

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

LA RIFORMA DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA

Schema di Osservazioni e proposte

Assemblea, 24 aprile 2002

Indice

Premessa

Le riforme precedenti e le modifiche prospettate dalla legge finanziaria 2002

Le modifiche riguardanti i settori di intervento

Le modifiche sulla composizione degli organi e le incompatibilità

La gestione del patrimonio e il rapporto con la banca conferitaria

Premessa

Il documento di osservazioni e proposte su "La riforma delle Fondazioni di origine bancaria" si basa sulle considerazioni espresse dai Consiglieri e dai membri del gruppo di lavoro, istituito in seno alla Commissione Politica Economica, nella riunione del 20 febbraio 2002. Il 3 aprile ha avuto luogo un confronto tra i Consiglieri delle Commissioni Politica Economica, Politiche del Lavoro e Politiche Sociali, Gestione Nazionale e Territoriale della Politica dei Redditi e Attuazione Decentrata della Concertazione, ed esperti, avv. Renzo Bonazzi, prof. Marcello Messori, dr. ssa Anna Carli, dr. ssa. Carla Collicelli e dr. Ugo Inzerillo.

Il documento è stato autorizzato dall'Assemblea in data 28 febbraio 2002 ed è stato discusso ed approvato dalla Commissione Politica Economica nella riunione del 4 aprile 2002.

I relatori sono i consiglieri Federico Brini e Antonio Patuelli.

Il documento è stato redatto con la collaborazione tecnica del Dipartimento per l'attuazione del programma (ufficio Commissione I).

Le riforme precedenti e le modifiche prospettate dalla legge finanziaria 2002

Il CNEL, che in passato è stato attivamente impegnato in rappresentanza delle Forze sociali nel processo di riforma che ha dato vita alle Fondazioni di origine bancaria, intende approfondire il tema a seguito della modifica normativa intervenuta con la legge finanziaria per il 2002 (legge 448 del 2001, art. 11, di modifica del decreto legislativo 153 del 1999). Alla nuova norma seguirà un regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che conterrà disposizioni per l'attuazione e per il coordinamento con la legislazione precedente. Sulla proposta di regolamento interverranno il parere del Consiglio di Stato e la registrazione della Corte dei Conti. Da quando entrerà in vigore, le Fondazioni avranno 90 giorni di tempo per le modifiche statutarie, che dovranno essere approvate dall'Autorità di vigilanza.

Le Fondazioni derivano dalle operazioni di ristrutturazione delle Casse di Risparmio e degli Istituti di Credito di Diritto Pubblico introdotte dalla legge Amato (legge 218 del 1990 e decreti attuativi), e dal conferimento della attività imprenditoriale delle banche originarie ad apposite società per azioni. La materia, inizialmente disciplinata dal decreto legislativo 356 del 1990, è stata per ultimo organicamente regolata dalla legge Ciampi (legge 461 del 1998 e decreto legislativo 153 del 1999), che costituisce un notevole tentativo di spingere le Fondazioni a dismettere il controllo proprietario sulle rispettive banche conferitarie. Questa legge interveniva in un contesto in cui ancora quasi il 75 % delle Fondazioni deteneva la maggioranza assoluta della banca propria conferitaria, e dopo un primo tentativo di limitare il peso delle Fondazioni nella struttura proprietaria del sistema bancario italiano grazie alla direttiva Dini (1994).

La nuova riforma interviene su enti privati di origine bancaria, dotati di autonomia statutaria e gestionale, che perseguono scopi di utilità sociale di promozione dello sviluppo e operano nei settori culturale, ambientale e assistenziale. Questa nuova disciplina delineata dalla legge finanziaria per il 2002 suscita ad una prima valutazione elementi di riserva e perplessità in merito all'eccesso di intervento che contiene, e più specificamente all'identità delle Fondazioni, che risulta ridisegnata in tre punti essenziali: l'autonomia delle Fondazioni come soggetti di diritto privato, il legame con lo sviluppo locale e gli spazi della società civile, il rapporto con la banca conferitaria. Inoltre, la soluzione che l'art. 11 prospetta riguardo all'accorciamento della catena di proprietà delle imprese non finanziarie non scioglie il nodo dell'appartenenza alle banche delle società di gestione del risparmio (Sgr) in cui potrebbero confluire le partecipazioni. Sono invece apprezzabili altri elementi, quali il rafforzamento della definizione di controllo congiunto.

L'assetto delle Fondazioni risulterebbe modificato nei punti che riguardano l'autonomia di decisione, l'estensione dei campi di intervento, la disciplina della formazione degli organi e i rapporti con la banca conferitaria.

L'impegno del CNEL sul tema delle Fondazioni è stato guidato dall'esigenza di valorizzare il ruolo delle autonomie e della società civile come espressione essenziale della sua ricchezza democratica. In tal senso è stata valutata positivamente l'elaborazione normativa che ha comportato, insieme, l'autonomia delle Fondazioni ed il loro radicamento nel ricco tessuto delle realtà locali, costituito non solamente dalle rappresentanze istituzionali.

L'esigenza di consolidare tale positiva tendenza anche nella stagione aperta dalla nuova normativa ispira le osservazioni e proposte che seguono, anche in funzione dei prossimi adempimenti normativi.

Le modifiche riguardanti i settori di intervento.

La legge Ciampi persegue principalmente due obiettivi: disegna un sistema di incentivi e disincentivi per indurre l'uscita graduale delle Fondazioni dagli assetti proprietari delle banche, e delinea il campo di attività delle Fondazioni, come enti privati nel settore non profit. Per realizzare quest'ultimo scopo, la legge prevedeva che le Fondazioni concentrassero almeno una parte della loro attività senza fini di lucro in sei settori di utilità sociale (arte, assistenza, beni culturali e ambientali, istruzione, ricerca scientifica, sanità); la restante parte di attività doveva essere destinata a perseguire fini statuari coerenti con gli ambiti più generali di utilità sociale e di promozione dello sviluppo. La "promozione dello sviluppo economico" non rientrava fra i settori rilevanti.

L'art. 11 prevede l'allargamento della gamma dei settori di intervento, l'obbligo di specializzazione dell'attività nei settori non profit scelti da ogni Fondazione, e un primo "riorientamento" alle erogazioni (stime a regime della nuova normativa tra 1 e 2 miliardi di euro per le 89 Fondazioni). La facoltà delle Fondazioni di individuare autonomamente i settori di intervento è tuttavia vincolata dall'obbligo di indirizzare l'attività "esclusivamente nei settori ammessi", che l'Autorità di vigilanza ha facoltà di modificare con regolamento, e di operare in prevalenza nei settori rilevanti, che ogni Fondazione dovrà indicare scegliendo, ogni tre anni, fra i settori ammessi e in numero non superiore a tre. I settori rilevanti dovranno o potranno essere modificati ogni volta che l'Autorità di vigilanza modificherà i settori ammessi. In ogni caso la gestione del patrimonio dovrà avvenire in modo da assicurare "il collegamento funzionale con le finalità istituzionali, ed in particolare con lo sviluppo del territorio". Soltanto per operare nei settori scelti come rilevanti la Fondazione potrà esercitare direttamente un'impresa, o detenere il controllo di una società che vi operi in via esclusiva. Il divieto a detenere il controllo di un'impresa, eccetto che nei settori rilevanti, valeva già per la legge Ciampi; la nuova norma estende tuttavia la dispensa rispetto a tale divieto al sostegno dello sviluppo economico.

L'autonomia di scelta delle Fondazioni sarà condizionata con una normativa di tipo regolamentare.

La legge Ciampi non prevedeva che le Fondazioni svolgessero compiti di supplenza rispetto alle competenze dello Stato e di altre amministrazioni territoriali, ma inquadrava il loro ruolo in funzione di completamento ed integrazione. L'attuale norma, rischiando di rendere le attività delle Fondazioni sostitutive di specifiche attribuzioni di organi istituzionali, solleva innanzitutto problemi di equità, dal momento che tali facoltà di intervento verrebbero attribuite a Fondazioni che non sono né tutte uguali né uniformemente distribuite sul territorio.

Le materie indicate nei settori, la facoltà di modificarle attribuita all'Autorità di vigilanza e la correlata rideterminazione di stanziamenti del bilancio dello Stato in relazione alle risorse attivabili dalle Fondazioni, sembrano infatti assegnare un carattere suppletivo agli interventi delle Fondazioni rispetto alle competenze dello Stato e degli enti locali. Fra le funzioni delle Fondazioni sono indicati interventi in materie di competenza esclusiva dello Stato o di altri

organi istituzionali, e fanno intuire un'interpretazione estensiva del principio di sussidiarietà che si spinge fino ad addossare alle Fondazioni spese per compiti dello Stato centrale o di altri enti. Potrebbe delinearsi una forma di federalismo alla rovescia, orientata ad una surroga forzata delle Fondazioni nella spesa pubblica statale; l'ordinanza del TAR Lazio relativa all'atto di indirizzo del Ministro Visco, e i ricorsi della Regione Emilia-Romagna e di altre Regioni alla Corte Costituzionale sembrano avvalorare queste perplessità.

La nuova norma consentirebbe oltretutto di stravolgere il percorso di iniziative - soprattutto pluriennali - già avviate dalle Fondazioni.

L'integrazione delle erogazioni delle Fondazioni nella relazione previsionale e programmatica e successivamente a variazione dei capitoli di spesa del bilancio dello Stato, sembra inoltre un elemento di qualificazione della natura pubblicistica delle Fondazioni, in netto contrasto con il sempre vigente art. 2, co. 1 del decreto legislativo 153 del 1999.

Per quanto riguarda l'individuazione dei settori nei quali le Fondazioni scelgono di operare "in via prevalente" c'è esigenza di dare coerenza alle norme contenute nell'art. 11 co. 2 (le Fondazioni scelgono ogni tre anni i "settori rilevanti tra quelli ammessi in numero non superiore a tre") e 3 (svolgono attività "esclusivamente nei settori ammessi" e "in via prevalente nei settori rilevanti"). Una possibilità è quella di interpretare il riferimento ai settori ammessi contenuto nel co. 2 come riferibile non a tre dei quattro macrosettori contenuti nel co. 1, ma a tre fra le diciotto voci in cui si articolano i quattro macrosettori. Altre interpretazioni comporterebbero come conseguenza paradossale la possibilità di destinare il 50,1 % delle risorse disponibili (la parte prevalente) al complesso dei tre macrosettori prescelti, ed il restante 49,9 % al settore escluso.

Inoltre, la modifica dell'art. 11 non supera esplicitamente la distinzione fra rilevanza dei settori (quelli scelti dalle Fondazioni) e promozione dello sviluppo locale; si introduce così una confusione fra due elementi che la legge Ciampi manteneva distinti.

Le modifiche sulla composizione degli organi e le incompatibilità.

Nell'ambito dell'organo di indirizzo è stabilita la prevalenza di una qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato, indicati in Costituzione (Comuni, Province, città metropolitane, Regioni), ferma restando per le Fondazioni di origine associativa la possibilità di attribuire all'assemblea designazioni che non superino la metà dei componenti. Nessun singolo ente avrà dunque la facoltà di designare la maggioranza dei componenti. I soggetti, diversi da Regioni, Province e Comuni, ai quali venga attribuita la facoltà di designare i componenti dell'organo di indirizzo, non devono essere portatori di interessi riferibili ai destinatari degli interventi della Fondazione. Alle incompatibilità già previste è aggiunto il divieto, per tutti coloro che svolgono funzioni di indirizzo, amministrazione, direzione o controllo nelle Fondazioni, di ricoprire ruoli di direzione, amministrazione o controllo, non solo nella società bancaria conferitaria, ma anche in società di rilievo, che operino nel settore bancario, finanziario o assicurativo.

La nuova disciplina della costituzione degli organi di indirizzo delle Fondazioni sembra contraddire la loro natura di soggetti sulla cui origine grande peso hanno avuto le comunità locali; la previsione di una prevalenza di rappresentanti degli enti pubblici territoriali, di cui all'art. 114 della Costituzione, negli organi di indirizzo, concorre a introdurre rischi di pubblicizzazione delle Fondazioni. L'insistenza sugli enti territoriali potrebbe mettere in ombra il più generale riferimento alla società civile e alle istanze diffuse sul territorio, compromettendo gli equilibrati rapporti fra enti locali, Regioni e società civile che hanno finora dato risultati positivi. Tali rapporti andrebbero salvaguardati sottolineando uno dei capisaldi della legge Ciampi: gli equilibri raggiunti fra le diverse rappresentanze istituzionali e sociali in relazione alle specificità delle Fondazioni.

Si pone poi un problema territoriale relativo ai processi di nomina, cioè alla individuazione delle Regioni che dovrebbero nominare gli organi delle Fondazioni più grandi, che non operano in una sola Regione.

Fatti salvi gli interventi necessari ai fini della stabilità bancaria, fino alla costituzione degli organi previsti dai nuovi statuti le Fondazioni dovranno chiedere l'approvazione dell'Autorità di vigilanza per tutti gli atti di straordinaria amministrazione.

Quanto alla disciplina delle incompatibilità, l'art. 11 sembra vietare che il membro di uno degli organi di una Fondazione possa fungere da amministratore, sindaco o direttore generale di una qualsiasi altra rilevante società finanziaria, anche se priva di legami diretti o indiretti con la Fondazione.

La modifica nella legge finanziaria è ancora più significativa se si considera che essa si verifica in concomitanza con la riduzione del Fondo per le politiche sociali (legge 328 del 2000, art. 20) e il Fondo unico per lo spettacolo (legge 163 del 1985).

Il regolamento in fase di emanazione dovrebbe anche precisare se vi sarà un tempo di decantazione nel possibile passaggio da incarichi nelle Fondazioni a incarichi nel settore finanziario.

La gestione del patrimonio e il rapporto con la banca conferitaria.

La legge Ciampi vietava alle Fondazioni di detenere o acquisire il controllo di imprese che non fossero strumentali ai sei settori di utilità sociale individuati all'art. 1.d, e concedeva alle Fondazioni un congruo periodo di tempo (quattro anni estensibili ad altri 2) per superare le persistenti situazioni di controllo nelle società bancarie conferitarie e in altre imprese non strumentali; alle Fondazioni erano accordate esenzioni fiscali sulle plusvalenze derivanti dalla vendita delle partecipazioni e, trascorso il quadriennio, le agevolazioni fiscali riservate agli enti non commerciali erano estese solo alle Fondazioni che avessero ceduto il controllo di qualsiasi impresa non strumentale.

L'art. 11 comporta una ridefinizione e un'estensione del concetto di controllo rispetto alla legge Ciampi: in particolare, una banca si considera controllata da una Fondazione anche quando il controllo si riconduce direttamente o indirettamente a più Fondazioni, comunque esso sia determinato. Questa modifica è importante, dal momento che quanto più la nozione di controllo adottata risulta stringente, tanto più le Fondazioni saranno spinte a dismettere quote proprietarie importanti del sistema bancario italiano. La legge Ciampi intendeva come controllo le posizioni di maggioranza assoluta; in base a tale definizione, le Fondazioni avrebbero potuto partecipare a nuclei di controllo di imprese o di banche, purché questa partecipazione non attribuisse alla singola Fondazione un potere di nomina o di veto nei confronti della maggioranza degli amministratori.

La norma determina la possibilità di aggiungere un anno alla deroga di due anni voluta dalla legge Ciampi per la cessione del controllo. In base alla nuova norma, le Fondazioni possono affidare la gestione della partecipazione negli istituti di credito ad una società per la gestione del risparmio, che la gestisce in nome proprio in vista della dismissione prevista entro il 2006. Quando ciò avvenga, la dismissione del controllo potrà essere protratta non oltre tre anni dopo i quattro trascorsi dall'entrata in vigore del decreto legislativo 153, senza che ciò comporti la perdita della qualifica di ente non commerciale e delle agevolazioni tributarie previste dall'art. 12 dello stesso decreto.

Il regolamento dovrebbe indicare se le società di gestione del risparmio abilitate a questa attività dovranno essere quelle ordinarie già esistenti, o società costituite ad hoc destinate ad estinguersi dopo la dismissione. Se non viene effettuato l'affidamento della gestione della partecipazione, il controllo dovrà essere dismesso non oltre il quarto anno successivo alla scadenza indicata al primo periodo del comma 1 dell'art. 25 del decreto.

A norma della bozza di regolamento, la Sgr dovrebbe gestire la partecipazione bancaria in nome proprio, garantendo "la sana e prudente gestione, l'efficienza e la profittabilità della banca partecipata", con il limite del divieto di dismettere le partecipazioni senza il preventivo consenso dell'ente che ha affidato in gestione la partecipazione. Da un lato si tratta di garantire l'indipendenza fra Fondazione e banca conferitaria, dall'altro lato di scongiurare potenziali conflitti di interessi con le altre banche concorrenti. Si prevede una gestione tassativamente separata da altre attività in presenza di partecipazioni riferite a banche appartenenti a diversi gruppi. Infine, lo statuto della Sgr può prevedere la costituzione di un organo ad hoc per gestire le azioni nelle banche conferitarie. La Sgr non può essere controllata direttamente o indirettamente da Fondazioni, dalla società bancaria conferitaria o da soggetti che detengono una partecipazione qualificata (più del 5 %) nel capitale della banca o del gruppo a cui fa capo.

L'attuale modifica supera la definizione di controllo data dalla legge Ciampi e ne fornisce una molto più stringente, in cui il controllo non può essere raggiunto da più Fondazioni. Si tratta di una innovazione positiva introdotta dalla legge finanziaria, in direzione di un accrescimento della concorrenza e dell'efficienza del mercato italiano degli assetti proprietari. L'art. 11 tuttavia sembra andare al di là dell'aspetto riguardante il rafforzamento della nozione di controllo; il rischio è di incentivare la struttura piramidale del sistema bancario italiano, e di introdurre un elemento del tutto discrezionale di regolamentazione. La specificazione dei criteri, che individuano il controllo congiunto da parte di più Fondazioni, lascia perplessi, dal momento che il controllo vige "in qualunque modo o comunque sia determinato"; la dilazione temporale è subordinata al conferimento della partecipazione di controllo a società di gestione del risparmio, che svolgerebbero la funzione di sub-holding.

In caso di passaggio in Sgr, queste costituirebbero una sorta di società cuscinetto fra Fondazioni e banche, in attesa che i fondi pensione sostituiscano le Fondazioni nel capitale delle banche, e in ogni caso una soluzione provvisoria. Più in generale, la Sgr è delineata come un intermediario finanziario "speciale" che è sottoposto alla vigente legge bancaria. Le disposizioni emanande dalla Banca d'Italia dovrebbero avere solo caratteristiche di regolazione delle attività nuove rispetto a quelle tipiche della Sgr. In ogni caso, limitandosi l'art. 11 ad indicare che le Sgr saranno sottoposte alla Banca d'Italia e che saranno selezionate secondo criteri di trasparenza, permangono alcune ambiguità di fondo circa i ruoli di Banca d'Italia e Ministero dell'Economia. Il regolamento dovrà specificare le procedure competitive per l'affidamento della gestione del patrimonio alle Sgr, e che autonomia avranno, se cioè dovranno limitarsi a gestire il patrimonio o se saranno libere di investire. Il regolamento potrebbe specificare che, quando la Fondazione perda il controllo, la Sgr costituita ad hoc cessi di esistere, a meno che non si tratti di Sgr già preesistenti.

L'esigenza di valorizzazione del patrimonio delle Fondazioni appare infine incompatibile con l'accelerazione imposta dalla riforma.

Dubbi di legittimità riguardano la situazione di incertezza giuridica creatasi: dopo pochi mesi dal decreto del 1999, dall'aprile 2000 il Ministero del Tesoro ha sospeso, in relazione al contenzioso in sede UE, i benefici fiscali relativi alle dismissioni, senza tuttavia abrogarli.