



SENATO DELLA REPUBBLICA
6^a Commissione Permanente (Finanze e Tesoro)

Indagine conoscitiva sull'evoluzione del sistema creditizio nazionale

Audizione del Presidente, avv. Giuseppe Guzzetti,
del Vicepresidente, dr. Antonio Patuelli, e del Presidente del Comitato Consultivo delle
Fondazioni, dr. Antonio Miglio, dell'ACRI

Roma, 13 giugno 2007

A) Le Fondazioni ed il processo di consolidamento del Sistema bancario

1. Il **processo di dismissione delle partecipazioni bancarie da parte delle Fondazioni** si è sviluppato nell'ambito di un quadro normativo caratterizzato da una legislazione travagliata e spesso contraddittoria nel tempo.

L'iniziale obbligo di detenere il controllo delle banche conferitarie, contenuto nella legge "Amato" del 1990, fu abolito dalla legge n. 474 del 1994, che ne incentivò la cessione. La direttiva "Dini" favorì la diversificazione degli investimenti patrimoniali delle Fondazioni, agevolando i trasferimenti di azioni volti a rispettare il limite del 50% all'incidenza delle partecipazioni bancarie sul patrimonio.

La legge "Ciampi-Pinza" del 1998, con relativo decreto attuativo, obbligò, invece, le Fondazioni a cedere le quote di partecipazione nelle banche conferitarie che attribuivano il controllo, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 153/99.

Il processo di dismissione, dopo una battuta d'arresto nel 2001, a seguito dell'indagine della Commissione UE circa la compatibilità delle agevolazioni fiscali previste dalla legge Ciampi-Pinza con la normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, riprese con maggiore incisività nella seconda metà del 2002, ed è ancora in corso.

Tuttavia, nonostante l'incertezza del quadro normativo, già dal 1994 le Fondazioni avevano avviato una profonda riflessione riguardo al loro rapporto con le banche conferitarie, che nei successivi anni cominciò a produrre i primi risultati con la realizzazione di talune importanti operazioni aggregative, assecondando la nascita dei primi significativi gruppi bancari sia sovraregionali, che nazionali.

Un quadro completo e sintetico dell'evoluzione del processo di dismissione delle partecipazioni nelle banche conferitarie è rappresentato nella tabella che segue, che riporta la serie storica dei dati a partire dal 1990, anno in cui tutte le Fondazioni di origine bancaria detenevano la maggioranza delle banche conferitarie, fino alla situazione attuale.

Oggi, accanto alle 15 Fondazioni che detengono, nel pieno rispetto della normativa, la maggioranza del capitale di banche conferitarie - il cui peso in termini di totale attivo sul sistema bancario è del 2% - vi sono 56 Fondazioni che hanno una quota di partecipazione nella banca conferitaria inferiore al 50% e 17 che non hanno più partecipazioni dirette nelle rispettive banche conferitarie.

Inoltre, nell'ambito delle 56 Fondazioni che hanno una partecipazione nella Banca di riferimento inferiore o pari al 50% del capitale, si rileva che:

- 15 Fondazioni hanno una partecipazione inferiore al 5%,
- 13 Fondazioni hanno una partecipazione fra il 5% ed il 20%,
- 28 Fondazioni hanno una partecipazione fra il 20% ed il 50%.

Assetti partecipativi delle Fondazioni di origine bancaria

	1990	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	09/2004	09/2005	09/2006
Fondazioni con partecipazione nella conferitaria > del 50%	88	62	56	47	44	23	22	20	15	16	16	15
Fondazioni con partecipazione nella conferitaria ≤ al 50%	0	26	30	36	36	57	57	59	63	58	57	56
Fondazioni che non detengono partecipazioni nella Conferitaria	0	1	3	6	9	9	10	10	11	14	15	17
	88	89	89	89	89	89	89	89	89	88	88	88

Il processo di ristrutturazione del sistema bancario è stato accompagnato anche nei bilanci delle Fondazioni da un progressivo processo di diversificazione del patrimonio, testimoniato dal fatto che la quota dell'attivo investita in partecipazioni bancarie è scesa dall'iniziale 97% all'attuale 24% circa.

2. Recentemente, come è noto, **nell'ambito del sistema si sono registrate due ulteriori aggregazioni**, in cui vi è stato anche il coinvolgimento delle Fondazioni in qualità di azionisti, che hanno determinato la nascita di due gruppi bancari di rilevanza internazionale: Intesa-San Paolo e Unicredit-Capitalia.

Nel rinviare ai dati dell'11° Rapporto annuale ACRI per un maggior dettaglio sui legami partecipativi fra Fondazioni e banche conferitarie, merita di essere sottolineato come i due importanti gruppi nazionali formati in questi ultimi mesi altro non sono che il risultato di un più ampio processo che è partito da lontano e che è stato autonomamente avviato dalle Fondazioni e accompagnato dal legislatore con misure di sostegno fiscale.

* * *

Il Gruppo Intesa-San Paolo, infatti, è oggi il risultato dell'aggregazione del gruppo BancaIntesa e del gruppo San Paolo IMI.

In particolare, il gruppo BancaIntesa, nacque nel 1998 a seguito della fusione fra la Cariplo e il Banco Ambrosiano Veneto, che nel 2001 acquisì la Banca Commerciale Italiana, dando vita ad IntesaBci, nel 2003 denominata BancaIntesa. Del gruppo fanno inoltre parte anche le banche conferite dalle Fondazioni dell'Italia centrale: CR Ascoli Piceno, CR Rieti, CR Terni, CR Spoleto; CR Foligno; CR Città di Castello e CR Viterbo.

A sua volta, il gruppo bancario San Paolo IMI nasce nel 1998 dalla fusione dell'Istituto Bancario San Paolo di Torino, partecipato dalla Compagnia di San Paolo, con l'IMI:

Successivamente, nel periodo dal 2000 al 2003, nel gruppo confluiscono il Banco di Napoli e le società bancarie partecipate dalle Fondazioni CR Bologna, CR Venezia, CR Padova, CR Gorizia, CR Udine.

Dal 1° gennaio 2007 l'aggregazione dei due gruppi ha dato vita al gruppo bancario Intesa Sanpaolo, cui anche la Fondazione CR Forlì ha conferito la propria banca.

Significativa è stata anche l'evoluzione del gruppo Unicredit, che trae origine nel 1994 dall'iniziale concentrazione nella holding Unicredito delle società bancarie conferitarie della Fondazione CR Verona e della Fondazione CR Treviso, cui nel 1997 si aggiungono le banche conferite dalla Fondazione CR Torino e dalla Fondazione CR Trieste.

Nel 1998, con l'ingresso, da un lato, del Credito Italiano e, dall'altro, delle Banche via via conferite dalle Fondazioni (Fondazione CR Trento, Fondazione Banca del Monte di Bologna e Ravenna, Fondazione CR Modena, Fondazione CR Carpi e Fondazione CR Perugia), si è formato Unicredito Italiano, che nel 2003, dopo aver assorbito le singole banche, ha dato vita ad Unicredit, articolato su tre banche specializzate per segmenti di attività.

Si arriva, quindi, alla cronaca di quest'ultimo periodo, con la costituzione nel 2005 di Unicredit Group con l'incorporazione del gruppo bancario tedesco HVB e, con la decisione, nel maggio scorso, di procedere alla integrazione in Unicredit del gruppo bancario Capitalia. Gruppo nato nel 2002 dall'integrazione del gruppo Bancaroma, costituitosi nel 1992, e del gruppo Bipop Carire, sorto nel 1999, e che comprende le banche conferitarie delle Fondazioni CR Roma, CR Reggio Emilia-Manodori e Banco di Sicilia.

* * *

3. In questo processo di crescita e riorganizzazione del settore, **le Fondazioni non si sono ingerite nelle scelte gestionali**, ma hanno supportato il management nella realizzazione di disegni strategici ad alta rilevanza industriale, miranti a rafforzare le performance operative degli istituti e a creare valore per gli azionisti.

Contemporaneamente alla ristrutturazione dei grandi player nazionali, le Fondazioni hanno contribuito a mantenere forti e indipendenti gli istituti bancari territoriali, che come osservato dal Governatore della Banca d'Italia, prof. Draghi, *“conservano un ruolo insostituibile nel finanziamento dei sistemi produttivi locali”*.

L'importanza della tenuta di una rete di banche di prossimità autonome e capaci di rispondere tempestivamente ai bisogni del territorio, è stata riconosciuta anche dal legislatore che ha previsto, per le Fondazioni di minore dimensione, la possibilità di mantenere il controllo della banca; questa eccezione non ha in alcun modo inficiato il quadro complessivo di ristrutturazione del settore.

La positività di tale decisione è stata affermata anche dall'on. Tremonti, che in occasione del XX Congresso Nazionale dell'ACRI, ha sostenuto che consentire alle piccole Fondazioni di mantenere il controllo delle rispettive banche *“sia stata una scelta giusta, dato il ruolo svolto sul territorio”*.

Il prof. Padoa-Schioppa, Ministro dell'economia e delle finanze, e il Governatore della Banca d'Italia, hanno in più occasioni riconosciuto il basilare contributo dato dalle Fondazioni all'evoluzione del sistema creditizio.

Il Ministro non ha solo affermato *“che la ristrutturazione e lo sviluppo del settore bancario italiano devono molto a quella riforma coraggiosa e ai processi di aggregazione che le Fondazioni hanno saputo avviare”*, ma ha anche rilevato che i *“risultati sono il frutto di una corretta interpretazione del ruolo di azionista da parte delle Fondazioni, che hanno resistito alla tentazione di gestire le banche in prima persona. Hanno saputo scegliere secondo professionalità un capo-azienda che, a sua volta, ha rispettato gli spazi del mandato conferito, aumentando l'efficienza aziendale e garantendo profitti crescenti da re-impiegare nel settore ‘senza fine di lucro’, secondo la missione assegnata dalla legge alle Fondazioni”*.

“Oggi si può affermare” ha concluso il Ministro, *“che la privatizzazione delle banche pubbliche, attuata per il tramite delle Fondazioni, è stato un successo e costituisce un esempio per il cammino che lo sviluppo di altri investitori istituzionali deve ancora compiere nel nostro Paese”*.

Il sostegno delle Fondazioni alla crescita del sistema bancario è stato testimoniato anche dal Governatore. Il prof. Draghi, infatti, alla 82ª Giornata mondiale del risparmio, dell'ottobre scorso, ha evidenziato che *“alla riorganizzazione del sistema bancario hanno dato un contributo determinante le fondazioni. Cedute nella grande maggioranza dei casi le partecipazioni di controllo, le fondazioni restano azionisti significativi delle banche, anche se il processo di consolidamento ne ha in molti casi diluito le partecipazioni. I loro comportamenti sono oggi orientati alla valorizzazione del capitale investito, in armonia con il loro ruolo di investitori di lungo periodo; il loro interesse è concentrato nel perseguimento delle finalità istituzionali”*.

Inoltre, in occasione dell'audizione presso la stessa Commissione Finanze lo scorso 26 settembre, lo stesso Governatore, che concorse alla elaborazione teorica alla base della legge “Amato”, ha altresì osservato - facendo giustizia di tutta una serie di illazioni che ancora oggi mettono in discussione le origini delle Fondazioni - che esse *“non sono state costituite per inventarsi un proprietario per le banche; alcuni giuristi possono averlo pensato, ma non era questo il fine istituzionale. Le fondazioni sono state costituite per mettere al servizio della società capitali molto rilevanti”*.

Il Ministro Amato, padre putativo delle Fondazioni, ha sostenuto in più circostanze che è anche grazie alle Fondazioni se non abbiamo più l'iniziale *“foresta pietrificata”*, rappresentata dal sistema bancario degli anni '70 ed '80, e che il nostro Frankenstein che

credeva di aver creato si è rivelato un attore significativo non solo nella riorganizzazione del settore credito, ma anche nella rivitalizzazione del Terzo settore, cui oggi destina 1,5 miliardi di euro annui.

Ultimamente, il Ministro Amato ha altresì riconosciuto la capacità delle Fondazioni di operare in modo autonomo dalla politica e di avere sviluppato una gestione indipendente grazie alle professionalità sviluppate al loro interno.

4. Nell'interpretare il ruolo di azionisti delle banche, **le Fondazioni hanno dato rilevanza all'obiettivo di conseguire maggiori benefici economici in un orizzonte di medio periodo**, secondo l'impostazione propria dell'investitore istituzionale. Di tali soggetti la Fondazione ha le caratteristiche. Come gli investitori istituzionali, la Fondazione deve rendere conto dei propri investimenti e del proprio operato. Ciò viene fatto nei confronti della propria comunità, che ne valuta i risultati al pari di un risparmiatore.

L'investimento nelle società bancarie è risultato fruttuoso per le Fondazioni ed ha consentito non solo di realizzare una adeguata redditività, che per il 2006 è stata di circa il 10% a valori di libro, ma anche di incrementare il valore del patrimonio, grazie alla rivalutazione dell'investimento.

Le dismissioni realizzate hanno permesso di conseguire rilevanti plusvalenze – anche grazie ad un regime fiscale allora favorevole, mentre oggi, corre l'obbligo sottolineare, le Fondazioni sono penalizzate rispetto alla disciplina dei principali Paesi europei - che hanno favorito il consolidamento della loro dotazione patrimoniale e, quindi, hanno reso possibile l'aumento della loro capacità erogativa.

Basti osservare che dal 1993 al 2006 il patrimonio delle Fondazioni si è raddoppiato, passando dagli iniziali 23 miliardi di euro agli attuali 47 miliardi di euro, con una crescita media annua di oltre il 5 per cento.

Le Fondazioni hanno saputo fare un passo indietro nel sistema bancario, dando rilevanza al loro ruolo di soggetti non profit, che operano con finalità di utilità sociale a sostegno delle comunità locali, secondo i canoni della solidarietà e della sussidiarietà.

Nell'evoluzione del sistema creditizio in quest'ultimo decennio, le Fondazioni hanno concorso insieme ad altri attori del mercato, fra cui in primo luogo le stesse banche. In questo contesto, fondamentale è stato il ruolo delle istituzioni nell'assestare i processi di riassetto, ed in particolare dalla Banca d'Italia.

5. A questo proposito, **si esprimono preoccupazioni circa l'art. 19, comma 10, della legge n. 262 del 2005**, che prevede la sostanziale nazionalizzazione della Banca d'Italia, attraverso la cessione, entro il gennaio 2009, delle quote oggi detenute dai privati allo Stato o ad enti pubblici.

E' auspicabile che tale scelta legislativa venga rimeditata, non solo per salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza della Banca centrale, ma anche per evitare, come già posto in evidenza nella precedente audizione dell'8 novembre, rischi di depauperamento patrimoniale delle banche partecipate dalle Fondazioni, qualora tale trasferimento non venga adeguatamente valorizzato.

B) Le Casse di Risparmio S.p.A. nel Sistema bancario

1. E' noto che **il processo di trasformazione del nostro sistema creditizio ha avuto inizio negli anni '90 con la c.d. legge "Amato-Carli"** (legge n. 218/90 e d.lgs n. 356/91). Tale processo, che ha inizialmente interessato le Casse di Risparmio, le Banche del Monte e gli ICDP, si è successivamente esteso a tutto il sistema bancario, fino a determinare la situazione in atto, profondamente diversa da quella di partenza.

Per quanto riguarda le Casse di Risparmio, la trasformazione è avvenuta, come è noto, attraverso il conferimento dell'azienda bancaria, da parte dell'originario ente Cassa di Risparmio, ad una nuova Cassa di Risparmio avente la natura di società per azioni, in continuità con l'attività d'impresa esercitata inizialmente. Il Testo Unico Bancario del 1993 (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385) ha successivamente definitivamente sancito tale evoluzione, abolendo la categoria delle Casse di Risparmio prevista dalla legge bancaria del 1936.

Nel 1992 nacquero, quindi, 89 Casse di Risparmio S.p.A. e Banche del Monte S.p.A. Esse nei successivi anni hanno contribuito in maniera determinante a dar vita ai più grandi Gruppi Bancari, attraverso operazioni di concentrazione, ovvero entrandone a fare parte con i propri marchi e le proprie ragioni sociali.

Inoltre 16 Casse di Risparmio S.p.A., in cui le Fondazioni non hanno più partecipazioni o hanno partecipazioni di larga minoranza, sono confluite in gruppi di banche popolari.

2. Pertanto, **dal 1992 le Casse di Risparmio sono società per azioni, disciplinate – come le altre banche società per azioni - dalle disposizioni del codice civile**. Ognuna di esse, sulla base dell'indirizzo fornito dai rispettivi organi, ha compiuto in pochi anni importanti scelte.

Il numero delle Casse S.p.A. attualmente autonome o individualmente a capo di autonomi Gruppi bancari sia assai limitato in confronto alle 89 Casse S.p.A. di partenza, il loro processo evolutivo non si è ancora concluso: la situazione è infatti ancora in forte movimento, come denotano le trattative in corso fra Intesa San Paolo S.p.A. e Banca CR Firenze S.p.A.

Nell'ambito delle 21 Casse S.p.A. che hanno mantenuto una propria autonomia la più parte è rappresentata da Casse di piccole o minori dimensioni, legate strettamente ai territori di origine. La gran parte di tali banche ha come azionisti le Fondazioni, che, come previsto dal D.L. n. 143 del 2003, mantengono una partecipazione di maggioranza. Trattasi di Fondazioni con un patrimonio non superiore ai 200 milioni di euro o aventi sede nelle Regioni o Province autonome.

3. Peraltro **alcune di queste Fondazioni, pur dispensate dall'obbligo della dismissione del controllo delle rispettive Fondazioni, hanno ugualmente ed autonomamente deciso di procedere alla cessione dello stesso** sia attraverso la vendita di parte delle azioni

detenute, sia tramite l'apertura al capitale di altri soggetti privati, mediante aumenti di capitale.

A questo proposito, è emblematico il caso della Cassa di Risparmio di Ravenna S.p.A., che presiede, dove gli aumenti di capitale dell'ultimo decennio non sono stati sottoscritti dalla Fondazione, ma da risparmiatori privati, al punto che oggi gli azionisti sono circa 20.000 e la Fondazione non esercita in alcun modo il controllo.

Come nel caso della Cassa Ravenna, in cui la Fondazione è un azionista al pari degli altri investitori, anche nelle altre Casse S.p.A., in cui le Fondazioni mantengono ancora una partecipazione di controllo, le Fondazioni non si ingeriscono nelle scelte gestionali.

4. In questa ottica, ben può sostenersi che anche le piccole Fondazioni, che hanno una partecipazione nelle rispettive Casse conferitarie, sono degli **investitori istituzionali a medio-lungo termine con forte radicamento locale**.

Solo la storia dei decenni antecedenti al Testo Unico bancario del 1993, quindi, differenzia le Casse S.p.A. dalle altre Banche ordinarie alle quali le Casse S.p.A. sono totalmente assimilate e con le quali condividono i medesimi principi di economicità e di competitività, che contraddistinguono anche le banche e i mercati bancari locali.

Peraltro il Comitato Banche dell'Acri, che si muove con forte autonomia nell'ambito dell'Associazione che riunisce distintamente le Fondazioni di origine bancaria e le Casse S.p.A., opera in stretta collaborazione con ASSBANK, l'Associazione delle banche ordinarie che sono nate come tali.

Anche nelle sedi associative bancarie generaliste, a cominciare dall'Associazione Bancaria Italiana, le Casse S.p.A. autonome e le banche di ASSBANK operano in forte sinergia nella comune natura di banche ordinarie, autonome che concorrono, in modo determinante nei mercati locali, a sviluppare la crescente concorrenza che è in atto nel mercato bancario.