» e aggiungeva «Primo passo: le fondazioni fuori dalle banche, che vanno sul mercato». Abbiamo già detto che aspettiamo ancora il fausto evento.

Separiamo economia e partiti, restituiamo alla politica il ruolo nobile che la partitocrazia le ha scippato. Si tratta di una battaglia vitale per la nostra economia e per la tenuta sociale del capitalismo italiano: rimuovere il conflitto d'interessi tra l'esercizio dell'attività economica e finanziaria e coloro che sono chiamati dai cittadini a svolgere un ruolo politico di guida e di governo del Paese. Solo così potranno porsi quelle condizioni necessarie per un ripristino di competitività della nostra economia, per la necessaria apertura del nostro sistema finanziario e, soprattutto, per una democrazia liberata dal soffocante intreccio tra le oligarchie economiche e politiche.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Dismissione delle partecipazioni delle  
fondazioni nelle società bancarie)*

1. Le partecipazioni di controllo in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, detenute dalle fondazioni nelle società bancarie ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, devono essere collocate sul mercato.

2. Le partecipazioni di cui al comma 1 possono continuare ad essere detenute, in via transitoria, ai fini della loro ottimale dismissione, per un periodo di quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Nel caso di mancata dismissione entro il termine di cui al comma 2, le partecipazioni di cui al comma 1 possono ulteriormente essere detenute per non oltre due anni.

4. Qualora la fondazione, scaduto il termine previsto dal comma 3, continui a detenere le partecipazioni in società bancarie, alla dismissione provvede l'Autorità di vigilanza, sentiti la fondazione e un apposito commissario indicato dal Ministro dell'economia e delle finanze, nella misura idonea a determinare la cessione completa delle partecipazioni in essere nelle società bancarie e nei tempi ritenuti opportuni in relazione alle condizioni di mercato e all'esigenza di salvaguardare il valore del patrimonio.

## Art. 2.

*(Abrogazione)*

1. L'articolo 25 del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, è abrogato.



