

Commissione 6<sup>a</sup> del Senato della Repubblica  
(Finanze e Tesoro)

## **Disegno di legge sulle Fondazioni bancarie**

Audizione del Governatore della Banca d'Italia  
Antonio Fazio

Senato della Repubblica  
11 giugno 1998

## *Sommario*

	<i>pag.</i>
<i>1. Il disegno di legge: caratteristiche essenziali</i>	<i>5</i>
<i>2. Il terzo settore nella realtà del nostro Paese</i>	<i>7</i>
<i>3. Privatizzazione e concentrazione del sistema bancario</i>	<i>11</i>
<i>4. Esame del disegno di legge</i>	<i>15</i>

## ***1. Il disegno di legge: caratteristiche essenziali***

Nel maggio dello scorso anno la Banca d'Italia, innanzi alla Commissione Finanze della Camera dei Deputati, ha avuto modo di esprimere le proprie valutazioni sul disegno di legge delega per il riordino della disciplina delle fondazioni bancarie.

Il testo all'esame di codesta Commissione recepisce alcune osservazioni avanzate nel corso della precedente audizione. Le linee di fondo del progetto permangono invariate; viene quindi confermato il giudizio complessivamente positivo già espresso.

La riforma della banca pubblica fu avviata su sollecitazione delle autorità creditizie, nell'ambito del complesso di interventi volti ad adeguare il sistema bancario italiano agli standard di efficienza e di competitività richiesti dal confronto internazionale; fu scelta la via della trasformazione in società per azioni e dell'intestazione del capitale alle fondazioni. Queste ultime mantennero fini di utilità sociale; l'attività di impresa fu riservata alla banca controllata.

Il patrimonio delle fondazioni era costituito in prevalenza, se non esclusivamente, dalla partecipazione nel capitale della banca o della holding bancaria. Gli interventi di utilità sociale vennero specificamente riferiti ai settori della sanità, della ricerca scientifica, dell'arte e dell'istruzione.

Negli anni successivi, nella prospettiva della necessaria, progressiva riduzione della spesa pubblica, si formavano aspettative di poter soddisfare le esigenze dei comparti indicati e, più in generale, di contribuire allo sviluppo del terzo settore attraverso il rendimento del cospicuo patrimonio delle fondazioni.

L'iniziativa del Governo si propone di portare a compimento la riforma avviata dalla legge Amato-Carli, intervenendo sul modello di funzionamento delle fondazioni e favorendo nel contempo il progressivo distacco degli enti conferenti dalle società conferitarie.

Il disegno di legge in esame persegue due obiettivi fondamentali: la definizione dell'assetto istituzionale delle fondazioni; la cessione delle loro partecipazioni bancarie. Esso prevede altresì un complesso di agevolazioni tributarie finalizzate ad assecondare la riorganizzazione degli assetti proprietari del sistema bancario.

Il progetto di legge prevede che le fondazioni acquistino, subordinatamente all'approvazione di alcune modifiche statutarie, la natura di soggetti di diritto privato. Con il nuovo *status* giuridico esse verranno ricondotte alle loro origini di enti senza finalità di lucro, al servizio della collettività. I limiti posti all'autonomia statutaria delle fondazioni sono volti a definire un assetto organizzativo che mira a favorire l'efficienza nella gestione del patrimonio e l'efficace perseguimento degli scopi istituzionali.

Per separare le fondazioni dalle banche l'iniziativa legislativa stabilisce una pluralità di interventi.

Viene incentivata la cessione delle partecipazioni nei primi quattro anni. Al termine del periodo, le fondazioni che, direttamente o indirettamente, continueranno a controllare le società bancarie perderanno la qualifica di enti non commerciali ai fini tributari. Le fondazioni potranno detenere partecipazioni di controllo soltanto in imprese strumentali agli scopi istituzionali.

Riteniamo che il legislatore delegato debba demandare all'autonomia delle fondazioni la definizione di un programma di dismissione della partecipazione bancaria.

Viene inoltre stabilito l'obbligo di destinare ai fini istituzionali un ammontare minimo di reddito, determinato dall'autorità di controllo, commisurato al patrimonio.

Questo obbligo è volto a sollecitare un'efficiente gestione delle risorse patrimoniali e l'effettivo realizzo degli scopi statutari; di fatto potrebbe spingere alla vendita delle partecipazioni bancarie che non assicurano un'adeguata redditività a condizioni non convenienti. L'uso di questo strumento può risultare eccessivamente rigido; in particolari circostanze potrebbe ledere non solo l'autonomia delle fondazioni, ma anche l'integrità del loro patrimonio.

Su questi e altri aspetti del disegno di legge tornerò più oltre.

## **2. *Il terzo settore nella realtà del nostro Paese***

L'ingente patrimonio di cui le fondazioni dispongono - circa 50.000 miliardi alla fine dell'esercizio 1995-96, secondo i dati forniti dall'ACRI - le rende potenziali protagoniste nel settore *non profit*.

L'esistenza di un'articolata rete di organismi che si pongano tra l'individuo e lo Stato favorisce il rafforzamento del tessuto sociale sul quale si fondano le moderne democrazie. La dialettica sociale non si esaurisce nella dicotomia tra Stato e mercato; essa si giova dell'azione di gruppi intermedi in grado di coinvolgere i cittadini nel perseguimento di fini di utilità sociale.

Il settore delle organizzazioni senza scopo di lucro è una componente essenziale di questa articolata realtà sociale; si caratterizza per la natura privata delle organizzazioni che lo compongono e per il vincolo di non distribuire profitti. Quest'ultima caratteristica favorisce il clima di fiducia circa lo standard dei servizi offerti. Le organizzazioni non debbono sottrarsi all'impegno di utilizzare le risorse secondo criteri di efficienza.

La maggiore vicinanza delle organizzazioni *non profit* ai destinatari dei servizi può assicurare un soddisfacimento più efficace di alcuni bisogni, soprattutto

di quelli collegati all'assistenza in favore delle persone; può costituire un elemento di vantaggio rispetto all'erogazione di prestazioni da parte dello Stato.

La necessità di un ridimensionamento della spesa pubblica e di un arretramento dello Stato dall'erogazione diretta di servizi apre nuovi spazi di attività, fornendo maggiore visibilità alle organizzazioni *non profit*.

Lo sviluppo del terzo settore non configura una funzione di supplenza rispetto all'intervento pubblico; lo Stato, grazie al potere impositivo di cui dispone e alle economie di scala di cui può fruire, mantiene un vantaggio nella fornitura di servizi pubblici indifferenziati, volti a garantire livelli minimi di prestazioni, uguali per tutti i cittadini.

In Italia il terzo settore è una realtà tutt'altro che irrilevante, anche se rimane considerevolmente meno ampio che in altri paesi industrializzati.

Secondo stime relative ai primi anni novanta, gli addetti raggiungevano 420.000 unità, il 2 per cento dell'occupazione totale; tenendo conto anche dei volontari che prestano servizio a tempo pieno e degli obiettori di coscienza, si superavano 700.000 unità. Erano operanti oltre 50.000 organizzazioni, le cui spese si ragguagliavano al 2 per cento del prodotto interno lordo. Queste stime sottovalutano la dimensione del fenomeno, in quanto non comprendono imprese con fini di utilità sociale che hanno assunto la forma di società cooperative.

Le limitate informazioni disponibili mostrano che, sempre nei primi anni novanta, gli addetti presso organizzazioni *non profit* erano pari all'incirca al 4 per cento del totale degli occupati in Francia, Germania e Regno Unito, quasi al 7 negli Stati Uniti. Dati riferiti alla fine dello scorso anno mostrano che in quest'ultimo paese il terzo settore ha raggiunto il 10 per cento dell'occupazione totale, l'8 per cento del prodotto interno lordo.

Oltre che per le contenute dimensioni, il settore si caratterizza in Italia per la sua dipendenza dal finanziamento pubblico; negli altri paesi considerati predominano

le donazioni private e i ricavi ottenuti dalla vendita di prodotti e servizi. Queste peculiarità sono in parte riconducibili alla frammentazione della normativa e allo scarso favore accordato dalla disciplina fiscale, fino alla recente approvazione del decreto legislativo sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Anche le modalità dell'intervento pubblico possono avere svolto un ruolo di freno, non tanto per l'entità della spesa sociale, quanto per la presenza diffusa di organizzazioni pubbliche in tutti i campi tradizionalmente oggetto dell'attività *non profit*. Infine, l'importante ruolo svolto dalla famiglia può aver contribuito in passato a contenere la domanda di servizi, quali ad esempio l'assistenza ai bambini e la cura degli anziani. L'evoluzione demografica, l'accresciuta mobilità sul territorio e la maggiore partecipazione delle donne alle forze di lavoro hanno fortemente ridotto la capacità delle strutture familiari di adempiere queste funzioni, creando spazi per il futuro sviluppo del settore.

Negli anni scorsi si è talora ritenuto che le fondazioni bancarie andassero considerate non tanto operatori *non profit*, quanto un bacino di risorse inutilizzate, al quale dare concreto impiego per fini di interesse generale.

Il rischio che le fondazioni siano percepite come una forma di "accumulazione sterile", sottratta a impieghi socialmente utili, impone una chiara individuazione delle finalità, una condivisione delle stesse da parte dei membri dell'organizzazione, un riconoscimento da parte della collettività del valore degli obiettivi perseguiti.

Per affermarsi pienamente come operatori *non profit*, le fondazioni non possono limitarsi a un'attività di erogazione parcellizzata e diffusa; devono dimostrare capacità progettuale, abilità nel selezionare le iniziative più meritevoli, competenza nel verificare l'esito della propria azione. Vanno meglio definiti, negli

ambiti indicati dalla legge, gli specifici obiettivi che la fondazione persegue, le aree nelle quali intende concentrare la propria attività.

La limitata redditività del portafoglio ha sicuramente frenato questa evoluzione. Si nota comunque un progressivo, seppur lento, cambiamento nell'attività delle fondazioni. Nell'esercizio 1995-96, l'importo complessivo delle erogazioni delle fondazioni bancarie ha raggiunto 528 miliardi, a fronte di 385 in quello precedente. Le erogazioni *una tantum* rimangono predominanti, ma gli interventi pluriennali hanno registrato una crescita sostenuta; è aumentata anche la rilevanza delle erogazioni di importo più elevato e dei progetti elaborati direttamente dalle fondazioni. Gli interventi vanno assumendo dimensioni che reggono il confronto con quelli delle altre principali fondazioni europee.

Una ripresa della redditività delle banche e, soprattutto, una maggiore diversificazione degli investimenti, potranno rendere stabilmente disponibili considerevoli risorse per nuove iniziative.

Il futuro delle fondazioni dipende dunque dalla capacità di ricomporre l'attivo patrimoniale e dalla legittimazione che sapranno conquistarsi nelle comunità nel cui ambito operano. Su entrambi questi aspetti il disegno di legge interviene, sollecitando le fondazioni a dotarsi delle professionalità adeguate. Esse potranno delegare l'amministrazione del proprio portafoglio a soggetti esterni. È opportunamente prevista la presenza di persone dotate di competenze nelle aree di attività individuate dallo statuto; è riconosciuta l'importanza di assicurare la rappresentanza delle collettività servite e dei destinatari ultimi degli interventi.

Le fondazioni, per la loro natura di investitori di lungo periodo volti a perseguire scopi di utilità sociale, per la loro diffusione sul territorio nazionale, per l'assenza di incompatibilità con le funzioni proprie di una banca centrale potrebbero essere ammesse a partecipare al capitale della Banca d'Italia.

Il disegno di legge all'esame di codesta Commissione offre questa opportunità. La proprietà dell'Istituto di emissione - analogamente a quanto avviene per altre importanti banche centrali - verrebbe riservata a banche, a imprese assicurative, a enti previdenziali e a fondazioni bancarie. Queste ultime costituiscono la categoria che più direttamente deriva, per le finalità sociali, dalle persone giuridiche originariamente ammesse a detenere il capitale della Banca.

Il disegno di legge potrebbe essere integrato con una disposizione che inserisca le fondazioni nel novero dei soggetti abilitati a possedere quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia. La determinazione dei criteri per il trasferimento delle quote in regime di neutralità fiscale potrebbe essere demandata al legislatore delegato.

### **3. *Privatizzazione e concentrazione del sistema bancario***

Il disegno di legge in esame fornisce un impulso al processo di privatizzazione delle banche; attraverso incentivi fiscali, agevola la riorganizzazione del sistema creditizio. Il progetto porta a compimento il disegno avviato sin dalla fine degli anni ottanta, allorché apparve chiaro che il sistema bancario italiano si avviava a sperimentare un forte innalzamento del grado di concorrenza.

La piena liberalizzazione dei movimenti di capitale era ormai alle porte; l'approvazione della seconda direttiva comunitaria di coordinamento apriva la strada al mercato unico dei servizi bancari; l'innovazione tecnologica e telematica favoriva l'integrazione internazionale dei mercati e la globalizzazione della finanza.

Alla competizione il sistema bancario italiano si presentava forte della capillare distribuzione sul territorio e dell'ampia quota di risparmio privato canalizzato. Era tuttavia segnato anche da fattori di debolezza, tra cui dimensioni

unitarie degli intermediari piccole nel confronto internazionale e criteri di gestione aziendale scarsamente orientati al profitto e poco esposti al vaglio del mercato finanziario. La quota dei fondi intermediati dal sistema facente capo a banche appartenenti all'area pubblica si aggirava, alla fine degli anni ottanta, sul 70 per cento.

La separazione dell'esercizio del credito dalle finalità di natura sociale tipiche degli enti proprietari e l'attribuzione del modello societario alle aziende conferitarie crearono i presupposti per una maggiore contendibilità degli assetti proprietari delle banche, per operazioni di concentrazione tra istituti di categorie diverse, per il loro rafforzamento patrimoniale.

Il vincolo posto inizialmente per mantenere il controllo pubblico sulle aziende bancarie - l'autorizzazione del Consiglio dei ministri alla cessione a privati della maggioranza delle azioni - fu attenuato nel 1992, introducendo la possibilità per il Ministro del tesoro di emanare una direttiva generale al riguardo; venne poi superato con la legge 474 del 1994, contenente norme dirette ad accelerare le privatizzazioni.

La cessione al mercato da parte degli originari azionisti pubblici procedette speditamente per banche controllate dall'IRI e dal Tesoro, privatizzate nel 1993, alle quali faceva capo circa il 10 per cento dell'intermediazione. Ha invece registrato ritardi nel caso delle aziende sorte per conferimento da parte delle fondazioni; dapprima per incertezze di carattere normativo; successivamente per il calo dei corsi delle azioni bancarie, che rendeva poco conveniente la cessione delle partecipazioni.

Con l'aumento dei corsi azionari, dall'anno passato molte fondazioni hanno posto in essere operazioni di dismissione, sospinte anche dall'esigenza di razionalizzare gli assetti organizzativi e produttivi delle aziende bancarie, che presentavano margini reddituali assai contenuti.

Queste operazioni hanno dato vita ad assetti proprietari imperniati su ampie compagini di azionisti minori e su nuclei stabili di operatori disponibili ad assumere la responsabilità del vaglio della gestione aziendale. Nei nuclei figurano le stesse fondazioni, unitamente a investitori istituzionali e operatori esteri la cui presenza contribuisce fortemente a orientare la gestione aziendale verso criteri di mercato. Al passaggio della proprietà si è associata una raccolta di fondi sul mercato in grado di rafforzare i patrimoni delle banche.

È di particolare importanza che le procedure e gli assetti realizzati non solo favoriscano il raggiungimento della giusta dimensione operativa, ma anche che non ostacolino ulteriori eventuali ricomposizioni della proprietà. È inoltre necessario che i programmi di cessione delle azioni bancarie in possesso delle fondazioni assicurino assetti proprietari conformi ai principi della sana e prudente gestione e, nei limiti previsti, della separatezza tra banca e industria.

Nel corso del 1997 sono state effettuate operazioni di privatizzazione relative a quattro grandi istituti bancari. Sono in corso di definizione ulteriori iniziative, il cui completamento farà scendere al 25 per cento la quota dei fondi intermediati facenti capo alle banche e ai gruppi nei quali lo Stato, gli Enti territoriali e le fondazioni detengono la maggioranza assoluta del capitale.

Tra le banche, già istituti di credito di diritto pubblico, due sono state privatizzate; per una è stata di recente avviata la privatizzazione; per due è stata deliberata l'apertura dell'azionariato al mercato.

Su 72 banche, già casse di risparmio e banche del monte, le fondazioni originarie hanno partecipazioni superiori al 50 per cento del capitale in 44 di esse, prevalentemente di piccole dimensioni; un anno fa le banche controllate erano 71.

Tra le 44 fondazioni che ancora controllano le casse conferitarie, 19 hanno già annunciato l'intenzione di ridurre le partecipazioni al di sotto del 50 per cento del loro portafoglio entro il 1999; le rimanenti 26 controllano istituti cui fa capo il 2,5 per cento dei fondi intermediati dal settore bancario.

Dall'archivio degli assetti proprietari tenuto dalla Banca d'Italia, relativo alle partecipazioni superiori al 5 per cento del capitale dell'ente partecipato, risulta che l'azionariato pubblico, incluse le fondazioni, rappresenta il 30 per cento del capitale delle banche italiane. Gli operatori esteri, per lo più banche e società di assicurazioni, detengono partecipazioni rilevanti in 18 banche italiane; in otto casi esercitano il controllo. La rimanente quota del capitale del sistema bancario fa capo a famiglie, imprese, società di assicurazioni e altre banche.

La presenza pubblica si riscontra anche in altri importanti sistemi europei: in Francia due delle sei principali banche sono interamente detenute da operatori pubblici. In Germania, tra le dieci principali banche quattro vedono la partecipazione prevalente al capitale di enti della pubblica Amministrazione. La proprietà pubblica è pressoché assente nel sistema bancario del Regno Unito.

Il processo di concentrazione nel settore dei servizi finanziari, avviatosi negli Stati Uniti fin dagli anni ottanta, si è successivamente esteso agli altri paesi industrializzati. In Germania e in Francia l'attività di aggregazione è stata tuttavia rallentata da forme societarie non scalabili e dalla concentrazione del controllo nelle mani di pochi azionisti.

Il calo del numero delle banche è stato accompagnato da interventi di razionalizzazione delle reti distributive e di riduzione del numero dei dipendenti, soprattutto nei paesi anglosassoni dove il mercato dei fattori produttivi è più flessibile.

In Italia il processo di privatizzazione ha favorito e accompagnato la tendenza verso la razionalizzazione e la concentrazione del sistema bancario. Negli anni novanta, non considerando le banche di credito cooperativo, 112 operazioni di fusione e di incorporazione hanno ridotto il numero delle banche italiane a 298; sono state inoltre realizzate 91 operazioni di acquisizione del controllo. La tendenza

alla concentrazione si è fatta più intensa allorché la redditività bancaria ha toccato valori minimi.

Le principali operazioni concluse nel 1997 e quelle di prossima realizzazione coinvolgono istituti con un volume d'affari pari all'incirca alla metà di quello di tutto il sistema bancario. Aprono la strada alla nascita di gruppi dotati di mezzi patrimoniali e dimensioni idonei a sostenere il confronto concorrenziale.

Le misure previste nel progetto di legge consentono lo scorporo di rami di attività e la cessione di pacchetti di partecipazione, in regime di esenzione di imposta, favorendo la prosecuzione del riassetto dei gruppi bancari.

#### **4. *Esame del disegno di legge***

È opportuno che le prescrizioni legislative destinate a disciplinare la materia siano improntate al rispetto di alcuni fondamentali principi: la razionale programmazione delle dismissioni da parte degli enti interessati e la difesa dell'integrità del loro patrimonio; la tutela della gestione sana e prudente delle fondazioni, al fine di assicurare una soddisfacente redditività dell'attività svolta; una composizione degli organi aziendali idonea a garantire che la neutralità delle scelte non sia compromessa da conflitti d'interesse.

Il disegno di legge risulta nel complesso ispirato a questi principi.

Il progetto prevede che le fondazioni bancarie perseguano "esclusivamente scopi di utilità sociale". Non è più richiesto che l'attività delle fondazioni sia indirizzata soltanto verso uno o più dei settori di interesse generale individuati dalla legge Amato-Carli: istruzione, ricerca scientifica, arte e sanità.

La maggiore autonomia nell'individuazione dei fini istituzionali è coerente con la natura di enti di diritto privato da attribuire alle fondazioni bancarie. Come osservato in occasione della precedente audizione, parrebbe però opportuno introdurre un criterio che demandi agli statuti il compito di specificare il campo di attività delle fondazioni, al fine di evitare una dispersione delle risorse finanziarie.

La disciplina civilistica e fiscale in esame richiede comunque che una parte del reddito annuale delle fondazioni sia destinata ai settori di intervento a suo tempo individuati e ora integrati dalla "conservazione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali".

Il testo ripropone la possibilità di esercitare attività d'impresa nei settori appena indicati. Per evitare che le fondazioni si espongano a responsabilità patrimoniale illimitata, sarebbe preferibile che l'esercizio di tali attività avvenisse solo in via indiretta, attraverso l'assunzione di partecipazioni.

Il disegno di legge prevede, come nella versione originaria, l'obbligo per le fondazioni di devolvere ai fini istituzionali almeno la metà del reddito e, comunque, un importo minimo determinato dall'autorità di controllo in rapporto alla dimensione del patrimonio.

Nel corso dell'audizione presso la Camera dei Deputati, la Banca d'Italia espresse perplessità su questa impostazione. La norma, come già osservato, più che ad assicurare un flusso minimo di risorse al perseguimento degli scopi statutari, sembra diretta a forzare la cessione delle partecipazioni bancarie. In prospettiva, in un contesto di dismissioni già in fase di avanzata realizzazione e di ripresa della redditività del settore bancario, la disposizione in molti casi può risultare superflua. Sarebbe preferibile fissare in via amministrativa criteri generali di diversificazione qualitativa e quantitativa degli impieghi del patrimonio delle fondazioni.

In materia di disciplina degli organi statutari si condivide la scelta di stabilire, in aggiunta alla professionalità, anche requisiti di onorabilità e ipotesi di incompatibilità. Ne risulta rafforzata la neutralità allocativa delle fondazioni.

Il nuovo testo detta un criterio volto ad assicurare che gli organi collegiali delle fondazioni con operatività limitata all'ambito locale siano composti, almeno per la metà, da persone residenti da non meno di tre anni nei territori di competenza. La presenza minoritaria degli enti territoriali negli organi statutari è in sintonia con le origini delle fondazioni e con l'esigenza di valorizzare le autonomie locali.

È peraltro opportuno evitare un eccessivo particolarismo. Nelle fondazioni di maggiori dimensioni è auspicabile che, a prescindere dalla ubicazione storica della sede, gli statuti prevedano criteri di ripartizione degli interventi sull'intero territorio nazionale.

È inoltre necessario che la composizione degli organi collegiali, in particolare di quello di indirizzo, sia tale da non condizionare la ripartizione delle erogazioni tra i diversi settori e l'attività della banca partecipata, fino a quando non venga dismesso il controllo.

Si concorda con l'attenuazione dei controlli dell'autorità sul merito della gestione, non più riferiti a singoli atti. Il perseguimento degli scopi statutari viene garantito spostando l'enfasi dei controlli sui profili di sana e prudente gestione.

È previsto che, in caso di gravi e ripetute irregolarità, possa procedersi allo scioglimento degli organi statutari, ma non anche alla liquidazione dell'ente; questa può essere disposta esclusivamente in caso di impossibilità al raggiungimento dei fini statutari. Questa soluzione appare coerente con la natura giuridica di diritto privato attribuita alle fondazioni.

Per rafforzare la tutela del patrimonio sarebbe opportuno attribuire all'autorità il potere di intervenire anche in caso di gravi perdite. Sulla base della disciplina generale prevista dal codice civile, tali interventi potrebbero concretizzarsi non solo nello scioglimento degli organi statutari, ma anche nella possibilità di disporre la concentrazione con altri enti.

Un giudizio favorevole va riservato alla decisione di riconsiderare la primitiva attribuzione dei poteri di controllo all'autorità prevista dalla legge del 1996 in tema di organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Si è opportunamente optato per il temporaneo mantenimento della vigilanza in capo al Ministro del tesoro, comunque fino a quando l'ente rimane titolare di partecipazioni di controllo, anche indiretto, in società bancarie.

Il regime fiscale appare rispettoso dell'autonomia delle fondazioni, ponendole in grado di effettuare scelte di disinvestimento razionali, graduabili in un periodo di tempo sufficientemente lungo.