

X GIORNATA DELLA FONDAZIONE

Traccia Intervento

GIUSEPPE GUZZETTI

Presidente Acri – Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa

Roma – 10 Giugno 2010

Buon giorno a tutti e grazie di essere qui così numerosi. Grazie ai Relatori, che hanno accolto il nostro invito e grazie, in maniera particolare, al presidente Gianfranco Fini, che non solo ha consentito, ma ha aderito pienamente alla realizzazione di questo evento con il patrocinio della Camera dei Deputati e la sua personale partecipazione: un evento che celebra la X Giornata della Fondazione e i 20 anni della loro nascita, qui in Parlamento, nella casa di tutti gli Italiani.

Le Fondazioni di origine bancaria - che oggi cerchiamo di raccontare nella loro identità, fatta di storia, di profilo giuridico, di cose già realizzate, ma soprattutto di progetti, di prospettive, di contributi da dare al futuro del Paese – sono, infatti, di tutti gli Italiani: di quelli che appartengono alle loro rispettive comunità di riferimento, ma anche di tutti gli altri, perché nel loro insieme, in ciò che fanno, nella cultura della sussidiarietà che emblematicamente rappresentano, le Fondazioni di origine bancaria possono essere una marcia in più per l'Italia e quindi una risorsa che va a vantaggio di tutti.

Questa mia affermazione non suoni, però, come un auto elogio. E' solo la presa d'atto delle potenzialità, finora forse solo in parte espresse, di infrastrutture del pluralismo e della sussidiarietà quali sono le nostre Fondazioni, nate quasi per caso vent'anni fa da quella riforma del credito meglio conosciuta come Legge Amato, che fu lungimirante e innovativa, come potrà riferirci il presidente Amato, che ringrazio per essere qui con noi, e come potrà bene illustrarci il professor Lester Salamon: un'esperienza da molti ritenuta esemplare anche all'estero nel panorama dei processi di privatizzazione che nel mondo hanno generato e continuano a generare soggetti e iniziative filantropiche.

Negli anni Novanta, sotto la spinta esercitata dalla I e dalla II Direttiva europea in materia creditizia, riguardanti la libertà di stabilimento e la despecializzazione bancaria, le Banche del Monte e le Casse di Risparmio furono oggetto di una profonda e radicale trasformazione, ad opera della legge di delega n. 218 del 30 luglio 1990, la Legge Amato appunto, e i relativi decreti applicativi.

I Monti e le Casse erano enti creditizi con una forte connotazione solidaristica, sorti per lo più agli inizi dell'Ottocento (ma alcuni come il Monte Paschi di Siena addirittura quattro secoli prima) sulla spinta di meccanismi di auto organizzazione e di auto tutela delle comunità, in una fase critica di passaggio dalla civiltà agricola a quella industriale. La riforma Amato portò alla separazione dell'attività creditizia da quella filantropica.

L'attività creditizia fu scorporata e attribuita alle Casse di Risparmio Spa e alle Banche del Monte Spa, ormai società profit, commerciali private, disciplinate dal Codice Civile e dalle norme in materia bancaria (testo unico della finanza) analogamente alle altre banche operanti nel settore del credito. Mentre le attività finalizzate allo sviluppo sociale, culturale, civile ed economico rimasero proprie delle neonate Fondazioni: istituzioni private, non profit, nate formalmente per decreto pubblico, quantunque già esistessero, anzi costituissero l'essenza autentica delle originarie Casse. Non a caso, dunque, nel titolo di questo convegno le abbiamo definite "Figlie del Parlamento" e, non di meno, "Eredi di Comunità", in quanto dalle comunità locali avevano tratto spirito e sostanza patrimoniale le Casse originarie.

All'inizio le Fondazioni furono pensate quasi esclusivamente come depositarie dei patrimoni delle Casse, per preservare un controllo parapubblico su una parte rilevante del sistema creditizio nel momento in cui veniva privatizzato. Ad esse fu, dunque, data la proprietà delle azioni in cui era stato ripartito il patrimonio delle Casse. Questo fatto

indusse a concentrare a lungo l'attenzione dei politici, degli economisti, dei giuristi e dei media sui destini delle neonate banche e sulle funzioni finanziarie dei loro rinnovati proprietari: le Fondazioni, o enti conferenti, come venivano chiamati dalla legge. E questa, purtroppo, è l'attenzione prevalente ancora oggi, anche a causa di polemiche spesso fuorvianti.

Non intendo, in alcun modo, sottovalutare i fatti degli ultimi mesi che hanno portato alla ribalta ipotesi - non certo percorribili costituzionalmente - di ingerenza di partiti politici o di organismi amministrativi nelle scelte creditizie delle banche tramite membri degli organi delle Fondazioni designati dagli enti locali. Ricordo solo che le banche sono soggetti privati profit, che appartengono alla sfera del mercato, e che le Fondazioni non interferiscono, né possono interferire, nella loro gestione. Le Fondazioni sono investitori istituzionali: presidio dell'autonomia delle banche, purché siano esse stesse capaci di salvaguardare la propria. Riuscire a salvaguardare l'autonomia delle nostre Fondazioni va, infatti, a tutto vantaggio del valore economico dei nostri investimenti, dell'indipendenza del management delle banche, dell'interesse del Paese. Le Fondazioni hanno fin qui assicurato l'autonomia delle banche e dei loro manager e lo faranno anche in futuro. I membri designati da enti pubblici negli organi delle Fondazioni: a) non ne rappresentano la maggioranza assoluta; b) non hanno, per legge, un mandato di rappresentanza diretta degli enti pubblici designanti. Colgo l'occasione per ricordare anche che la metà delle nostre Fondazioni ha origine e natura associativa - cioè le rispettive Casse nacquero come società anonime con conferimenti patrimoniali di singoli privati cittadini - e che tuttora l'Assemblea dei soci di queste Fondazioni è composta da soggetti privati. Le altre Fondazioni di origine bancaria sono, invece, dette di natura istituzionale perché le rispettive Casse erano nate anche con il contributo di enti e di organizzazioni della società civile.

L'obbligo per le Fondazioni di mantenere il controllo della maggioranza del capitale sociale delle Casse di Risparmio Spa, dette anche banche conferitarie, cessò nel 1994 con l'entrata in vigore della legge n. 474 che eliminava tale obbligo, mentre la direttiva "Dini" dello stesso anno introduceva incentivi fiscali per le eventuali dismissioni.

Successivamente, con la cosiddetta Legge Ciampi, la 461 del 1998, e il relativo decreto applicativo n. 153 del 1999, alle Fondazioni fu imposto un obbligo opposto: quello di rinunciare al controllo delle relative banche. Un obbligo tuttora vigente per le Fondazioni grandi e medie, e tuttora osservato.

Ritengo che la presenza delle Fondazioni nel capitale azionario delle banche italiane sia un elemento positivamente rilevante per il Paese, come dimostrano le scelte impegnative fatte dalle Fondazioni per disboscare la “foresta pietrificata” e – nella presente crisi finanziaria - per rafforzare la solidità patrimoniale delle banche. La presenza delle Fondazioni nel capitale delle banche sta nella storia, nella cronaca e, ritengo, anche nel futuro. Noi non ci auto celebriamo, ma in più occasioni autorità non sospettabili di acquiescenza verso le Fondazioni hanno espresso pubblicamente riconoscimenti per il nostro operato come azionisti delle banche: mi riferisco al Ministero dell’Economia e delle Finanze, alla Banca d’Italia , all’Autorità Antitrust.

Finora le Fondazioni sono state - e ritengo intendano continuare ad essere - un importante elemento di stabilità per il sistema, capaci di dare certezza e tranquillità al management delle rispettive banche di cui, come ho detto, rispettano, ed hanno sempre rispettato, nel loro ruolo di investitori istituzionali, la più completa autonomia gestionale, con l’auspicio che possano svolgere con equilibrio la loro attività d’impresa, che non è in contraddizione ma, anzi, si fonda su un’adeguata capacità di dare sostegno all’economia reale, fatta di imprese, grandi e piccole, e di famiglie.

Negli anni dalla riforma Amato ad oggi pressioni concorrenziali e processi di integrazione a livello internazionale hanno contribuito a determinare un’ampia revisione delle connotazioni strutturali e organizzative del sistema bancario, spingendo le banche a conseguire assetti tali da sfruttare economie di scala e ad accrescere le competenze specialistiche. In questo quadro molte Fondazioni hanno favorito, con le loro scelte di diversificazione dell’investimento del patrimonio, la creazione di grandi gruppi bancari idonei a sostenere il confronto con i competitori esteri. Altre Fondazioni, di dimensioni minori, invece - grazie a una decisione del Parlamento di

rimuovere l'obbligo di dismissione del controllo per le Fondazioni con patrimonio netto non superiore a 200 milioni di euro, oppure operanti in regioni a statuto speciale - hanno mantenuto la maggioranza delle rispettive Casse Spa. Ciò ha consentito a queste di continuare ad operare positivamente in una particolare relazione di prossimità con l'economia produttiva dei loro territori, fatta di piccole e medie aziende, così come, d'altronde, fanno anche le Casse più grandi, dove le Fondazioni hanno quote consistenti, ma non la maggioranza assoluta.

Peraltro, di questa attenzione e conoscenza dei territori conservano cultura – e in alcuni casi cercano di rafforzarla - anche quei grandi gruppi bancari italiani nati dall'unione di più Casse. Ed è proprio grazie a questa conoscenza che le banche italiane possono assistere finanziariamente le imprese anche nelle presenti eccezionali circostanze, pur senza allentare quella prudenza nell'erogazione del credito che è nell'interesse dell'intera nostra economia: in primis dei cittadini che, con fiducia, affidano alle banche i loro risparmi.

La costante attenzione sul ruolo delle Fondazioni come custodi di partecipazioni azionarie nelle banche ha lasciato spesso in secondo piano la riflessione attorno al loro ruolo e alla funzione sociale di “strutture filantropiche”. Oggi le Fondazioni di origine bancaria sono 88, di varie dimensioni e con diversa operatività territoriale, ma fortemente dialoganti fra loro grazie all'Acri, l'associazione che le rappresenta collettivamente e che s'impegna per favorire lo scambio di best practice e lo sviluppo di progetti comuni. Fra gli altri ricordo, sul fronte delle erogazioni: il sostegno alle famiglie degli italo-americani colpite dall'attentato dell'11 settembre 2001; il sostegno dato all'Abruzzo colpito dal terremoto, con oltre 12 milioni di euro; la creazione della Fondazione per il Sud, insieme al mondo del volontariato e del terzo settore. Sul fronte dell'impiego del patrimonio ricordo: l'ingresso nel capitale della Cassa Depositi e Prestiti, soprattutto con obiettivi di sviluppo infrastrutturale del Paese, oppure il

sostegno al piano di housing sociale varato dal Governo, tramite la promozione di fondi di investimento a livello territoriale.

L'amministrazione di patrimoni che sono della collettività e la loro funzione di carattere sociale giustificano la vigilanza di legittimità sulle Fondazioni da parte del MEF, il Ministero dell'Economia e delle Finanze. In questa solenne circostanza devo dare atto che dopo le sentenze n. 300 e 301/2003 della Corte Costituzionale, il rapporto tra l'Autorità di Vigilanza e il sistema delle Fondazioni è stato improntato alla massima collaborazione nel rispetto delle reciproche funzioni e della nostra autonomia. Sono grato al professor Vittorio Grilli di avere voluto partecipare a questo evento. La nostra "autonomia" non è autoreferenzialità, come sovente si sente ripetere da chi al riguardo ci critica. Credo che nessun ente sia sottoposto a controlli di legittimità come le Fondazioni: da quello più autorevole del MEF a quelli interni, fatti da sindaci e revisori contabili; ma soprattutto penso al controllo sostanziale dei cittadini, degli enti democratici eletti, delle associazioni del terzo settore, che sui nostri siti Internet, sui nostri portali possono conoscere, fin nei dettagli, l'attività delle Fondazioni, dei loro organi. Ritengo che questo – solo che venga esercitato – sia il vero controllo sulle Fondazioni. Segnalo, per inciso, che la recente indagine condotta su ciascuna Fondazione dal MEF sulla gestione dei nostri patrimoni, in questo momento di crisi, non ha rilevato da parte di alcuna Fondazione comportamenti non congrui ai criteri di gestione dei patrimoni fissati dall'art. 5 della legge Ciampi.

Nel loro insieme le nostre Fondazioni dispongono di un patrimonio che sfiora i 50 miliardi di euro, poco più di un terzo dei quali è impiegato in attività bancarie, e una capacità erogativa che si aggira sul miliardo e mezzo di euro di donazioni all'anno. Sono cioè un sistema che per dimensioni ha pochi eguali al mondo (paragonabile a quelli statunitense, inglese e tedesco) ed è composto da soggetti autonomi, i quali perseguono esclusivamente scopi di pubblica utilità e di benessere collettivo, ma che rivendicano una natura inequivocabilmente privata, quale era quella delle originarie Casse prima della loro pubblicizzazione operata negli Anni Venti.

Ho accennato prima alla Legge Ciampi. Questa riforma, intervenuta verso la fine degli Anni Novanta, oltre a sancire la natura privata delle Fondazioni di origine bancaria definì la loro attuale identità, che travalica ampiamente quella di azionisti delle banche. Vennero, infatti, definite “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”. Insomma, finalmente era stata data un’anima a quelle creature che il loro primo ideatore, il presidente Giuliano Amato, aveva paragonato a un Frankenstein, pur ricredendosi negli anni successivi.

Nello spirito della Legge Ciampi, la 153/1999, le Fondazioni di origine bancaria si propongono dunque come uno strumento di realizzazione “dell’utilità sociale”, che è qualcosa che va oltre il sostegno a un vago e diffuso interesse pubblico, come ha ribadito anche la sentenza 300 emessa dalla Corte Costituzionale nel 2003. Questa sentenza le ha poste, infatti, fra i “soggetti dell’organizzazione delle libertà sociali”, ad indicare che le nostre Fondazioni, come corpi sociali intermedi, contribuiscono a rafforzare il sistema democratico e il pluralismo. Esse danno concreta attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale – ce ne parlerà l’on. Maurizio Lupi, promotore dell’Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà, oltre che vicepresidente della Camera, che ringrazio - sostenendo quella rete, per fortuna imponente in Italia, fatta di associazioni, fondazioni, onlus, cooperative e imprese sociali - nell’insieme note come Terzo settore o privato sociale - che opera a favore dei cittadini e delle comunità: un terzo pilastro che, insieme a Stato e Mercato, è ormai imprescindibile per la tenuta e lo sviluppo della nostra società.

Le Fondazioni di origine bancaria intervengono prevalentemente nei settori della cultura, della ricerca, della formazione, della tutela dell’ambiente, del sostegno alle categorie sociali deboli, fra cui certo non secondaria è l’attenzione agli anziani, ai malati terminali, ai disabili, ma anche ai giovani e agli immigrati. E la loro logica d’azione in questi campi è particolarmente coerente con l’esigenza di creare un sistema italiano del welfare - potremmo dire in senso ampio - che realizzi una stretta

integrazione tra l'azione dell'amministrazione pubblica e delle organizzazioni private senza scopo di lucro (il non profit) in una direzione sussidiaria.

Ciò è importante non solo e non tanto per ragioni di bilancio, ma per realizzare, soprattutto in un contesto di criticità economiche e sociali così accentuate come le attuali, condizioni utili a generare la massima autonomia economica e sociale dei cittadini e dei territori, pur tuttavia senza confondere un'impossibile supplenza dell'insostituibile ruolo del pubblico e il valore aggiunto che può dare una cultura della sussidiarietà, fatta dalla compresenza di più attori, di più competenze, di più funzioni con le relative risorse.

Peraltro siamo consapevoli che in Italia c'è un ostacolo culturale che rende difficile l'accettazione del fatto che le nostre Fondazioni siano soggetti di natura privata la cui attività è finalizzata al perseguimento di scopi di utilità sociale. Il ruolo dei corpi intermedi della società, quali sono le Fondazioni, nel nostro Paese è, infatti, tuttora marginalizzato anche in termini di rappresentazione costituzionale, quantunque l'articolo 118 della Costituzione faccia esplicito riferimento alla sussidiarietà.

In realtà, la cultura centralista e del controllo pubblico sul privato sociale rende difficile accettare che esistano corpi intermedi privati che svolgono funzioni pubbliche, come invece è cultura consolidata nei paesi occidentali di più antica democrazia, dove i corpi intermedi non sono solo soggetti che svolgono funzioni sociali importanti, ma sono soprattutto un fattore di rafforzamento della democrazia.

Proprio questa loro specifica natura fa, però, delle Fondazioni uno strumento prezioso per concorrere al rilancio del Paese. Grazie alla loro autonomia e flessibilità, alla conoscenza del territorio, oltre naturalmente alle risorse che possono mettere in campo - cospicue ma tuttavia limitate, e da rinnovare continuamente attraverso il prudente e redditizio investimento dei loro patrimoni – esse possono svolgere un ruolo di attivatore di nuove modalità di intervento in campi importanti per la crescita del Paese. Per esempio la cultura, l'arte, i beni d'interesse storico e paesaggistico valorizzati anche

quale volano per l'economia; oppure la ricerca scientifica, da rilanciare da un lato arginando la fuga dei "cervelli", dall'altro promuovendo il trasferimento dei risultati della ricerca tecnologica dalle università alle imprese; o ancora il welfare, da rinnovare ponendo il focus nella valorizzazione delle risorse umane, anche in un'ottica di riduzione dei costi sociali futuri connessi alla disoccupazione e alla salute. Sarà per noi di grande interesse ascoltare il professor Alberto Quadrio Curzio, attento osservatore delle Fondazioni e dei corpi sociali intermedi. Lo ringrazio per la sua presenza.

La loro natura di "soggetto terzo", che non persegue finalità proprie ma mette le proprie risorse (economiche e umane) a disposizione di progetti di sviluppo, consente alle nostre Fondazioni di svolgere un ruolo che difficilmente può essere esercitato dalle imprese private, e che la stessa amministrazione pubblica esercita con difficoltà: il ruolo di "catalizzatore" degli attori e delle risorse esistenti in un territorio, nonché di soggetto che contribuisce a "fare sistema" a livello locale.

Le Fondazioni sono soggetti filantropici ma, come ho accennato, anche importanti investitori istituzionali, con due terzi del loro patrimonio investiti in attività diverse dalle banche. In questi anni, mentre definivamo meglio l'attività erogativa, abbiamo anche pensato a come si potesse utilizzare una parte dei nostri patrimoni per investimenti che sostenessero lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Grazie a una normativa introdotta dal Ministro Giulio Tremonti nel 2001, le Fondazioni hanno la possibilità di utilizzare il proprio patrimonio per investimenti coerenti con quelle stesse finalità sociali e civili - come il welfare, la ricerca, la cultura, l'ambiente, lo sviluppo economico, l'edilizia sociale - a cui destinano le erogazioni filantropiche, così da poter mettere a disposizione di questi settori risorse ben più ampie, quantunque in questo caso non donate, bensì investite.

Perciò, negli investimenti oggi i nostri obiettivi sono senz'altro di remunerazione e di mantenimento dell'equilibrio economico, ma sempre più spesso anche di promozione dello sviluppo a livello locale e nazionale; e l'orizzonte temporale può essere di medio-lungo termine. Un investimento, per esempio, nelle infrastrutture - essenziali per il rilancio dell'economia - è dunque compatibile con la missione e con le attività delle Fondazioni di origine bancaria, oltre che con la normativa che le riguarda. Perciò le nostre Fondazioni intervengono sia per la promozione dell'economia locale (spesso a fianco degli Enti locali, nelle public utility) sia a livello nazionale e in modo coordinato, come è avvenuto con l'acquisto del 30% del capitale della Cassa Depositi e Prestiti Spa da parte di 66 Fondazioni, o nella partecipazione al Fondo F2i per le infrastrutture.

Sempre più numerosi, inoltre, sono gli esempi di investimenti delle Fondazioni in fondi a forte valenza di sviluppo sociale e civile, oltre che economico, e di altre iniziative stabili per il perseguimento dei fini istituzionali, come la creazione di apposite società strumentali - che tra l'altro spesso danno lavoro a risorse umane d'eccellenza sui territori - o l'ingresso in società terze che operino nei settori di interesse istituzionale delle Fondazioni. Parlo dei fondi per le infrastrutture; di quelli per irrobustire la dotazione di capitale di rischio dei partenariati pubblico-privati; o di quelli di private equity a sostegno delle piccole e medie imprese; o di quelli per l'housing sociale, cui già ho accennato; o di TTVenture, il fondo per il trasferimento dei risultati della ricerca tecnologica dalle università alle imprese.

Questi investimenti danno il senso di un nuovo percorso nella gestione del patrimonio che è anche funzionale alla cosiddetta missione istituzionale delle Fondazioni di origine bancaria. Insomma, sia che operino come investitori istituzionali in un contesto di mercato, sia che operino come soggetti filantropici, le Fondazioni cercano di mettere in atto cambiamenti positivi e durevoli capaci da un lato di promuovere lo sviluppo, dall'altro di favorire l'integrazione e la coesione sociale senza la quale non crediamo il nostro Paese possa avviare una nuova fase di crescita, solida e autentica.

Vi ringrazio.