

IL RISPARMIO

1 2005

# IL RISPARMIO

RIVISTA DELL'ASSOCIAZIONE  
FRA LE CASSE DI RISPARMIO ITALIANE



# 1

Anno LIII - n. 1 gennaio-marzo 2005 - Pubblicazione trimestrale

Poste Italiane Spa Sped. in abb. post. 70% DCB Roma - com. 20 lett. c - Art. 2 legge 662 del 23/12/96 - Filiale di Roma - Romanina

# IL RISPARMIO

RIVISTA DELL'ASSOCIAZIONE  
FRA LE CASSE DI RISPARMIO ITALIANE

Diretta da  
Nicola Mattoscio

Direttore Responsabile  
Stefano Marchettini

Comitato Editoriale  
Emmanuele Emanuele, Adriano Giannola,  
Giuseppe Guzzetti, Giuseppe Mussari,  
Mario Nuzzo, Antonio Patuelli

# 1

Anno LIII - n. 1 gennaio - marzo 2005 - Pubblicazione trimestrale

---

## SOMMARIO

### **GIUSEPPE GUZZETTI**

*Le Fondazioni di origine bancaria: problemi e prospettive*

5

### **SERAFINO GATTI**

*Fondazioni di origine bancaria: un problema ancora aperto*

19

### **FRANCESCO VALLASCAS**

*Le garanzie nella nuova regolamentazione sull'adeguatezza patrimoniale  
nelle banche: problemi e prospettive per i Confidi*

83

### **OLIVIER BUTZBACH**

*I mutati confini del coordinamento: la ristrutturazione del settore  
delle Casse di Risparmio in Francia e in Italia tra il 1980 e il 2000*

133

### **FILIPPO GRASSO**

*Indici concentrazione Territoriale.  
Un'applicazione alle imprese manifatturiere in Italia*

177

### **SCHEDE BIBLIOGRAFICHE**

*a cura di Elisabetta Boccia*

191

REDAZIONE:  
Piazza Mattei, 10 - 00186 Roma  
Tel. 06.68.18.43.87 - Fax 06.68.18.42.23  
elisabetta.boccia@acri.it  
www.acri.it

CODICE ISSN 0035-5615

*Le opinioni espresse negli articoli firmati o siglati  
impegnano unicamente la responsabilità dei rispettivi Autori.  
La riproduzione dei testi è consentita, purché ne venga citata la fonte.*

---

**LE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA:  
PROBLEMI E PROSPETTIVE\***

Giuseppe Guzzetti

*Presidente dell'Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane*

---

\* Intervento svolto all'Accademia dei Lincei, Palazzo Corsini, a Roma, il 26 novembre 2004, nel corso del Convegno dal titolo "Le Fondazioni di origine bancaria: problemi e prospettive".

*Foundations can not longer be thought of exclusively as a “coffer”, to store shareholdings which ensure the control of a company, or to allow a government institution to redress the balance of its shaky finances and avoid cutting services to citizen. Bank foundations are much more than this: they are one private actor in civil society, the precious “intangible infrastructure” of a pluralistic economic and social system that does not exclusively attribute responsibility for the community’s well-being to government, but, on the contrary, concretely subscribes to the principle of subsidiarity, and therefore, the opportunity for different actors - who may employ different approaches and philosophies - to contribute to filling a considerable gap in our social and economic system, and rounding out the structure of a non-profit sector which has grown rapidly over the last twenty years and is invested with ever-increasing responsibility with to our country’s cultural, educational, and welfare system.*

Il primo decennio di vita delle fondazioni di origine bancaria si è rivelato particolarmente tormentato. Probabilmente non avrebbe potuto essere diversamente se teniamo conto della peculiare origine di questi soggetti, nati quasi per caso dall’esigenza di dare forma giuridica privata - pur conservandone il controllo pubblico - alle casse di risparmio, istituti di credito la cui natura di fondazione o associazione senza scopo di lucro manifestava, all’inizio dello scorso decennio, tutti i suoi limiti ed il suo anacronismo.

L’obiettivo di trasformare una parte tanto rilevante - per peso economico e evidenza politica - del settore creditizio ha indotto a concentrare a lungo l’attenzione dei politici e dei media sui destini delle neonate banche e sulle funzioni finanziarie dei loro rinnovati proprietari (le fondazioni, o enti conferenti, come venivano usualmente chiamati); è stata invece lasciata in secondo piano, o è stata trascurata completamente, la riflessione attorno al ruolo ed alla funzione sociale delle ri-nate fondazioni, restituite alla funzione originaria di “strutture filantropiche” o - come si potrebbe ancora più radicalmente affermare - create come soggetti nuovi ed assolutamente originali entro il panorama italiano: enti privati riccamente patrimonializzati che perseguono obiettivi di pubblica utilità e di benessere collettivo.

Proprio il “peccato originale” di questi enti - istituzioni formalmente private ma nate per decreto pubblico e inizialmente pensate esclusivamente per preservare il controllo su una parte del sistema creditizio tradizionalmente considerata soggetta al dominio pubblico - ha contribuito a metterne lungamente in discussione la natura privata e le funzioni, quando non a criticarne l’essenza stessa, facendole paragonare a mostri, a detta dello stesso artefice della loro ri-nascita.

Incidentalmente, bisogna osservare che il paragone è stato assai poco generoso se si pensa, con gli occhi di oggi, che l’inedita soluzione istituzionale pensata da Amato e Ciampi ha permesso di raggiungere risultati difficilmente immaginabili all’avvio del processo: in primo luogo, ha consentito di rafforzare significativamente un sistema creditizio che solo 15 anni fa appariva frammentato, debole e ingessato; in secondo luogo, ha contribuito a creare una struttura di controllo del settore stesso che - pur ancora perfettibile - mostra significativi miglioramenti in termini di contendibilità, con la scomparsa totale delle banche pubbliche; infine - ma sicuramente non meno importante - ha permesso di creare in Italia un settore di fondazioni filantropiche che ha pochi eguali al mondo, paragonabile a quelli statunitense, inglese e tedesco.

Il problema fondamentale che le fondazioni di origine bancaria si sono trovate ad affrontare nella loro breve ma tormentata esistenza - quello della loro natura pubblica o privata e, di conseguenza, delle caratteristiche dei soggetti che sulle fondazioni dovevano esercitare il controllo - è stato autorevolmente e definitivamente risolto dalla Corte Costituzionale. Le sentenze 300 e 301 hanno dato soluzione conclusiva a questo problema e, ritengo, hanno posto le condizioni perché le fondazioni di origine bancaria possano giocare nel prossimo futuro un ruolo - diverso da quello inizialmente immaginato, prima custode di partecipazioni azionarie e poi ancella o salvagente delle amministrazioni pubbliche, locali o nazionali - ma non per questo meno rilevante per il benessere della comunità in cui viviamo ed in cui esse operano. Le sentenze della Corte sono indubbiamente equilibrate e lungimiranti; riconoscono la natura privata delle fondazioni di origine bancaria ma nel contempo ne sottolineano le finalità di interesse collettivo e richiamano l’esigenza di strutture di governo bilanciate e trasparenti. Ma non voglio perdere troppo tempo su que-

sto problema che ha caratterizzato una fase della vita delle fondazioni che considero ormai definitivamente chiusa.

Ugualmente sorpassato è il problema del controllo che le fondazioni hanno esercitato sulle banche e del - presunto - ostacolo che tale controllo avrebbe rappresentato alla formazione di un mercato creditizio efficiente, competitivo e contendibile. Credo che chiunque confronti - apertamente e senza pregiudizi - la situazione odierna del mercato creditizio italiano con quella di quindici anni fa non possa fare altro che riconoscere i miglioramenti intercorsi, sotto i diversi profili della efficienza, della competitività ed anche della contendibilità; sotto quest’ultimo profilo, i dati pubblicati periodicamente dall’Acri evidenziano una continua riduzione del controllo delle fondazioni sulle banche. Certo, il cambiamento del sistema creditizio avrebbe teoricamente potuto prendere strade diverse, forse più rapide, forse più dirette, ma sicuramente meno “accettabili socialmente” e “praticabili politicamente”, data la natura dei mercati e delle imprese nel nostro paese. Anche su questo problema credo dunque che non valga la pena di perdere troppo tempo.

La risoluzione di questi problemi del passato ci lascia una importante eredità: una visione più largamente condivisa della natura e delle funzioni delle fondazioni di origine bancaria. Le fondazioni non possono più essere pensate esclusivamente come una cassaforte entro cui custodire partecipazioni azionarie per garantire il controllo di qualche impresa o per consentire a qualche amministrazione pubblica di fare quadrare bilanci malmessi e di non tagliare qualche servizio alla cittadinanza. Le fondazioni di origine bancaria sono molto più di questo: sono un ulteriore soggetto privato attivo nella nostra società civile, sono la preziosa “infrastruttura immateriale” di un sistema economico e sociale pluralistico che non attribuisce esclusivamente alla amministrazione pubblica la responsabilità di perseguire il benessere della comunità ma, al contrario, afferma praticamente il principio di sussidiarietà e dunque l’opportunità che soggetti diversi - anche utilizzando approcci e filosofie differenti - contribuiscano ad affrontare e risolvere i problemi di tutti. In questo senso, la presenza di fondazioni private di dimensioni significative - come sono le fondazioni di

origine bancaria - contribuisce a colmare una lacuna rilevante del nostro sistema sociale ed economico e a completare la struttura di un settore nonprofit cresciuto rapidamente nell'ultimo ventennio e investito di sempre maggiori responsabilità entro i sistemi culturali, di istruzione e di *welfare* del nostro paese.

Certo, una simile visione non è ancora universalmente accettata, ma il cammino verso la sua affermazione appare ormai aperto, e la discussione - abbandonati i temi e i problemi del passato - può ora concentrarsi su ciò che le fondazioni debbono fare per svolgere effettivamente, e nel migliore dei modi, il ruolo che sono venute poco a poco conquistandosi. Le prospettive del futuro possono essere perciò affrontate concentrandosi su alcune delle questioni con cui le fondazioni hanno finalmente iniziato ad avere a che fare.

La prima questione riguarda la gestione del patrimonio. Da questo punto di vista, le fondazioni di origine bancaria, non diversamente da altre fondazioni *grant-making* di diversa origine, si trovano infatti in mezzo ad un dilemma: da una parte esse sono concepite - in Italia diversamente da altri contesti - come istituzioni destinate a durare nel tempo e pensate per trasferire anche alle generazioni future i benefici derivanti dalla propria attività; dall'altra esse debbono servire sin d'ora i cittadini e le comunità in cui operano, indirizzando verso di loro la maggior quantità possibile di risorse. Una oculata gestione del patrimonio è dunque la condizione necessaria per raggiungere contemporaneamente gli obiettivi di una elevata capacità di erogazione oggi e di un patrimonio adeguato a servire le comunità di domani. Da questo punto di vista, è dunque indispensabile che le fondazioni di origine bancaria si indirizzino quanto più rapidamente possibile verso gestioni patrimoniali professionali, verso patrimoni diversificati in grado di resistere meglio alle alterne fortune della congiuntura economica e finanziaria mondiale, rifuggendo da iniziative velleitarie e rischiose e da una eccessiva concentrazione dei rischi. Le fondazioni di origine bancaria si sono progressivamente attrezzate per rispondere a questa sfida e credo di poter affermare che gli stili di gestione stiano divenendo sempre più adeguati al perseguimento degli obiettivi.

I dati recentissimi, di qualche giorno fa, forniti dal IX Rapporto annuale dell'ACRI, documentano un rendimento annuo dei patrimoni di oltre il 5%, dati che confermano la buona gestione dei patrimoni delle Fondazioni.

La seconda questione prospettica da affrontare riguarda il "ruolo" che le fondazioni di origine bancaria possono svolgere entro la società italiana contemporanea. Chiarito che esse sono soggetti autonomi dalle amministrazioni pubbliche e che, nel contempo, non possono essere pensate come la risposta a tutti i problemi della nostra società, rimane, dunque, da chiarire quale funzione possano svolgere efficacemente, date le loro risorse abbondanti ma pur sempre limitate rispetto alla quantità di problemi sociali da affrontare. Due strade sono state tentate dalle fondazioni - con maggiore o minore determinazione - sino a questo momento.

La prima è stata quella di pensarsi come una sorta di "finanziatore di ultima istanza" di istituzioni meritevoli, un soggetto che - senza una precisa ed autonoma vocazione di intervento - sostiene enti e istituzioni benemeriti della società civile e consente loro di continuare ad operare anche in contesti che non garantirebbero una autonoma capacità di generare redditi, come nei casi in cui i servizi di questi enti sono erogati a favore di soggetti bisognosi o comunque in mercati a redditività modesta, quando non nulla. Si tratta di una strategia di intervento sicuramente utile - specie per gli enti che vengono sostenuti - ma che presenta un duplice svantaggio: da una parte priva le fondazioni di una capacità di indirizzo autonoma, riducendole a "sportelli finanziari" di attività ideate e condotte da altri; dall'altra parte mantiene gli enti destinatari del sostegno in una condizione di dipendenza permanente, non favorendone lo sviluppo autonomo e addirittura incentivando - in qualche circostanza - comportamenti inefficienti o il permanere in vita di organizzazioni famose e repute, ma forse non altrettanto utili.

La seconda strada è quella che è stata chiamata del "*merchant banker sociale*", cioè del soggetto che è capace di sviluppare una autonoma visione dei problemi e delle prospettive della comunità in cui opera e diviene per questo in grado di ideare, (far) sperimentare e verificare gli esiti di soluzioni innovative ai problemi stessi. Sostenere attività

innovative non significa adottare uno stile di finanziamento eccentrico ed originale, ma piuttosto dar voce a quei progetti e a quelle organizzazioni capaci di rispondere alle esigenze della collettività evitando modelli tradizionali e desueti, soprattutto nei casi in cui questi ultimi non abbiano prodotto i risultati previsti e vengono perpetuati solo per tenere in vita le organizzazioni che li attuano. Una fondazione può e deve permettersi di rischiare parte delle proprie erogazioni per sostenere iniziative coraggiose e lungimiranti, scommettendo sui soggetti e sui progetti che - pur presentando un certo grado di incertezza - possono portare notevoli benefici futuri alla collettività. L'attitudine dell'amministratore della fondazione dovrebbe, allora essere quella dell'innovatore sociale, economico e civile disposto a scommettere su di una causa rischiosa per ottenere grandi benefici collettivi. Questo principio ha una conseguenza diretta: una fondazione dovrebbe privilegiare il finanziamento di progetti, piuttosto che il generico sostegno di organizzazioni; solo in questo modo infatti è possibile valutare con cura il carattere innovativo di una attività e la sua idoneità a rispondere ai bisogni della collettività. Ancora di più, una fondazione dovrebbe essere il luogo in cui i progetti più ambiziosi possono venire concepiti ed in cui possono essere catalizzate le risorse economiche ed i soggetti in grado di realizzare tali progetti. Ovviamente, anche questo principio va applicato con intelligenza per evitare due rischi: il rischio di imporre eccessivi oneri di sviluppo progettuale alle organizzazioni finanziate, ed il rischio di imporre i desideri e le priorità della fondazione alle organizzazioni che operano nei diversi settori di attività. Tuttavia, se le soluzioni innovative sperimentate si riveleranno adeguate a risolvere i problemi affrontati, le organizzazioni che li avranno condotti potranno conquistarsi gradi crescenti di autonomia. Obiettivo di una fondazione dovrebbe infatti essere quello di sostenere il decollo di progetti ed organizzazioni che siano poi in grado di marciare sulle proprie gambe, raccogliendo finanziamenti da altri soggetti "filantropici" o reggendosi sul mercato quando ciò sia possibile. Se così non fosse, le risorse delle fondazioni si troverebbero vincolate per sempre e difficilmente potrebbero essere dirottate verso usi alternativi; ciò rappresenterebbe un grave danno della collettività, specie nel caso in cui i bisogni e le esigenze venissero a mutare. Ben difficilmente, in questo caso, una

fondazione potrebbe svolgere il proprio ruolo di agente che favorisce l'innovazione.

La autonomia raggiungibile da un progetto e da una organizzazione, è una condizione indispensabile per garantire un'altra della caratteristiche dell'azione del "merchant banker sociale": la replicabilità delle esperienze positive in contesti e situazioni differenti. Obiettivo delle fondazioni di origine bancaria dovrebbe infatti essere quello di sostenere iniziative che presentano caratteristiche di generalità tale da rappresentare una risposta significativa ad un bisogno sociale diffuso e che, come tali, possano dunque essere ripetute in ogni situazione in cui il bisogno si manifesti. Le fondazioni potrebbero dunque mirare a creare dei «prototipi», dei modelli.

È chiaro che questa strategia di azione può essere perseguita solo a certe condizioni, la prima delle quali è quella di abbandonare l'idea che per svolgere efficacemente attività filantropica, per esercitare il ruolo del *grant-maker* e l'azione del "merchant banker sociale" siano sufficienti "buona volontà e onestà personale". Al contrario - come è facile intuire dalla complessità delle tematiche poste dalla azione sociale e dalla difficoltà del ruolo da svolgere - una azione efficace non può prescindere da sforzi significativi congiunti nei campi dell'indirizzo strategico (individuando le priorità e le aree tematiche entro cui la fondazione possa e debba indirizzarsi con migliori prospettive di successo), della amministrazione (adottando gli strumenti adatti alla realizzazione degli obiettivi strategici, sia nella forma delle erogazioni ma, progressivamente, anche di progetti ideati entro la fondazione e realizzati da soggetti esterni), della gestione delle attività (con uno staff qualificato e in grado di assistere gli organi in ogni fase del processo che caratterizza l'attività del *grant-maker* innovativo, dalla ideazione della strategia al controllo finale degli esiti dell'attività). Questa è forse una delle strade più difficili da percorrere per le fondazioni italiane, che si trovano ad operare in un contesto quasi completamente privo di una tradizione filantropica moderna, dove lo stesso termine filantropia viene usualmente associato e scambiato con quello - assai più limitativo - di beneficenza.

L'ultima sfida - o prospettiva che dire si voglia - è strettamente lega-



ta alle precedenti ed investe le fondazioni a partire dalla loro stessa essenza. Le fondazioni infatti sono organizzazioni intrinsecamente “non democratiche”, governate da uno statuto e non da un elettorato. Tuttavia, proprio da questa loro caratteristica discende la possibilità di svolgere il ruolo di “innovatore illuminato” che ho descritto poc’anzi; un ruolo che assai difficilmente potrebbe essere svolto dalle amministrazioni pubbliche, democratiche e dunque vincolate ai desideri dell’elettore medio, generalmente poco disposto a rischiare i denari delle proprie imposte in azioni sperimentali, non necessariamente efficaci, magari molto utili in futuro ma poco giustificabili ora, oppure utili solo ad una frazione ridotta della popolazione. Il fatto di non dovere rispondere ad alcun elettore, consente alle fondazioni di assumere rischi maggiori e dunque - in caso di successo - anche di conseguire risultati migliori per la collettività in cui operano.

Tuttavia - se la loro natura rappresenta una risorsa ed il completamento importante di un contesto economico e sociale caratterizzato dal primato delle istituzioni democratiche ed elettive - proprio questa natura rende attuale il rischio della autoreferenzialità, dello sganciamento dal contesto e dai bisogni delle comunità entro cui le fondazioni operano. Per ridurre questo rischio non è opportuno trasformare le fondazioni in organismi - direttamente o indirettamente - governati dall’elettorato, poiché in tal modo verrebbe persa proprio la loro principale peculiarità, trasformandole in “sedi staccate” della amministrazione pubblica o - nei casi peggiori - in luoghi del sottogoverno, formalmente democratici ma in realtà sottratti ad ogni reale controllo.

Molto meglio allora - e questa è la vera sfida del futuro - aiutare le fondazioni ad aprirsi al confronto sistematico e franco con le organizzazioni della società civile, con il volontariato, il nonprofit, le forze economiche e sociali del territorio, le istituzioni, per consentire loro di sfuggire all’isolamento, per tenerle in presa diretta con l’evoluzione della società senza cambiare la loro pelle. Il buon governo degli amministratori, la trasparenza delle azioni (le fondazioni case di cristallo) e la comunicazione saranno, nei prossimi anni, decisivi perché le fondazioni entrino nel cuore dei cittadini e della comunità di riferimento; perché questi soggetti sentano le fondazioni come cosa propria e le difendono da chi volesse, ancora, mettervi le mani sopra.

Gli amministratori delle fondazioni devono sentire appieno la responsabilità di guidare le fondazioni a diventare *merchant banker* sociali, ad aprirsi alla società, ad un forte rapporto con la comunità; da questi comportamenti degli amministratori, dipenderà il futuro delle fondazioni e la loro legittimazione non più affidata alla magistratura, ma al consenso dei cittadini. È probabilmente la sfida più difficile ed anche la prospettiva più interessante per chi - in buona parte della sua esistenza - ha fatto della politica (cioè della possibilità di trovare soluzioni condivise ai problemi collettivi) la propria vocazione ed il proprio impegno. Poiché proprio questo confronto è l’essenza della politica.



**ARTICOLI**

---

**FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA:  
UN PROBLEMA ANCORA APERTO**

di Serafino Gatti  
*Professore Ordinario di Diritto Commerciale  
all'Università di Roma "La Sapienza"*

*Having recalled the main stages of the difficult legal matters of which, in a certain sense, banking foundations were the victim and having illustrated, even critically, the Constitutional Court's decisive contribution in year 2003 with rulings numbers 300 and 301, the article reaches our days illustrating the recent tax issues that risk another dispute with the legislator which was hoped to be definitely over.*

*Starting from the current problems in the national economy and the crisis of the Welfare system, it then mentions the progressive growth of the third sector's role, including that of banking foundations, in giving concrete answers to the various emergencies arising in society which the State and markets alone are unable to face. Foundations already represent stable and easily identifiable points of support within the social fabric of a city and a specific territory. They are willing to cooperate with other public and private parties in order to contribute to the difficult task of making modern society more sensitive to the needs of who has, in any way, been isolated or support projects with a strong social impact and value that are not accepted in traditional economic spaces. Besides this, another ambitious mission has been found for these organisations; they should promote and directly manage an experimental form of philanthropy based of the principles of support and subsidiarity and introduce massive doses of sociality and ethics into the economic and social system.*

*In particular, it is thought that by heavily using the arm of instrumental enterprises the task of 'humanising' the economy should, given their origins, be assigned to banking foundations, i.e., encourage the creation of an economic space within the market, consisting of a network of parties moved by the principle of sociality and capable of promoting widespread procedures that encourage the distribution of wealth and help to regenerate the exhausted market system itself.*

## 1. La vicenda normativa

Per chi conosce già la spinosa problematica, può apparire ultroneo riprendere a parlare delle fondazioni di origine bancaria, atteso che esistono sull'argomento un'ampia letteratura<sup>1</sup> ed un'altrettanto copiosa giurisprudenza, che sembrano aver sviscerato ogni possibile aspetto, diretto ed indiretto, dell'intera vicenda.

Eppure a guardare bene, non si arresta la pubblicazione di significativi contributi sul tema, che offrono spunti utili ed originali, se non altro per la prospettiva da cui osservano il fenomeno, e, contestualmente, si mantiene estremamente vivace il dibattito politico attorno a questi enti, alimentato da oscillazioni della disciplina giuridica e fiscale ad essi dedicata che continua a riservare non poche sorprese.

A parte i saggi e le monografie scientifiche<sup>2</sup>, vi è una copiosa messe di articoli pubblicati sugli organi di stampa, che riportano le riflessioni del mondo politico e della società civile sul ruolo che ciascuno vede più appropriato nel prossimo futuro per le fondazioni.

In questo panorama di interventi assume particolare rilievo l'ordinanza della V Sez. della Corte di Cassazione del 30 aprile 2004, n. 8319, con la quale, dopo aver rimesso in discussione la natura giuridica delle fondazioni di origine bancaria, che sembrava definitivamente acclarata con le due note sentenze della Corte costituzionale del 2003<sup>3</sup>, ha ritenuto di

- 1) Arduo dare conto della vasta bibliografia esistente in materia a partire dal 1990. Ci limitiamo, pertanto, a segnalare semplicemente alcuni fra i più recenti contributi. AA.VV., *Fondazioni bancarie tra autonomia privata e guida pubblica*, in *Il Ponte*, maggio 2003, p. 11 e seg.; ATELLI, *Fondazioni bancarie oppure ordinamento creditizio regionale: su cosa ha deciso la Consulta*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it); ID., *Le fondazioni di origine bancaria fra transizione infinita verso il diritto privato e innovazioni dell'ordinamento regionale in materia creditizia*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 4183 e seg.; BALBONI, *Le sentenze sulle fondazioni bancarie tra attese e sorprese: considerazioni sulla dinamica delle fonti del diritto*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it); ID., *Sussidiarietà, libertà sociali, coerenza della normazione e disciplina delle fondazioni primaria e secondaria con riguardo alla natura di origine bancaria*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 3149 e seg.; BOTTIGLIA, *Le fondazioni bancarie: missione, ruolo istituzionale e partecipazione agli assetti proprietari del sistema creditizio*, Padova, 2003; AA.VV., *Le Fondazioni bancarie tra innovazioni legislative e autonomia statutaria*, in *Il Risparmio*, 2003; COSULICH, *Le casse di risparmio e le fondazioni bancarie tra pubblico e privato. Due questioni di fine secolo*, Milano, 2002.
- 2) Fra queste, per tutte, vanno segnalate, per l'analisi approfondita e la trattazione esaustiva, EMANUELE, *Evoluzione e vicende delle fondazioni di origine bancaria*, Napoli, 2004; SANINO, *Le fondazioni bancarie: ultimo atto?*, Torino, 2004.
- 3) Ci riferiamo alle sentenze n. 300 e n. 301 che saranno oggetto di esame più avanti.

sottoporre al giudizio della Corte di Giustizia europea la verifica della compatibilità del regime fiscale agevolato riservato a questi soggetti con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato<sup>4</sup>.

In secondo luogo, sempre all'interno della costante diatriba sull'argomento, si segnala il vivace dibattito sulla tanto attesa riforma del Libro I, Titolo II, del codice civile sulle associazioni e fondazioni, e in particolare, tra le diverse proposte presentate, il progetto predisposto dalla Fondazione Giuseppe Orlando, presentato a Torino nel febbraio 2004 all'interno di un convegno dedicato al tema promosso dall'Associazione delle Fondazioni delle Casse di Risparmio piemontesi, testo che sembra riscuotere i maggiori consensi sia a livello politico, sia a livello di dottrina civilistica<sup>5</sup>.

Il fermento intorno al tema delle fondazioni ci spinge a rinnovare l'approfondimento della problematica su una linea che induca a riflettere se si possano individuare nell'arco della lunga vicenda normativa degli elementi comuni e costanti, non controversi o almeno non facilmente controvertibili, che aiutino a trovare una chiave di interpretazione ragionevolmente sostenibile e comprensibile anche per coloro che dovessero imbattersi nell'argomento per la prima volta.

In quest'ottica, occorre partire dalle origini della vicenda, le quali non possono farsi risalire semplicemente al 1990, anno dell'entrata in vigore della L.218 e del D.Lgs. attuativo n. 356, come peraltro da alcuni sostenuto in chiave meramente formale e con riferimento al diritto positivo<sup>6</sup>, bensì al momento della nascita dei monti di pietà e delle casse di risparmio, le quali ultime, a loro volta, affondano le proprie radici

- 4) La controversia prende avvio dalla richiesta della Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato, indirizzata alla competente Direzione regionale delle entrate, del riconoscimento dell'esonero della ritenuta d'imposta sugli utili percepiti a seguito della partecipazione nella banca conferitaria, che veniva respinta in prima istanza e viceversa accolta in sede di appello dalla Commissione regionale della Toscana. Avverso tale sentenza, il Ministero dell'Economia e delle Finanze proponeva ricorso per Cassazione, da cui la decisione ordinamentale della V Sez. civ.
- 5) Il progetto di legge, stando a quanto affermato dal Sottosegretario di Stato al Ministero della Giustizia, on. Vietti, in occasione della presentazione, dovrebbe costituire la base di lavoro per la commissione del Ministero incaricata di predisporre il disegno di legge.
- 6) Nel ricostruire la vicenda partono proprio dal 1990, ad esempio, TIEGHI, *Le fondazioni bancarie. Riforma o controriforma*, Milano, 2002; CAPRIGLIONE, *Le fondazioni bancarie dalla "legge Ciampi" alla "riforma Tremonti"*. Vicende di una travagliata storia, in *Mondo bancario*, 6/2002.

nella costituzione delle opere pie, istituti creati in forma di associazioni o fondazioni da singoli benemeriti cittadini o da congregazioni religiose, comunque di natura privata, con fini prettamente filantropici, come quello di combattere la povertà, le malattie, le pestilenze e le altre calamità naturali, e quello di promuovere lo spirito della previdenza, rivolto alla costituzione di piccoli depositi ai quali attingere nei momenti di difficoltà, carestia, mancanza di lavoro, o negli imprevisti.

Ebbene, pur esimendoci dal tracciare l'ennesima illustrazione della storia delle fondazioni, il nostro intento è di dimostrare semplicemente che essa è un caso esemplare delle continue periodiche oscillazioni degli indirizzi politico-legislativi, che hanno sospinto questi enti talvolta nella sfera del diritto pubblico o, comunque, in un'area soggetta a severo controllo dei pubblici poteri, talvolta nella sfera del diritto privato, cioè, in sostanza, in quella di originaria provenienza. Questo ha alimentato notevolmente il dibattito ed il confronto sulla natura giuridica delle fondazioni, soprattutto in quei momenti in cui il legislatore non si è pronunciato neppure implicitamente sul punto, aumentando così le incertezze ed il disorientamento, a tutto discapito di una chiara riconduzione dei soggetti in questione ad una o all'altra delle due sfere giuridiche e, conseguentemente, dell'individuazione di una precisa disciplina cui fare riferimento. A parte quei pochi casi in cui promotori della nascita delle casse di risparmio furono organismi locali di carattere pubblico<sup>7</sup>, normalmente alla base della loro costituzione vi fu un atto negoziale di autonomia privata di alcune persone fisiche, animate da un forte spirito solidaristico, che conferirono risorse proprie per costituire il capitale iniziale della cassa costituenda<sup>8</sup>, salvo poi sottoporre il relativo negozio, lo

7) Sul punto, per tutti, vedi MERUSI, La fine della storia: la legge 461/98 e il d.lgs.153/99 sulle fondazioni bancarie, in Banca, impresa e società, 1999, p. 464 e seg.

8) L'origine dei patrimoni di queste casse di risparmio era, dunque, interamente privata, e tale è rimasta nel tempo, atteso che lo Stato non ha mai contribuito in alcun modo ad aumentare la dotazione patrimoniale di questi enti. Da ciò deriva la legittimazione degli esponenti della società civile del territorio di riferimento ad assumere il controllo e la gestione di questi patrimoni. Tuttavia, taluno ha sostenuto che l'aumento della consistenza patrimoniale derivata dall'esercizio dell'attività bancaria è stata favorita dalle condizioni di regolamentazione del settore creditizio promulgate dal legislatore tempo per tempo, e ciò giustificherebbe la presenza di esponenti degli enti pubblici locali negli organi di governo delle fondazioni di qualunque tipo. V. FIORENTINI, Pluralismo e intervento pubblico nei servizi alla persona e alla comunità. Le fondazioni di origine bancaria, in Mercato concorrenza regole, 2004, p. 239 e seg.

statuto e gli altri atti connessi alla competente autorità pubblica, per la formale approvazione<sup>9</sup>. Stiamo parlando, dunque, e credo lo si possa dare per accertato, di istituzioni in grandissima parte di origine privata, concepite con finalità non speculative, bensì filantropiche<sup>10</sup>, ed in un certo senso, di interesse generale, in cui però ben presto l'attività di raccolta del risparmio e di erogazione del credito ha assunto carattere nettamente prevalente, tanto che esse sono via via divenute realtà titolari di cospicui patrimoni, ed hanno cominciato a strutturarsi in modo articolato e complesso, aprendo diverse filiali in aree sempre più lontane dalla propria sede di origine.

La feconda opera di intervento nel sociale, la progressiva accentuazione del carattere imprenditoriale dell'attività creditizia ed il conseguente accumulo di cospicue risorse sono i tre fattori che indussero il legislatore della fine dell'Ottocento, sostenitore di un'ideologia fortemente statalista e centralista, che guardava con sospetto ogni realtà diversa dallo Stato, ad abbandonare la politica fino a quel momento condotta del *laissez faire*, per sposare quella dell'intervento diretto, in modo da assoggettare le casse di risparmio al controllo dell'esecutivo. Ecco che il pendolo, inizialmente posizionato nella sfera del diritto privato, cambia direzione per dirigersi nel senso opposto, verso la sfera di attrazione del diritto pubblico.

Il primo deciso intervento normativo in tal senso è senza dubbio la riforma di Crispi, in particolare, la legge 15 luglio 1888, n. 5546, la quale costruiva una disciplina uniforme per le casse di risparmio definendole "enti morali" assoggettati alla vigilanza del ministero dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio<sup>11</sup>. La legge, tuttavia, non faceva chiarezza sulla natura di questi enti, al contrario, ne aumentava le ambiguità, conferendo loro alcuni connotati pubblicistici, con il risultato di

9) Sulla configurabilità dell'atto di costituzione come un negozio fondazionale v. RISTUCIA, Le fondazioni di origine bancaria: il quadro di riferimento comparativo, in Queste istituz., 2003/2004, p. 39 e seg.; ZOPPINI, La piena autonomia statutaria e gestionale delle persone giuridiche private, in Il Ponte, 5/2003, p. 75 e seg.

10) A testimonianza della centralità di questo genere di finalità, ricordiamo che l'organismo direttivo di quella che doveva diventare la più grande tra le casse di risparmio, la CARI-PLO, si chiamava "Commissione di beneficenza".

11) Cfr. l'ampia ricostruzione della vicenda storica di DE ROSA, Storia delle Casse di Risparmio e della loro Associazione 1822-1950, Bari-Roma, 2003.

ottenere degli ibridi<sup>12</sup> che, insieme con l'attività creditizia, mantenevano quella di assistenza e beneficenza a favore del territorio<sup>13</sup>.

Il processo di pubblicizzazione così avviato si è rafforzato con l'emanazione della prima legge bancaria, approvata con RD n. 267/1929, e si è completato con quella successiva contenuta nel RD n. 375/1936, grazie alla quale le casse di risparmio ed i monti di piet  venivano assoggettati ad una disciplina fortemente dirigistica in conseguenza della qualificazione dell'attivit  della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito come funzioni di pubblico interesse<sup>14</sup>, settore nel quale lo Stato veniva a costituirsi dei potenti strumenti di regolazione e di intervento<sup>15</sup>. La funzione creditizia divenne assolutamente prevalente, ma rimase consustanziale e politicamente assai rilevante, quella assistenziale e sociale, tale da distinguere le casse di risparmio dagli altri istituti bancari<sup>16</sup>.

Con l'entrata in vigore della Carta costituzionale repubblicana, l'al-

- 
- 12) Alla legge in argomento, faceva seguito, a soli due anni di distanza, la legge n. 6792/1890 con la quale si provvedeva a disciplinare, nella stessa ottica delle Casse di Risparmio, le IPAB, senza tuttavia pubblicizzarle del tutto, ma inserendole in un sistema di poteri e di controlli da parte di organismi statali tale da creare un generale potere di indirizzo pubblico sulla beneficenza.
- 13) A riprova della perdurante incertezza sul punto sta il fatto che la Cassazione dovette pi  volte affrontare la problematica che venne poi risolta solo negli anni '30 quando, in conseguenza dell'entrata in vigore della prima legge bancaria, venne dichiarata con chiarezza la natura pubblica delle casse di risparmio.
- 14) Secondo un autorevole studioso dell'epoca, la normativa bancaria assumeva cos  caratteri di tale compiutezza ed autosufficienza da dar vita ad un nuovo fenomeno giuridico, l'ordinamento sezionale, definito come "un raggruppamento disposto dalla legge di operatori di un medesimo ramo, sottoposti a direzione di un potere pubblico, il quale pu  inoltre dettare norme interne che gli appartenenti al gruppo sono tenuti ad osservare sotto comminatoria di sanzioni provvedimenti, che possono giungere all'espulsione dal gruppo - e perci  a non poter pi  svolgere l'attivit  - o all'estinzione giuridica dello stesso operatore". GIANNINI, Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia. Scritti in onore di Santi Romano, II, Padova, 1939, p. 1 e seg.; ID., Diritto pubblico dell'economia, Bologna, 1977, p. 200 e seg.; ID., Gli ordinamenti sezionali rivisitati (traendo spunto dall'ordinamento creditizio), in AA.VV., La ristrutturazione delle banche pubbliche, a cura di AMOROSINO, Milano, 1991, p. 245 e seg.
- 15) Sul punto EMANUELE, Op. cit. p. 15 e seg., sottolinea come, seppur in un'ottica decisamente dirigista, la legge bancaria del 1936 non modificava la struttura e l'attivit  delle casse di risparmio, ed evidenzia che la svolta veramente statalista   arrivata con il RD n. 204/1938, che ha introdotto la nomina da parte dell'esecutivo del presidente e del vice presidente.
- 16) AMOROSINO, Le fondazioni di origine bancaria tra dirigismo amministrativo, controllo politico ed autonomia privata, in Foro amm., 2003, p. 1684 e seg.

lora vigente disciplina in materia creditizia poneva seri dubbi di legittimit , soprattutto con riferimento alla funzionalizzazione dell'attivit  di impresa, come quella bancaria, che furono in pratica superati mediante una lettura separata degli artt.41 e 47 Cost., fondata sulla "specialit " delle banche come operatori economici. Questo permise all'ordinamento bancario precostituzionale di mantenere pressoch  integro il proprio impianto per diversi decenni, fino a quando, a seguito dell'adeguamento dell'Italia all'ordinamento comunitario, sub  un deciso scossone nel senso della liberalizzazione e della concorrenza e, conseguentemente, della riduzione del potere pubblico di autorizzazione, indirizzo e controllo del mercato creditizio.

  proprio a seguito del radicale mutamento intervenuto a livello comunitario che anche l'Italia ha cominciato a predisporre una serie di provvedimenti normativi per aprirsi al mercato ed al vento delle privatizzazioni, non senza resistenze e temporeggiamenti. La legge cosiddetta "Amato-Carli" n. 218/90 ed il successivo D.Lgs. n. 356/90 di attuazione rappresentano il frutto esemplare del tentativo di trovare un equilibrio tra due opposte polarit : da un lato, la riconosciuta necessit  di adeguarsi alla normativa europea e di dotare il sistema creditizio nazionale di pi  adeguati strumenti per sostenere la prevista maggiore concorrenza; dall'altro, i dubbi e le riserve nel dare l'addio ad un complesso normativo che aveva garantito prosperit  e stabilit  al mercato ed il cui abbandono rischiava di generare maggiore conflittualit  interna e prospettive non del tutto chiare e prevedibili.

La soluzione italiana   stata, come noto, quella di incorporare l'azienda bancaria e di conferirla ad un nuovo soggetto, costituitosi in forma di societ  per azioni, la propriet  del cui pacchetto azionario veniva attribuita agli enti conferenti, continuazione giuridica delle vecchie casse di risparmio, che restavano enti pubblici non economici, con il compito di gestire la partecipazione e di perseguire gli originari fini di interesse pubblico e di utilit  sociale nei settori di tradizionale intervento<sup>17</sup>. Na-

- 
- 17) Il legislatore non ha voluto adottare la soluzione scelta per gli enti pubblici economici, consistente nell'attribuire il controllo al Ministero del Tesoro, ritenendo che ci  avrebbe comportato l'inevitabile compressione dell'autonomia delle nuove aziende direttamente trasformate in spa; d'altra parte, ove avesse fatto cos  si sarebbe posto anche il problema di individuare il soggetto cui attribuire la titolarit  del capitale sociale.

scevano così due soggetti distinti, di cui uno, l'ente conferente, continuava a conservare una natura - se non formalmente - sostanzialmente ibrida, fonte delle incertezze successive, assoggettati ad una serie di limiti, di poteri di indirizzo e di vigilanza da parte del Ministero del Tesoro talmente significativi e soffocanti da indurre la Corte costituzionale a qualificarli nel 1995, cioè dopo l'emanazione della direttiva Dini che costituisce il primo deciso mutamento di rotta del legislatore verso la dismissione delle partecipazioni di controllo, ancora come enti creditizi<sup>18</sup>.

Per quanto concerneva il problema della titolarità degli ingenti patrimoni delle *ex* casse di risparmio, il legislatore aveva di fronte almeno due opzioni. Poteva, in primo luogo, affidare detti patrimoni agli enti pubblici territoriali, sottoponendo la loro gestione a criteri di responsabilità di natura strettamente amministrativa e politica, nell'intento prevalente di promuovere lo sviluppo locale. In questo caso, al fine di favorire una gestione unitaria ed efficace delle risorse pubbliche, avrebbe potuto costituire un raccordo diretto con le scelte dei titolari delle competenze in materia di programmazione e finanziamento della spesa corrente e degli investimenti, cioè con le regioni e gli enti locali. In alternativa, il legislatore poteva trasferire i patrimoni in questione ad altri soggetti privati, quali le fondazioni di diritto comune, con l'obiettivo di ridurre l'invadenza dei rappresentanti politici nelle scelte allocative e di aumentare, viceversa, il pluralismo nell'offerta dei servizi, attraverso modelli organizzativi soggetti alla concorrenza e, quindi, più dinamici e propensi all'innovazione rispetto a quelli pubblici. La disciplina di diritto comune delle fondazioni non è stata, tuttavia, ritenuta adeguata sotto il profilo dei controlli esterni, tesi a garantire il perse-

18) Cost. 10-16 maggio 1995, n. 163, in Giur. cost., 1995, p. 1388 e seg. In realtà, il primo intervento normativo a favore della dismissione fu la legge n. 474/94, poi ripresa dalla direttiva Dini del 18 novembre 1994. Su entrambi i provvedimenti v.: MARCHETTI, Le privatizzazioni in Italia: la l. 474/94 e ulteriori documenti, in Riv. soc., 1994, p. 748 e seg.; ANELLO e RIZZINI BISINELLI, Privatizzazione delle Casse di risparmio: ultimo atto?, in Società, 1994, p. 1640 e seg.; GALANTI, Le S.p.A. bancarie pubbliche verso la privatizzazione: la direttiva del Ministro del Tesoro 18.11.1994, in Banca, borsa e tit. cred., 1995, I, p. 343 e seg.; LAMANDA, Da fondazioni bancarie ad enti "non profit": natura giuridica e rapporti con il Ministero del Tesoro, in Riv. soc., 1995, p. 48 e seg.; SANDULLI, Le attività di investimento delle Fondazioni bancarie, in Dir. della banca e del merc. fin., 2004, p. 23 e seg.

guimento di finalità di interesse generale.

Di fronte a queste possibilità, il legislatore ha adottato una soluzione di compromesso che si distacca sia dalla riconduzione dei patrimoni all'interno del sistema di intervento pubblico, sia dal modello delle fondazioni di diritto comune, preferendo affidare il controllo di queste risorse ad una pluralità di gruppi portatori di interessi, anche eterogenei, di natura pubblica e privata.

Con il provvedimento in esame, in conseguenza dell'operazione di scorporo, si può senz'altro dire che per la nuova spa bancaria si verificava una cesura netta con il passato, mentre non altrettanto può sostenersi per gli enti conferenti in rapporto alle vecchie casse di risparmio, e questo sia sotto il profilo giuridico, sia sotto il profilo dell'attività, quella di gestione della partecipazione di controllo e quella, più squisitamente sociale, che aveva caratterizzato questi soggetti fin dalla loro nascita.

Col senno di poi si può sostenere che la legge Amato-Carli è stato un provvedimento troppo prudente, impostato su un compromesso tra il vecchio, di cui si voleva conservare la sostanza, ed il nuovo, a cui necessariamente ci si doveva adeguare, senza convinzione e comunque, solo formalmente. Degli enti conferenti, in particolare, non si aveva un'idea precisa su cosa fossero e sulla funzione che erano chiamati a svolgere, né si è intuito il ruolo propulsore che avrebbero potuto svolgere nel terzo settore. A sua discolpa deve segnalarsi un sistema creditizio profondamente legato alle posizioni ed agli assetti fino a quel momento raggiunti, ed una cultura istituzionale dominante molto diffidente verso istituzioni non lucrative, sorte spontaneamente dalla società civile e che si ponevano in modo dialettico nei confronti della concezione panpubblicistica e statalista dell'intervento pubblico nel sociale<sup>19</sup>.

Le incertezze circa la natura giuridica degli enti conferenti erano destinate ad aumentare col tempo, sia a seguito della promulgazione del nuovo testo unico bancario (D.Lgs. n. 385/93), sia in forza dell'esito del referendum abrogativo del 18 aprile 1993 che ha soppresso la norma del 1938 in materia di nomina del presidente e del vice presidente delle cas-

19) CLARICH e PISANESCHI, Le fondazioni bancarie tra sussidiarietà e tentazioni neostataliste, in Il Ponte, 5/2003, p. 25 e seg.



se di risparmio. La direzione del pendolo sembrava ora orientarsi verso un ritorno alla posizione d'origine, indicando un sensibile ritiro dell'esecutivo nell'ingerenza e nel controllo delle banche, ma anche un deciso ridimensionamento della funzione di gestione dei pacchetti azionari di maggioranza, a tutto vantaggio dell'attività sociale e filantropica.

Infatti, proprio con l'intento di dare compiutezza alla disciplina di questi soggetti e di arrivare all'imposta privatizzazione delle banche anche sul piano degli assetti proprietari il legislatore giustificava il suo nuovo intervento in materia, che assumeva la forma della legge delega n. 461/98 e del successivo decreto legislativo di attuazione n. 153/99, intervento che suole essere ricordato come riforma Ciampi<sup>20</sup>.

Se, tuttavia, la *ratio legis* è chiaramente individuabile nella volontà di garantire la trasformazione degli enti pubblici conferenti in fondazioni di diritto privato attraverso l'esplicito riconoscimento di questa natura giuridica<sup>21</sup>, a questo elemento non si accompagnavano norme intese a predisporre e tutelare il necessario spazio alla loro autonomia statutaria e operativa, ed anzi, al contrario, venivano stabiliti talmen-

20) Le finalità perseguite dal legislatore sono chiaramente espresse nella relazione di accompagnamento all'AC 3194 presentato il 12 febbraio 1997 dall'allora Ministro del Tesoro Ciampi, e poi divenuto la legge delega. Particolare valore assume, ai fini della nostra riflessione, la volontà ivi espressa in tema di natura giuridica delle fondazioni di origine bancaria. Si legge che si intende "porre termine alla disputa sulla natura giuridica, pubblica o privata, delle fondazioni di origine bancaria o, come denominate nella legge n. 218/ del 1990, enti conferenti. L'incertezza residua su questo punto e il progressivo ritorno, anche semantico, e per via giurisprudenziale, a prevalenti qualificazioni giuspubblicistiche fanno ritenere urgente una definizione più congrua (...) occorre definire, cioè, gli enti come dotati di personalità giuridica di diritto privato con piena autonomia statutaria e gestionale. L'espressa sottolineatura di tale autonomia non è pleonastica (...) Essa serve ad interrompere la logica di carattere centralistico ed autoritario che fonda il regime concessorio e autorizzatorio (...) per le persone giuridiche private senza fine di lucro di cui al libro primo del codice civile". L'intento di inserire le fondazioni di origine bancaria in quest'ultima categoria veniva confermato anche dal regime tributario previsto, che era quello delle ONLUS. Nella letteratura, molto ampia sull'argomento, segnaliamo: GENTILI, La riforma delle fondazioni di origine bancaria, in Nuove leggi civ. comm., 2000, p. 26 e seg.; AA.VV., Le fondazioni bancarie, a cura di NUZZO, Napoli, 2000; AA.VV., Le fondazioni bancarie, a cura di BORZAGA e CAFAGGI, Catanzaro, 1999; BELLI e MAZZINI, Fondazioni bancarie, in Digesto disc. priv., sez. comm., Torino, 2000, p. 296 e seg.

21) Il provvedimento non distingueva tra fondazioni di carattere associativo che erano nate private e tali erano sempre rimaste, nei confronti delle quali, dunque, il disposto dell'art. 2 del D.Lgs. n. 153/99 non poteva che essere una semplice presa d'atto, e fondazioni di tipo istituzionale promosse da organismi pubblici, per le quali la norma aveva un valore costitutivo. Sul punto insiste molto EMANUELE, Op. cit. p. 45 e seg.

te tanti limiti ad essa, attraverso l'attribuzione di un potere di indirizzo e di controllo all'autorità di vigilanza individuata nel Ministero del Tesoro, da rendere il riconoscimento iniziale una formula priva di qualunque significato concreto<sup>22</sup>. Il legislatore, con tutta probabilità, non intendeva creare una nuova categoria di soggetti di natura speciale in quanto disciplinati da norme deroganti il diritto comune, bensì dettare delle regole destinate ad un processo di trasformazione che aveva quale punto di approdo certo l'acquisizione della personalità giuridica di diritto privato e della correlata effettiva autonomia statutaria e gestionale. La realtà, tuttavia, era che comunque, anche al termine del previsto processo, le fondazioni potevano apparire persone giuridiche private particolari, soggette solo in parte alle norme di diritto comune e per il resto soggette a norme speciali, emanate appositamente in considerazione della rilevanza dei loro patrimoni e della necessità del potere esecutivo di mantenere un certo controllo sulla destinazione degli stessi<sup>23</sup>. Ciò ha dato il destro ad alcuni studiosi per definire le fondazioni "persone giuridiche private di diritto speciale"<sup>24</sup>.

Con questo provvedimento veniva capovolto il rapporto originario tra lo scopo primario, la gestione della partecipazione nella banca, e quello secondario relativo all'attività erogativa e di assistenza; quest'ultimo diveniva lo scopo prevalente, mentre si introducevano incentivi per la dismissione della partecipazione, che doveva completarsi entro quattro anni; le fondazioni dovevano procedere a modificare lo statuto assumendo un nuovo assetto organizzativo, introducendo un quarto organo amministrativo, l'organo di indirizzo, che nelle fondazioni associative si sovrapponeva all'assemblea riducen-

22) In questa direzione il decreto di attuazione andava anche oltre il dettato della legge delega, come sottolineato da EMANUELE, Op. cit. p. 51 e seg., soprattutto con riferimento alle fondazioni di origine associativa che apparivano le più penalizzate anche in tema di governance. L'assetto risultante dalla riforma Ciampi veniva criticato da molta parte della dottrina. Per tutti v. il volume collettaneo Le "fondazioni bancarie", a cura di AMOROSINO e CAPRIGLIONE, Padova, 1999, in particolare gli interventi di OPPO, MERUSI, AMOROSINO, PREDIERI e CAPRIGLIONE.

23) Nel commentare la riforma Ciampi non è mancato chi non ha esitato a proporre una perfetta corrispondenza di essa con il vecchio impianto delle legge Crispi, parlando di "false fondazioni di diritto privato". V. MERUSI, Dalla banca pubblica alla fondazione privata. Cronache di una riforma decennale, Torino, 2000, p. 10.

24) V., ad esempio, COSTI, Linee di politica legislativa del decreto 153/99, in Banca, impresa e società, 2000, 121 e seg.

done le competenze ad una specie di collegio di probiviri<sup>25</sup>; si ampliavano a dismisura le competenze dell'autorità di vigilanza, con controlli di legittimità, ma anche di merito e perfino poteri ispettivi; venivano introdotti gravi limiti all'attività operativa, sia con riferimento ai settori di intervento, sia con riferimento alla destinazione dei redditi disponibili.

A dispetto, dunque, degli intenti apertamente dichiarati ed in buona parte condivisibili<sup>26</sup>, veniva confezionata una riforma in stridente contraddizione con la natura privata, pur apertamente ribadita, delle fondazioni di origine bancaria, la compressione della cui autonomia finiva per fare della natura privata una mera dichiarazione di principio. Lo stesso intento di promuovere attraverso di essa una più radicale privatizzazione delle banche incontrava serie difficoltà se è vero, com'è vero, che la Corte costituzionale chiamata nuovamente a pronunciarsi sulle fondazioni, in un momento in cui la riforma Ciampi aveva abbondantemente superato la fase di rodaggio, stabiliva che nel periodo transitorio, quale quello della pronuncia, esse dovevano continuare ad essere considerate enti di natura creditizia, soggetti a vigilanza da parte dell'esecutivo, proprio in ragione del mancato completamento del passaggio delle società bancarie conferitarie dalla proprietà pubblica a quella privata<sup>27</sup>. Il disegno concretamente realizzato era ancora più subdolo, poiché, mentre da una parte si accresceva la responsabilità sociale di questi enti, riconducendoli alla categoria degli organismi non profit - elemento che ne giustificava il penetrante controllo - dall'altra se ne limitava fortemente il raggio d'azione con vincoli di natura legislativa ed amministrativa<sup>28</sup>. La soglia dell'ingerenza del po-

25) Per la critica alla norma, frutto anch'essa di un eccesso di delega, v. EMANUELE, Op. cit., p. 51; NUZZO, Il sistema delle Fondazioni tra autonomia privata e norme di intervento, in corso di pubblicazione, p. 31 e seg.

26) Compreso quello di privatizzare in modo effettivo e non solo formale le banche.

27) C. Cost. 24 ottobre 2001, nn. 341 e 342, in *Giornale di dir. amm.*, 2002, p. 139 e seg. con nota di CLARICH e PISANESCHI; in *Regioni*, 2002, p. 558 e seg. con nota di COSULICH. Per la dottrina, v. ATELLI, Le fondazioni di origine bancaria fra transizione infinita verso il diritto privato e innovazione dell'ordinamento regionale in materia creditizia, cit., p. 4187 e seg. L'Autore critica le due citate pronunce in quanto desumerebbero la natura di ente creditizio delle fondazioni dalla titolarità in capo al Ministero del Tesoro di poteri di vigilanza sulle stesse.

28) AMOROSINO, Le fondazioni di origine bancaria, cit., pp. 1686-1687; MERUSI, Dalla banca pubblica alla fondazione privata. Cronache di una riforma decennale, cit., p. 120 e seg.

tere pubblico nei confronti di soggetti che si dichiarava di voler riconoscere come privati veniva abbondantemente superata, sebbene tale confine fosse destinato ad essere ancora più ampiamente sconosciuto dalla successiva riforma Tremonti, dal nome del Ministro dell'Economia che ne è stato il promotore.

Si può dire che era da poco tempo entrata a regime la riforma Ciampi che, improvvisamente e bruscamente, all'interno dei lavori parlamentari per l'approvazione della legge finanziaria per il 2002, il ministro Tremonti proponeva l'inserimento di un emendamento che, senza alcuna previa discussione, era destinato a sospingere decisamente il pendolo delle oscillazioni del legislatore nella vicenda che ci occupa verso l'area della pubblicizzazione delle fondazioni<sup>29</sup>. L'emendamento, che poi veniva approvato diventando l'art. 11 della legge n. 448/2001, si poneva in aperta contraddizione con il percorso ed il punto di arrivo previsto dalla precedente riforma, e, pur lasciando formalmente immutata la previsione circa la personalità giuridica di diritto privato delle fondazioni, aggiungeva a quelli stabiliti dalla normativa Ciampi un'ulteriore massiccia serie di vincoli, obblighi e divieti, tale da intaccare il nucleo stesso dell'autonomia connaturata a questo tipo di soggetti, arrivando fino a soffocare la libertà di scegliere come, dove e a chi destinare le risorse economiche finalizzate al raggiungimento delle finalità istituzionali ed a negare la libertà di strutturarsi in modo autonomo, prevedendo che la maggioranza dei membri dell'organo di indirizzo fosse espressione di una rappresentanza degli enti territoriali<sup>30</sup>.

Senza entrare nel merito delle singole disposizioni, esaminate approfonditamente da una vasta dottrina<sup>31</sup>, si può serenamente sostenere che

29) In realtà, ancor prima della riforma Tremonti il legislatore era intervenuto più volte in materia, soprattutto con provvedimenti di fonte secondaria, per la cui esatta successione ed analisi critica rinviamo ad EMANUELE, Op. cit., pp. 58-76.

30) Per la sottolineatura della brusca inversione di rotta del legislatore v. anche CLARICH e PISANESCHI, Fondazioni bancarie: ultimo approdo?, in *Giorn. di dir. amm.*, 2003, p. 1263 e seg.

31) Oltre ad EMANUELE, Op. cit., p. 77 e seg., v.: SCHLESINGER, Recenti sviluppi in materia di fondazioni bancarie, in *Il Ponte*, 5/2003, p. 31 e seg.; MERUSI, Dalla banca pubblica alla fondazione privata, cit., p. 701 e seg.; LANDI, Fondazioni di origine bancaria - Natura ed autonomia alla luce degli attuali orientamenti giurisprudenziali e della riforma introdotta dall'art. 11 della legge finanziaria 2002, in *Nuova rass.*, 2002, p. 1518 e seg.

la riforma Tremonti veniva unanimemente interpretata come un serio attentato alla residua autonomia delle fondazioni, e come un tentativo di ricondurle nella sfera del diritto pubblico con un obiettivo nemmeno troppo latente che, viceversa, era nuovo. Se, infatti, in passato, esse erano state considerate dall'esecutivo come un mezzo per intervenire negli assetti proprietari del sistema creditizio, con il provvedimento in esame lo Stato tendeva a costituirsi una sorta di cassaforte alla quale attingere per finanziare l'esercizio delle funzioni e l'erogazione di quei servizi che sono suoi propri e, in particolare, per le competenze nelle materie di cui all'art. 117, II e III comma, Cost. In pratica, le fondazioni erano destinate a diventare enti strumentali o ausiliari dei poteri locali, con il compito di intervenire finanziariamente sopperendo alla progressiva prevista diminuzione degli investimenti pubblici e dei trasferimenti diretti dello Stato agli enti locali<sup>32</sup>.

La novità rispetto al discorso centrale che ci ha finora guidato, quello delle oscillazioni del legislatore, era, dunque, che mentre fino al D.Lgs. n. 153/99 esse si erano prodotte lungo l'asse imprenditoriale, relativo, cioè, alla dismissione delle partecipazioni nelle banche ed al relativo controllo su di esse, con la riforma Tremonti le medesime oscillazioni si spostavano lungo l'asse patrimoniale, nel tentativo dell'esecutivo di indirizzare l'impiego delle rilevanti risorse delle fondazioni. Analizzando i singoli commi dell'art. 11 della legge n. 448/2001, si produceva la netta sensazione di essere di fronte ad un'operazione volta ad invertire il principio di sussidiarietà come accolto dalla Costituzione, per cui è il privato che deve intervenire a favore del pubblico laddove esso non è in grado di arrivare<sup>33</sup>. Risorse private, dunque, che venivano considerate utili per diminuire la spesa pubblica in settori, peraltro, tradizionalmente riservati all'intervento statale, cosicché si invertiva anche il rapporto tra la funzione di controllo e quella di finanziamento, rapporto in cui,

- 32) BALBONI, Sussidiarietà, libertà sociali, coerenza della normazione e disciplina delle fondazioni primaria e secondaria con riguardo alla natura di origine bancaria, cit., p. 3153 e seg.
- 33) Ci riferiamo soprattutto alle norme che imponevano un obbligo di destinazione delle risorse a soli tre settori rilevanti; all'obbligo di dar conto di questa destinazione nella relazione revisionale e programmatica del Paese; alla disposizione secondo cui delle risorse così attivate si doveva tener conto ai fini della determinazione dei fondi pubblici da stanziare ogni anno con la legge finanziaria.

normalmente, lo Stato finanzia e quindi controlla, mentre in questo caso esso esercitava il controllo al fine di indirizzare i finanziamenti<sup>34</sup>.

Questo sistema, in cui lo Stato misurava l'entità dei propri investimenti anche in ragione delle risorse erogate da altri soggetti, come le fondazioni, per di più formalmente privati e dunque dotati di un certo margine di autonomia nelle proprie scelte operative, costituiva un vincolo indiretto a loro carico a non ridurre o a non mutare la destinazione delle erogazioni, elemento che, insieme ai numerosi altri obblighi, costituiva una compressione inaccettabile ed incostituzionale proprio di quella autonomia che rappresenta il requisito indispensabile e distintivo di ogni persona giuridica privata.

L'indirizzo invasivo e dirigista veniva ulteriormente ribadito e rafforzato dall'emanazione del regolamento ministeriale n. 217/2002, ai sensi dell'art. 11, comma 14, della legge n. 448/2001, che completava il quadro della riforma, sebbene la fonte primaria fosse di per sé già piuttosto precisa ed analitica<sup>35</sup>. In questo caso, la fonte di rango secondario è servita effettivamente, come non accade molto spesso, a precisare il contenuto delle norme primarie, accentuandone, però, i tratti di discontinuità rispetto alla precedente riforma e gli elementi di compressione dell'autonomia delle fondazioni.

L'evidenza dei molti punti di contraddizione tra la natura privata di questi soggetti, formalmente fatta salva, e le disposizioni della riforma Tremonti traboccanti obblighi, limiti e controlli, volti a comprimere fin quasi ad eliminare l'autonomia gestionale e statutaria che competeva loro, ottenevano l'effetto di ricompattare il fronte delle fondazioni che, sotto il coordinamento della loro associazione di categoria, proponevano una raffica di ricorsi in sede amministrativa per segnalare l'incostituzionalità di diverse norme della nuova disciplina,

34) TORCHIA, I limiti del controllo pubblico sull'autonomia privata, in *Il Ponte*, 5/2003, p. 72.

35) Il decreto ministeriale in argomento maturava a seguito di una serie di interventi parzialmente correttivi che erano stati suggeriti dal Consiglio di Stato, chiamato a rilasciare il proprio parere tecnico di competenza, documento in cui venivano raccolte molte delle riserve manifestate dalle fondazioni e dalla dottrina maggioritaria sull'impianto della legge e su molte disposizioni dello stesso regolamento (Cons. St., sez. cons. atti normativi, 1° luglio 2002, n. 1354/02, in *Foro amm.* - C.d.S., I, c.2607 e seg.). L'intera vicenda è analiticamente illustrata da EMANUELE, *Op. cit.*, p. 101 e seg. con ampie osservazioni critiche. Per una tesi parimenti critica, v. anche BALBONI, *Le fondazioni bancarie verso un nuovo caso IPAB?*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

contenzioso che, alla fine, dopo un lungo botta e risposta tra le fondazioni e l'autorità di vigilanza nelle varie sedi giurisdizionali ed alterne complesse vicende<sup>36</sup>, arrivava all'esame della Corte costituzionale per una decisione che subito tutte le parti in causa ritenevano ed auspicavano potesse essere risolutiva.

In definitiva, e non solo con riferimento alla riforma Tremonti, si può sostenere che l'intera vicenda della disciplina sulle fondazioni di origine bancaria, almeno a partire dalla Legge Amato, rappresenta l'espressione della ricerca da parte del legislatore di un difficile equilibrio tra la tutela del pluralismo e dell'autonomia dei soggetti privati e gli obiettivi di efficace impiego delle scarse risorse complessivamente a disposizione per il mantenimento dei livelli di qualità dei servizi pubblici al singolo ed all'intera comunità nazionale, atteso che le fondazioni, nell'ottica del legislatore, hanno assunto un ruolo per molti versi comparabile a quello svolto dalle amministrazioni pubbliche. L'evoluzione dei mutamenti normativi in materia di fondazioni di origine bancaria deve, dunque, essere interpretato tenendo conto dell'altalenante atteggiamento del legislatore in rapporto all'evoluzione del sistema di intervento nei servizi alla persona ed alla collettività, agli sviluppi della crisi del *welfare State* e della conseguente assunzione di un ruolo sempre più importante in questo contesto delle organizzazioni non lucrative, come appunto le fondazioni<sup>37</sup>.

## 2. Le sentenze nn. 300 e 301/2003 della Corte costituzionale e le ripercussioni nella disciplina delle fondazioni

Le determinazioni della Consulta, caricate da grandi aspettative circa la definitiva risoluzione del contenzioso allora in essere, confermavano di costituire un punto di svolta da cui sarebbe stato difficile, nel futuro, prescindere, e dal quale potevano scaturire ripercussioni importanti sull'assetto dell'intera disciplina normativa di settore, come

36) Non potendo ripercorrere tutte le fasi della lunga contrapposizione, rimandiamo alla puntuale illustrazione di EMANUELE, Op. cit., pp. 94-176 e pp. 228-239.

37) Un'approfondita riflessione sul tema è contenuta in FIORENTINI, Op. cit., p. 266 e seg.

poi in effetti è accaduto. Il verdetto del giudice delle leggi, emesso con le sentenze nn. 300 e 301 depositate in data 29 settembre 2003<sup>38</sup>, veniva pressoché unanimemente interpretato come una decisa vittoria del fronte delle fondazioni<sup>39</sup> ed una corrispondente sconfitta delle tesi del ministero dell'Economia e delle Finanze, fatte proprie dall'Avvocatura dello Stato<sup>40</sup>. La Corte, investita dal TAR del Lazio del giudizio di legittimità su diverse norme della riforma Tremonti, del D.Lgs.153/99 e su altre disposizioni di natura amministrativa, su ricorso presentato dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna e Umbria e su quelli delle singole fondazioni, dell'ACRI e dell'ADU-SBEF, sembrava aver messo una pietra tombale sulle aspirazioni dell'esecutivo di controllare le fondazioni e di indirizzare la destinazione delle loro risorse.

Sebbene, infatti, la Consulta non accogliesse integralmente le censure di incostituzionalità sollevate dalle fondazioni, essa proponeva una lettura interpretativa delle residue norme non caducate che appariva in perfetta sintonia con le tesi da queste sostenute, producendo, pertanto, un risultato che, nell'ottica delle fondazioni, era praticamente equivalente.

Volendo esaminare un po' più da vicino il dispositivo delle due sentenze e capirne l'effettiva portata, è necessario, seppur sinteticamente, ribadire i nodi principali affrontati dalla Corte costituzionale che, ricordiamo, erano i seguenti: la natura giuridica delle fondazioni; l'ampliamento dei settori di intervento; la prevalenza dei rappresentanti degli enti locali nell'organo di indirizzo; i poteri dell'autorità di vigilanza; il concetto di controllo congiunto, e le incompatibilità.

38) Il testo delle due sentenze è riportato nelle maggiori riviste giuridiche specializzate. Per tutte citiamo Giust. civ., 2004, I, p. 1154 e seg.

39) In questo senso, oltre ad EMANUELE, Op. cit., p. 240 e seg., v.: ATELLI, Fondazioni bancarie oppure ordinamento creditizio regionale: su cosa ha deciso la Consulta, cit.; BALBONI, Le sentenze sulle fondazioni bancarie tra attese e sorprese: considerazioni sulla dinamica delle fonti del diritto, cit.; FOÀ, Le fondazioni di origine bancaria quali soggetti privati espressione delle "libertà sociali": "ordinamento civile" e sussidiarietà orizzontale, in Foro amm. C.d.S., 2003, p. 2838 e seg. Contra, RAMPULLA, La Corte si esercita in difficile equilibristica sulle fondazioni bancarie, in Le Regioni, 2004, p. 283 e seg.; ROSSI e GRUNER, Le fondazioni di origine bancaria tra pubblico e privato, in Giur. cost., 2003, p. 2606 e seg.

40) Per una sintesi efficace ed esaustiva di quanto sostenuto in giudizio dal ministero, v. § 1.2 del "Ritenuto in fatto" della sent. n. 301/2003.

### 2.1 La sentenza n. 300/2003

Con la decisione in oggetto la Consulta rispondeva alle eccezioni sollevate dalle quattro Regioni ricorrenti secondo le quali, basandosi sull'asserito fatto che le fondazioni bancarie non avrebbero portato a compimento il processo di trasformazione in persone giuridiche di diritto privato, e che, pertanto, dovevano ancora definirsi enti di natura creditizia, la disciplina speciale per esse prevista, in particolare quella contenuta nell'art. 11 della legge n. 448/2001, non poteva essere di competenza dello Stato, ma rientrava in una materia di legislazione concorrente, precisamente quella delle «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Il chiaro intento delle Regioni era quello di far affermare dal giudice delle leggi che le fondazioni andavano considerate ancora soggetti assimilabili agli enti creditizi<sup>41</sup>, e che comunque, in quanto svolgenti compiti di pubblica utilità in determinati settori di interesse generale, dovevano essere ricondotte nell'ambito delle competenze delle Regioni, secondo la ripartizione prevista nella citata norma costituzionale. Dopo aver puntualmente ricostruito l'intera evoluzione della vicenda normativa, la Consulta rigettava questa impostazione e stabiliva che per le fondazioni il percorso evolutivo raggiunto aveva ormai spezzato il vincolo genetico e funzionale che le legava alla società conferitaria<sup>42</sup> e che, pertanto, esse dovevano essere considerate per-

41) Nel ricorso presentato dalla Regione Toscana si affermava addirittura che le fondazioni esercitavano tuttora l'attività bancaria e creditizia per le residue partecipazioni rilevanti da esse detenute nelle banche di origine.

42) Su questo elemento, infatti, si era basata la stessa Corte costituzionale per sostenere la qualificazione di enti creditizi delle fondazioni nelle due sentenze di poco precedenti, nn. 341 e 342/2001 cit. La sentenza n. 300/2003, pertanto, costituisce un evidente revirement, cui peraltro l'alto collegio fa esplicito riferimento, giustificando il diverso orientamento attraverso la contestualizzazione delle precedenti decisioni che intervenivano - si legge - nella fase transitoria della ristrutturazione del sistema bancario, in cui il vincolo in questione veniva considerato ancora in essere. Sul punto v. CLARICH e PISANESCHI, *Fondazioni bancarie e Regioni*, in *Giorn. dir. amm.* 2002, n. 2, p. 140 e seg. La sentenza in commento, peraltro, non appare decisiva nell'individuare la direzione dell'evoluzione dell'ordinamento del credito, attesa la difficile ricostruzione di un significato univoco della disposizione in tema di competenza concorrente delle Regioni proprio in materia bancaria. Cfr. MONTEDORO, *La tutela del risparmio, intervento al convegno di Varenna sull'attuazione del Titolo V della Costituzione*, settembre 2004, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

sone giuridiche private sotto ogni profilo, rientranti nella categoria dei soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali e, conseguentemente, soggette alla competenza esclusiva statale *ex art.* 117, comma II, Cost.

### 2.2 La sentenza n. 301/2003

Ricostruita la natura giuridica reale delle fondazioni e la loro collocazione all'interno della competenza esclusiva dello Stato, la Corte costituzionale poteva affrontare la risoluzione dei singoli punti che costituivano i principali fattori di contrasto tra le prime e l'autorità di vigilanza.

In primo luogo, venivano sciolti i nodi relativi ai settori di intervento, in quanto la Corte si pronunciava per la non esistenza di un vizio costituzionale dell'art. 11, comma 1, primo periodo, ritenendo che l'ampia elencazione dei settori ammessi ivi contenuta fosse sostanzialmente riprodotto, per la sua varietà, di tutte le possibili attività proprie e caratteristiche delle fondazioni e non potesse, quindi, ritenersi lesiva della loro libertà di autodeterminazione. Nel contempo, però, la Corte precisava che le locuzioni riferentisi alla prevenzione della criminalità o alla sicurezza alimentare dovevano essere interpretate in un senso logicamente compatibile con il carattere non pubblicitario dell'attività delle fondazioni e, quindi, come relative solo a quelle attività, socialmente rilevanti, diverse, pur se complementari e integrative, da quelle demandate ai pubblici poteri. Neppure in tal senso, dunque, le fondazioni potevano essere considerate soggetti funzionali o strumentali di enti territoriali o dello Stato.

Con riferimento alla previsione della scelta ogni tre anni, tra i settori ammessi, di tre di essi definiti come rilevanti, parimenti la Corte costituzionale significativamente sottolineava come detta scelta dovesse considerarsi priva di valore vincolante e rimessa alla libera determinazione delle fondazioni. La norma non veniva tuttavia censurata di incostituzionalità, come richiesto dalle fondazioni ricorrenti, argomentando che la *ratio* era quella di evitare una eccessiva dispersione degli interventi.

Sempre in materia di settori di operatività, la Corte rigettava le cen-

sure delle fondazioni avverso il comma 3 dell'art. 11 della legge n. 448/2001, sia nella parte in cui dispone che le fondazioni indirizzano la propria attività esclusivamente nei «settori ammessi» e operano in via prevalente nei «settori rilevanti», sia nella parte in cui, in coerenza con la natura delle fondazioni risultante dall'art. 2 del D.Lgs. n. 153/1999, introduce quale criterio preferenziale nella scelta dei settori quello della rilevanza sociale dei settori stessi. Si precisava, però, che la norma deve essere correttamente interpretata, nel senso di fornire una mera indicazione di carattere generale, priva di forza cogente, che pertanto non implica alcuna impropria ed illegittima eterodeterminazione dell'uso delle risorse di cui dispongono le fondazioni. La destinazione ed il concreto impiego dei mezzi finanziari devono restare affidati alla loro autodeterminazione, fatta salva l'ammissibilità di forme di coordinamento compatibili con la natura di persone private di questi soggetti.

La Consulta accoglieva, invece, le censure di incostituzionalità relative all'art. 11, comma 1, ultimo periodo, che accordava all'autorità di vigilanza la facoltà di modificare con regolamento i settori ammessi, argomentando che una norma siffatta, non accompagnata da idonei criteri di riferimento, finiva per ledere l'autonomia spettante alle fondazioni, accordando, peraltro, ad un'autorità amministrativa il potere di variare una legge<sup>43</sup>.

Passando a trattare la tematica dell'organo di indirizzo, la sentenza n. 301 definiva irragionevole l'art. 11, comma 4 della riforma Tremonti, laddove disponeva la prevalenza dei rappresentanti dei soli enti territoriali, anziché prevedere una qualificata rappresentanza di enti, pubblici o privati, comunque espressivi delle realtà locali, in quanto giudicato contraddittorio con la presenza sul territorio di diversi altri organismi, pubblici e privati, parimenti radicati ed espressivi di interessi meritevoli di analoga tutela. Il dispositivo sembrava predisporre un adeguato presidio di fronte ai rischi di politicizzazione dell'organo che esprime le strategie operative di intervento e, dunque, anche la destinazione delle risorse di ciascuna fondazione.

43) Sul tema delle potestà regolamentari v. per tutti ROMANO TASSONE, *La normazione secondaria*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, p. 200 e seg.

Sempre in materia di organi interni, la Corte respingeva le censure di incostituzionalità della norma che prevede l'incompatibilità tra coloro che ricoprono cariche di indirizzo, amministrazione, direzione e controllo presso le fondazioni e analoghe cariche in società operanti nei settori bancario, finanziario ed assicurativo, offrendo, però, un'interpretazione secondo cui la situazione di impedimento si intende limitata ai casi in cui esiste un rapporto di partecipazione azionaria o di controllo con la banca conferitaria<sup>44</sup>.

Un altro nodo cruciale, quello relativo alla previsione della fattispecie di controllo congiunto veniva definitivamente chiarito nel senso auspicato dalle fondazioni, anche qui attraverso una motivazione interpretativa di rigetto, per cui la Corte costituzionale faceva salva la norma, riducendone, però, enormemente la potenziale criticatissima efficacia dirompente, stabilendo che essa non poteva che intendersi con riferimento alla fattispecie di effettivo controllo congiunto da parte di più fondazioni, allorché, cioè, esso veniva sancito in modo espresso attraverso appositi accordi di sindacato.

Un punto altrettanto cruciale in cui la Corte costituzionale accoglieva le istanze di censura delle fondazioni era quello relativo agli artt. 4 comma 1, lett.g) e 10, comma 3, lett.e), del D.Lgs. n. 153/99, nella parte in cui prevedevano il potere per l'autorità di vigilanza di emanare disposizioni di indirizzo a carattere generale e vincolanti, argomentando che l'inciso «nel rispetto degli indirizzi generali fissati ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera e)» violava l'art. 2 della legge delega e, quindi, l'art. 76 Cost. Nell'occasione, il giudice delle leggi affermava con grande chiarezza che il potere di indirizzo è per sua natura essenzialmente diverso da quello di controllo di cui è titolare l'autorità di vigilanza, essendo il primo un potere "conformativo" dell'attività delle fondazioni, il secondo un potere di verifica della corrispondenza di tale attività a determinati parametri preventivamente fissati. Un'interpretazione per quanto estensiva della delega, continuava la Corte, non poteva arrivare a ricomprendere nei compiti di controllo riservati all'autorità amministrativa quei diversi e ul-

44) In realtà, l'art. 80, comma 20, della L.289/2002 era già intervenuto in materia, disponendo esattamente nel senso indicato dalla Consulta, la quale, pertanto, non ha fatto altro che imprimere il sigillo di costituzionalità alla norma citata.

teriori poteri di indirizzo cui facevano riferimento le norme impugnate, che, peraltro, non trovavano alcuna base giustificativa nella legge delega.

### 2.3 Considerazioni critiche sulle due sentenze della Corte costituzionale

Accolte pressoché unanimemente come il punto di svolta da cui partire per ricostruire una disciplina non invasiva e coerente con la riconosciuta natura giuridica privata e, dunque, pienamente rispettosa della loro connaturale autonomia, se esaminate attentamente le due pronunce della Consulta poc'anzi illustrate lasciano spazio a qualche perplessità e spunto critico, non tanto per le conclusioni cui giunge l'alto collegio, quanto per alcune argomentazioni non sufficientemente convincenti e pienamente risolutive.

Con riferimento, ad esempio, alla definizione della natura giuridica delle fondazioni contenuta nella sentenza n. 300/2003, sebbene la collocazione nella sfera del diritto privato sia chiaramente espressa, nelle motivazioni la Consulta sembra affidarsi più che altro ad un approccio di tipo formalista, facendo scaturire la predetta conclusione dalle sole classificazioni contenute nella legge, in particolare nell'art. 2, comma 1, del D.Lgs.153/99, senza considerare in alcun modo il fatto che il nostro ordinamento, in effetti, contempla numerose figure soggettive, espressioni di formazioni sociali, che hanno, però, natura giuridica pubblica, come riconosciuto legittimo dalla stessa Corte costituzionale<sup>45</sup>. Facendo perno esclusivamente su un ragionamento formalistico, la decisione presta il fianco ad alcune critiche, dando alimento alle tesi di chi si oppone alla riconducibilità delle fondazioni nella sfera del diritto privato. Esiste, infatti, un orientamento della dottrina amministrativistica secondo cui, al di là del *nomen* utilizzato dal legislatore e della norma in senso contrario, le fondazioni continuano ad essere soggetti sostanzialmente pubblici, in forza delle molte deroghe al diritto privato comune presenti nella disciplina della loro organizzazione interna e dell'attività

45) Come ad esempio, gli ordini professionali, le camere di commercio, i consorzi obbligatori. Cfr. ROSSI e GRUNER, Le fondazioni di origine bancaria tra pubblico e privato, cit., pp. 2608-2609 e 2614; ROSSI, Enti pubblici associativi - Aspetti del rapporto tra gruppi sociali e pubblici poteri, Napoli, 1979, p. 313 e seg.

operativa<sup>46</sup>. Del resto, a conclusioni analoghe era giunta la stessa Corte costituzionale proprio con riferimento alle fondazioni bancarie<sup>47</sup>.

A nostro sommo avviso, il giudice delle leggi avrebbe potuto trovare più convincenti ed articolate argomentazioni a favore della natura privata delle fondazioni proprio all'interno dell'ampio *excursus* storico da esso ricostruito nella sentenza<sup>48</sup>, in particolare dalla qualifica di atto di autonomia privata del negozio fondazionale<sup>49</sup> - attraverso cui sono state istituite le casse di risparmio, ed in cui dei privati cittadini scelsero di costituirle attraverso la forma giuridica dell'ente non lucrativo<sup>50</sup> - e dall'origine sociale delle casse di risparmio<sup>51</sup>. Con l'art. 2 del D.Lgs.153/99, dunque, il legislatore non poteva attribuire

46) Si fa riferimento a ciò che le fondazioni devono fare e a ciò che non possono fare (artt.2, 3 e 6 D.Lgs.153/99); alle modalità di nomina degli organi (art. 4); alle norme sulla diversificazione del patrimonio e sulla sua redditività con l'attribuzione di un potere di vigilanza governativo sulla sana e prudente gestione e sulla destinazione del reddito (artt.7 e 8); al potere di vigilanza, con controlli anche di merito, cui si aggiungono poteri sostituitivi e sanzionatori (artt.10 e 11). V. MERUSI, Dalla banca pubblica alla fondazione privata. Cronache di una riforma decennale, cit., 10 e seg.; PASTORI, Le fondazioni bancarie: aspetti istituzionali, assetto organizzativo e controlli, in Ec. e dir. terziario, 1997, p. 706 e seg.; CLARICH, Le fondazioni bancarie tra regole di diritto privato e disciplina del procedimento amministrativo, in Bancaria, 1997, p. 22 e seg.; CASSESE, La disciplina delle fondazioni: situazione e prospettive, in Studi in onore di P. Rescigno, Milano, 1999, p. 161 e seg.; DE LEONARDI, Soggettività privata e azione amministrativa, Padova, 2000, p. 140 e seg. Di contrario orientamento una parte significativa della dottrina privatistica: PONZANELLI, Le fondazioni bancarie tra presente e futuro, in Foro it., 1996, I, c.816 e seg., e Autori ivi citati.

47) Cost. 31 dicembre 1993, n. 500, in Foro it., 1995, I, c.94 e seg.; Cost. 10 maggio 1995, n. 163, in Foro it., 1996, I, c.814 e seg. con nota di PONZANELLI, in cui, benché il contesto normativo fosse diverso dall'attuale, il Collegio aveva adottato, a differenza della decisione in commento, un approccio sostanzialista, basato sul nesso funzionale con la società conferitaria costituito dal munus di amministrare la partecipazione azionaria in quest'ultima.

48) In altre occasioni, però, la valutazione del solo elemento storico era stata considerata dalla Corte costituzionale insufficiente a superare la precedente qualificazione pubblicistica degli enti conferenti imposta dal legislatore. V. C. Cost. 22 marzo 1995, n. 103 e 29 dicembre 1993, n. 500, in Giur. it., 1994, I, c.326 e seg.

49) Per la verità, l'istituto della fondazione è nato in una specie di terra di nessuno tra il diritto civile ed il diritto pubblico, e solo con il codice del 1942 diventa un istituto di diritto privato codificato, in cui, però, soltanto il momento genetico rientra nel diritto dei privati, mentre con il riconoscimento della personalità giuridica esso viene attratto nella sfera del diritto amministrativo e soggetto a controllo governativo. Sul punto, v. ZOPPINI, Op. cit., pp. 76-77.

50) Questo con riferimento alle casse di risparmio di natura associativa; v. EMANUELE, Op. cit., p. 9 e seg. e passim.

51) Sul punto specifico v. CLARICH E PISANESCHI, Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all'ente non-profit, Bologna, 2001, p. 19 e seg.; COSULICH, Le casse di risparmio e le fondazioni bancarie tra pubblico e privato. Due questioni di fine secolo, cit., p. 19 e seg.

*ex novo* alle fondazioni la natura giuridica privata, in quanto essa, in modo palese per quelle associative, è consustanziale fin dalla loro nascita. Con quell'intervento normativo il legislatore prendeva atto, riconosceva una realtà *de facto*, restituendo valore, stavolta anche formale, alle modalità attraverso le quali le fondazioni si erano inserite nell'esperienza concreta, in virtù di contratti associativi ovvero della costituzione di un vincolo di un patrimonio ad un determinato scopo. Un altro elemento utile, a nostro avviso, per fondare l'appartenenza delle fondazioni al diritto privato, non utilizzato dalla Corte costituzionale, è quello della qualificazione della genesi delle risorse che hanno costituito il loro patrimonio, da cui si può constatare, in maniera esemplare per le fondazioni di carattere associativo, che esso fu costituito attraverso gli apporti di singoli privati, con il vincolo di destinazione agli scopi previdenziali ed assistenziali che mossero i loro intenti, e con l'obbligo di non distribuire gli utili, ma di reinvestirli sul territorio<sup>52</sup>.

Dalla accertata natura giuridica privata e dalla collocazione nell'ambito dell'organizzazione delle formazioni sociali formulata nella sentenza n. 300/2003, la Consulta fa scaturire la decisione successiva, contenuta nella pronuncia n. 301, con riferimento alle diverse norme della disciplina sulle fondazioni censurate di incostituzionalità, pronuncia in cui ci si sarebbe aspettati una maggiore severità nel cassare dall'ordinamento disposizioni che, ad onor del vero, pur nell'interpretazione offerta dal giudice delle leggi, restano in contrasto con l'autonomia privata propria di questi soggetti. La sensazione che emerge dalla lettura della seconda sentenza è che la Corte costituzionale abbia ecceduto in prudenza nel prendere posizione in rapporto all'illegittimità di singoli istituti ad essa segnalati in termini chiari dal TAR del Lazio rimettente, nel tentativo di far salve quelle disposizioni volte a coordinare l'attività delle fondazioni agli indirizzi di programmazione ed alle priorità di intervento definite dall'autorità politica competente<sup>53</sup>.

52) Contra, ALPA, Note minime sul patrimonio delle fondazioni bancarie, in Vita not., 1999, p. 492 e seg.

53) In questo senso esplicitamente NAPOLITANO, Le fondazioni di origine bancaria nell'ordinamento civile: alla ricerca del corretto equilibrio tra disciplina pubblica e autonomia privata, in Corr. giur., 2003, p. 1576 e seg., in particolare, p. 1580; FIORENTINI, Op. cit., p. 272, che ravvisa nella sentenza n. 301 un importante contributo al tentativo del legislatore di trovare un avanzato equilibrio tra responsabilità dei decisori pubblici e ruolo dei soggetti privati nel finanziamento dei servizi alla persona ed alla collettività.

A tal proposito, se appare pienamente condivisibile l'interpretazione adeguatrice ai parametri costituzionali dell'art. 11 L.448/2001, che tra i settori ammessi ne prevede alcuni decisamente estranei alla vocazione delle fondazioni e più consoni a soggetti esplicanti pubbliche funzioni, meno convincente è la dichiarazione di legittimità della norma limitatamente all'elencazione tassativa degli stessi ed alle norme che impongono la scelta ogni tre anni di alcuni di essi, nell'ambito dei quali le fondazioni devono operare in via prevalente. La giustificazione su cui la Corte costituzionale fonda la legittimità di queste norme sta nella necessità di evitare l'eccessiva dispersione dell'attività ed il conseguente rischio che le ingenti risorse a disposizione delle fondazioni siano utilizzate indipendentemente da una qualsivoglia programmazione pluriennale. Ora, se la *ratio* delle norme è individuata correttamente, la ragione addotta non tiene conto della conciliabilità delle stesse norme con l'autonomia privata propria delle fondazioni, il cui nucleo minimo e indefettibile deve consistere nella facoltà di autoregolamentarsi, disponendo, nei limiti del lecito, dei propri interessi, decidendo sul se e sul come raggiungere un determinato scopo<sup>54</sup>.

Così, continuando l'esame della pronuncia n. 301/2003, osserviamo che la Corte costituzionale censura di incostituzionalità, stavolta, l'art. 11, comma 1, L.448/2001, nella parte in cui disponeva che i settori ammessi potessero essere modificati con regolamento dall'autorità di vigilanza, raggiungendo l'effetto sostanziale di ridimensionare il potere di intervento di quest'ultima a favore dell'autonomia e della natura privata delle fondazioni. Tuttavia, non si può non rilevare come la Consulta abbia indicato quale norma costituzionale violata non gli artt.2, o 3, o 18 Cost. in materia di autonomia privata, bensì il solo art. 70 Cost., dal che si deduce che la disposizione della riforma Tremonti viene cassata solo in quanto comporta una delegificazione in bianco<sup>55</sup>.

54) ROSSI e GRUNER, Op. cit., pp. 2609-2610; DE LEONARDIS, Op. cit., p. 140 e seg. Il fatto che spetti alle singole fondazioni la scelta dei settori rilevanti non appare motivo sufficiente per negare che le norme violino l'autonomia privata delle fondazioni.

55) ROSSI e GRUNER, Op. cit., pp. 2613-2614, sostengono la contraddittorietà della pronuncia n. 301 con quella n. 300/2003 anche con riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale. Sul punto di cui al testo gli Autori fanno rilevare che la Corte, così argomentando, non esclude di per sé un futuro intervento discrezionale dell'autorità di vigilanza in materia di settori ammessi, purché vengano indicati dei criteri compatibili con l'autonomia statutaria delle fondazioni, criteri che gli Autori ritengono di dubbia individuazione.



La medesima considerazione si può fare in rapporto alla dichiarazione di incostituzionalità delle norme concernenti il potere di indirizzo dell'autorità di vigilanza in cui, a differenza del TAR remittente, che segnalava il contrasto con gli artt. 2, 3, 18, 41 e 76 Cost., la Consulta ha fatto riferimento solo a quest'ultima norma e cioè semplicemente all'eccesso di delega, segnalando, però, che restava assorbito in tale pronuncia ogni altro profilo di censura sollevato<sup>56</sup>. Anche in questo caso, sembra emergere la volontà del giudice delle leggi di non prendere posizione netta sulla consistenza sostanziale dell'autonomia privata delle fondazioni, e di limitarsi a segnalare incompatibilità di tipo tecnico-formale.

Altrettanto poco persuasivi si rivelano gli argomenti addotti per rigettare le censure di incostituzionalità della norma che prevede che le fondazioni devono assicurare singolarmente e nel loro insieme l'equilibrata destinazione delle risorse, interpretandola come una mera indicazione di carattere generale, priva di valore vincolante. L'autonomia privata delle fondazioni sembrerebbe salvaguardata se non fosse che la Corte costituzionale fa in seguito salva "l'ammissibilità di forme di coordinamento compatibili con la natura di persone giuridiche private delle fondazioni". Con questa oscura formula non si escludono, bensì quasi si prevedono, futuri possibili interventi del legislatore, ma delle due l'una: o il nucleo dell'autonomia privata delle fondazioni è incompatibile con qualsiasi forma di eterodeterminazione delle modalità di svolgimento dell'attività di un soggetto di diritto privato, oppure detta autonomia è comunque parziale e condizionata da vincoli o da iniziative prese da soggetti esterni.

Infine, segnaliamo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma IV, L. 448/2001 limitatamente alla parte in cui stabiliva una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti territoriali locali di cui all'art. 114 Cost. all'interno dell'organo di indirizzo delle fondazioni, in cui la Corte costituzionale fa correttamente valere un principio pluralistico a favore della tutela degli interessi di altre realtà pubbliche e private che possono trovare accoglienza presso le

56) L'aver sottolineato il contrasto con il solo art. 76 Cost. rischia di non chiudere definitivamente il discorso sul punto, perché si potrebbe in teoria ipotizzare che una futura legge legittimamente preveda tale potere di indirizzo.

fondazioni<sup>57</sup>. Da ciò, tuttavia, appare un esercizio non particolarmente lineare trarre delle argomentazioni a favore della natura privata di questi enti, atteso che il nostro ordinamento conosce figure soggettive di non controversa natura pubblica, come gli enti pubblici associativi, i cui organi fondamentali sono formati da membri designati da soggetti privati<sup>58</sup>.

#### ***2.4 La natura giuridica delle fondazioni alla luce delle due pronunce della Consulta***

Il pronunciamento inserito nella sentenza n. 300/2003 sulla natura giuridica delle fondazioni di origine bancaria non ha sciolto ogni dubbio sul punto, come è dimostrato dai diversi orientamenti espressi dalla dottrina anche all'indomani delle decisioni della Corte costituzionale. Come abbiamo detto, la rilevata mancanza di presa di posizione netta ed inequivocabile sul tema, insieme al non aver considerato tutte le possibili implicazioni derivanti dall'affermazione della natura privata, compresa la mancata abrogazione di alcune norme della disciplina che la Consulta si è limitata ad interpretare in senso conforme alla Costituzione, hanno certamente contribuito al permanere delle incertezze, tanto che questi soggetti, giuridicamente parlando, appaiono tuttora sospesi in un limbo indefinito, "strattonati" di volta in volta verso due opposti poli di riferimento.

Un orientamento che ritiene di accogliere il dispositivo della pronuncia della Consulta ed allo stesso tempo di tener conto della vigente disciplina di riferimento qualifica le fondazioni come soggetti di diritto privato, ma speciale<sup>59</sup>, come indicato nell'art. 5 del DL. 63/2002,

57) Cfr. ROSSI e GRUNER, Op. cit., p. 2614; NAPOLITANO, Op. cit., pp. 1580-1581; MORBIDELLI, Procedure di approvazione e rappresentanza nei nuovi statuti delle (ex) fondazioni bancarie, in Dir. amm., 2000, II, p. 235 e seg.

58) Ci riferiamo, ad esempio, agli ordini professionali, per i quali si rimanda a ROSSI, Enti pubblici associativi - Aspetti del rapporto tra gruppi sociali e pubblici poteri, cit., p. 23 e seg.

59) COSTI, Op. cit., p. 121 e seg.; AMOROSINO, Le fondazioni di origine bancaria tra dirigenza amministrativa, controllo politico ed autonomia privata, cit., p. 169. Questo appare anche l'orientamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze come espresso dall'Avvocatura dello Stato nell'atto di appello avverso l'ordinanza del TAR del Lazio del 4 dicembre 2002.

modificato dalla legge di conversione n. 112/2002, che si configura come una norma di interpretazione autentica.

A parte il fatto che quest'ultimo provvedimento non appare decisivo ai fini della qualificazione della natura giuridica delle fondazioni - sia per la sua confusa eterogeneità<sup>60</sup>, sia per il fatto che la natura di interpretazione autentica di una norma non è garantita dalla sola dichiarazione legislativa in tal senso - la norma non si rivela sufficiente a modificare il robusto quadro di riferimento, caratterizzato dalla ribadita affermazione dell'indole privatistica di questi soggetti. I pochi privilegi accordati in materia fiscale alle fondazioni non si dimostrano in grado né di alterare l'appartenenza delle stesse al più comprensivo genere delle persone giuridiche private, né di rimuovere la soggezione al diritto comune.

Inoltre, la tesi in questione nega l'essenza stessa del diritto privato, che è quella di essere un diritto comune, nei confronti del quale istituti e norme speciali appaiono difficilmente compatibili. Il presupposto su cui si fonda il ragionamento in questione è quello secondo cui, rispetto alla disciplina generale codicistica, qualsiasi norma o disciplina difforme deve automaticamente appartenere alla sfera del diritto pubblico, cosicché la natura speciale delle fondazioni autorizzerebbe di per sé l'intervento pubblico ed il corollario di regole eteronome che ne consegue. Questo presupposto non solo è indimostrato, ma si configura in contrasto con il nostro diritto positivo. È noto e pressoché universalmente accolto, infatti, che il nostro ordinamento contiene molti regimi differenziati, ma non per questo essi sono considerati appartenenti al diritto pubblico; in più, nel nostro ordinamento il rapporto tra le due sfere giuridiche si fonda sul principio che è il diritto pubblico che contiene regole derogatorie rispetto a quello privato, e non viceversa. Quindi, se nella fattispecie esiste un rapporto da *genus a species*, qui il *genus* di riferimento è il regime del diritto privato comune, che garantisce il libero dispiegarsi del-

60) La rubrica recita: "Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture". Si ricorda che l'art. 5 citato è legato alla questione relativa alle agevolazioni tributarie accordate alle fondazioni bancarie ed al dubbio circa la loro configurabilità come aiuti di Stato idonei ad alterare la libera concorrenza. La questione fu risolta dalla Commissione Europea con la decisione del 22 agosto 2002, messa in discussione, come vedremo, dall'ordinanza della Cassazione del 30 aprile 2004, n. 8319.

l'autonomia privata, salvo porre limiti e vincoli per tutelare interessi di terzi, ed allora si può parlare di regimi speciali, anche di natura pubblicistica. La presenza di limiti o controlli, anche da parte della Pubblica Amministrazione, per assicurare il rispetto di questi interessi non può tuttavia di per sé considerarsi indice di specialità<sup>61</sup>.

In alternativa alla tesi ora criticata, taluni hanno sostenuto che le fondazioni debbono essere collocate tra gli enti privati di interesse pubblico<sup>62</sup>, categoria che già nel *nomen* appare un artificio, e che comunque rimane incerta sia nel suo contenuto, sia nei suoi confini, atteso il secolare problema di individuare un *tertium genus* di enti a metà tra quelli privati e quelli pubblici<sup>63</sup>. Questa, a scampo di equivoci, non era comunque l'intenzione del legislatore quando ha previsto l'art. 2 del D.Lgs. n. 153/99, né tanto meno era quella di creare una categoria "speciale" di enti, bensì quella di individuare delle regole rivolte ad un processo di trasformazione che doveva portare ad un risultato preciso ed irreversibile: all'inserimento delle fondazioni di origine bancaria nell'ambito delle persone giuridiche non profit di diritto privato.

Un terzo indirizzo dottrinale, di matrice amministrativistica, può individuarsi tra coloro che ridimensionano, in un certo senso, il tema della natura giuridica pubblica o privata, sottolineando il profilo in cui la legge prevede, nei confronti di certi soggetti, un potere di intervento autoritativo in virtù del perseguimento di fini di rilevanza generale. Ci riferiamo alla cosiddetta categoria delle "autonomie funzionali", trasversale rispetto alla dicotomia pubblico-privato, e caratterizzata dalla rilevanza che l'ordinamento riconosce all'attività svolta dagli enti che ne farebbero parte, e che godrebbero di un'autonomia più o meno estesa in relazione alla modulazione verso la cura di interessi generali<sup>64</sup>.

61) TORCHIA, I limiti del controllo pubblico sull'autonomia privata, cit., p. 67 e seg.

62) GENTILI, La riforma delle Fondazioni di origine bancaria, in Le leggi civ. comm., 2000, p. 57 e seg.; MARUZZI e RAMPULLA, La riforma delle Fondazioni bancarie: l'abito non fa il monaco, in Ec. e dir. terziario, 1999, p. 117 e seg.; PORZIO, Le c.d. fondazioni bancarie: mostri o modello?, in Dir. banca e merc. fin., 2000, p. 1 e seg.; PALAZZO, Le Fondazioni bancarie nel sistema delle persone giuridiche, in Vita not., 2001, p. 581 e seg. Sulla specialità dell'autonomia statutaria delle fondazioni v. FORTUNATO, L'autonomia statutaria delle fondazioni bancarie, in Banca, borsa e tit. cred., 2003, I, p. 3 e seg.

63) Per la tesi negativa, per tutti, v. GIANNINI, Diritto amministrativo, Milano, 1993, p. 227.

64) DE LEONARDIS, Legalità, autonomie e privatizzazioni, in Dir. amm., 2000, p. 241 e seg.; ID., Op. cit., p. 291 e seg.; NAPOLITANO, Op. cit., p. 1580.

Anche questo indirizzo, tuttavia, non appare soddisfacente, sia perché detta categoria non sembra avere la caratteristica, necessaria, della unitarietà, sia perché in relazione a soggetti privati, bisogna considerare fino a che punto, costituzionalmente argomentando, i pubblici poteri possono comprimere l'autonomia in forza del fatto che l'attività da essi posta in essere rileva ai fini di interessi di ordine generale. A tal proposito, infatti, è necessario rispettare comunque i principi dell'autonomia privata, della libertà di iniziativa economica e della sussidiarietà orizzontale costituzionalmente tutelati, e ribaditi nelle due pronunce della Consulta nn. 300 e 301 che abbiamo illustrato, principi che, viceversa, potrebbero risultare compromessi a causa della funzionalizzazione operata dai pubblici poteri.

L'ultima tesi è quella che, sebbene qui non condivisa, possiede, a nostro parere, la maggiore dignità teorica e la più alta capacità di tradurre la *ratio* di molti interventi legislativi. Essa sostiene che le fondazioni sono soggetti formalmente privati, ma sostanzialmente pubblici, seppure *sui generis*, assimilabili a quelli a struttura associativa o rappresentativa<sup>65</sup>. Considerato che l'ordinamento si ostina a non voler trarre le necessarie conseguenze dalla qualificazione di soggetti privati per le fondazioni, ed a mantenere nei confronti di esse ancora troppe norme impositive e limitative della loro autonomia, con lo sguardo rivolto alla sostanza della disciplina, questo indirizzo sembra così spiegare l'asserita indole ancora pubblicistica dei soggetti in argomento.

La nostra opinione in proposito è quella che - rispettando l'enunciazione normativa relativa alla qualificazione formale delle fondazioni nell'ambito della sfera privatistica, qualificazione a cui bisogna pur attribuire una qualche rilevanza, per non ridurla a puro dispendio *ad abundantiam* di potere legislativo - si allinea alle posizioni espresse dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 300/2003, la quale preci-

65) Di recente, ROSSI e GRUNER, Op. cit., p. 2618.; MERUSI, Un viatico costituzionale per il passaggio dell'ente pubblico alla fondazione privata, in Giur. cost., 2003, p. 274 e seg. (questo Autore è sempre stato convinto della qualificazione pubblicistica delle fondazioni, a partire dalla legge Amato); CASSETTA, Manuale di diritto amministrativo, Milano, 2001, p. 67 e seg., secondo cui è ammissibile il riconoscimento della natura pubblicistica di un soggetto anche in contrasto con la definizione offerta dalla legge, quando ricorrono gli elementi tipici della pubblicità.

sa che esse sono soggetti privati dell'organizzazione delle libertà sociali, cui compete l'autonomia statutaria e gestionale prevista per gli enti di cui al libro I, titolo II, cod. civ. Più esattamente, esse vanno collocate all'interno della vasta area dei soggetti non lucrativi, che si distinguono sia dallo Stato, sia dal mercato, ma hanno in comune, seppur attraverso strumenti e modalità operative diversi, l'obiettivo di concorrere alla promozione dello sviluppo economico del Paese attraverso la soddisfazione di bisogni espressi dalla collettività.

Questa conclusione rispetta e valorizza il dato storico relativo all'origine di gran parte delle fondazioni, che sono le continuatrici dell'esperienza delle casse di risparmio, da cui hanno ereditato gli scopi assistenziali e di promozione dello sviluppo del territorio, insieme al profondo legame con esso e con tutte le sue componenti attive<sup>66</sup>.

Chiarito ciò, immediatamente dopo, non possiamo non far rilevare come alla riconosciuta natura giuridica privatistica non corrisponda una disciplina che rispetti il nucleo essenziale di quell'autonomia che compete a questi soggetti, disciplina che - nonostante il decisivo ridimensionamento operato dalla Consulta con la sentenza n. 301/2003, operazione che, ribadiamo, a nostro parere poteva essere ancora più incisiva - permane impostata su criteri dirigistici ed eccessivamente invasivi, che concorrono a far sì che tuttora, per alcuni aspetti, per le fondazioni sia difficile poter liberamente disporre dei propri interessi, e perfino della propria esistenza<sup>67</sup>. Del resto, le fondazioni *ex* bancarie non sono l'unico caso in cui all'espressa attribuzione della natura giuridica privata non corrisponde una disciplina coerente. Basti pensare alle società organismo di attestazione (SOA), soggetti a capitale interamente privato, i cui organi interni sono nominati da privati, che hanno il compito di certificare la presenza nelle imprese private di sistemi di qualità e di requisiti generali, nonché tecnico-organizzativi ed economico-finanziari, conformi alla normativa euro-

66) Posizione sostenuta e difesa con grande determinazione da EMANUELE, anche in sede giudiziaria, ed illustrata come *leit motiv* dell'intera sua impostazione in Op. cit., a partire da p. 9.

67) Basta leggere il disposto del vigente art. 11, comma 7, del D.Lgs. n. 153/99 per avvedersi che l'autorità di vigilanza, sentiti gli interessati, può disporre con decreto la liquidazione della fondazione in caso di impossibilità del raggiungimento dei fini statuari e negli altri casi previsti dallo statuto, dal che consegue che l'estinzione dell'ente non è rimessa all'autodeterminazione, bensì ad un provvedimento discrezionale dell'autorità amministrativa.

pea, ai fini del loro accesso al mercato dei lavori pubblici<sup>68</sup>. A rendere ibrida la natura di questi soggetti è però la ulteriore competenza, di recente anche formalmente loro attribuita, a dirimere controversie che possono incorrere tra le imprese private, funzione quest'ultima di chiara impronta pubblicistica e che sarebbe stato più naturale disporre tra le competenze dei Tribunali Amministrativi Regionali<sup>69</sup>.

Riteniamo, pertanto, che la disciplina di settore debba progressivamente adeguarsi alla qualificazione formulata dallo stesso legislatore, e rafforzata dalla pronuncia della Corte costituzionale, lasciando ulteriore spazio all'autonomia delle fondazioni, sia sotto il profilo della struttura organizzativa e della *governance*, sia sotto quello del perseguimento dei fini istituzionali. Questo processo ha subito una forte accelerazione grazie all'emanazione del nuovo regolamento, integralmente sostitutivo del precedente, che faceva seguito alla penalizzante riforma Tremonti, impostato su criteri di maggiore snellezza ed essenzialità, e che tende a recepire il dispositivo della Consulta il quale, come abbiamo visto, essendo su certi profili particolarmente timido, contagia di sé anche l'ultimo provvedimento regolamentare. Tutto si gioca, infatti, sulla determinazione del limite entro cui può essere compressa l'autonomia di un soggetto privato da parte di un pubblico potere, senza che venga meno il nucleo minimo indefettibile di questa, e ne permette la classificazione all'interno della sfera giuridica privata o pubblica.

Un importante e forse decisivo contributo chiarificatore, che dovrebbe porre fine alle oscillazioni del legislatore tra il settore pubblico e quello privato potrebbe arrivare dalla riforma del libro I, titolo, II del codice civile, indispensabile ormai per superare la obsoleta impostazione risalente al 1942, figlia di un chiaro indirizzo statalista, diffi-

68) Le SOA sono state istituite con DPR del 25 gennaio 2000, n. 34, ai sensi dell'art. 8 della L. n. 109/94 e successive modificazioni, e sono soggette all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.

69) Il ruolo di esercenti funzione pubblica attribuita alle SOA che sono soggetti privati è stato, infatti, formalmente attribuito loro con le determinazioni dell'autorità di vigilanza nn. 5, 6, 10 del 2004, che la UNISOA, associazione di categoria, ha però impugnato dinanzi al TAR del Lazio. V'è da dire, tuttavia, che lo stesso TAR si è recentemente pronunciato, con sentenza del 12 maggio 2004, n. 4342, riconoscendo la legittimità dell'orientamento dell'autorità di vigilanza di voler attribuire detto ruolo pubblico alle SOA.

dente verso qualsiasi realtà ed organismo diversi dallo Stato<sup>70</sup>. Siamo, comunque, convinti che, pur all'interno di un diverso indirizzo di carattere pluralista e non dirigista, lo Stato non rinuncerà ad introdurre forme di controllo e di intervento anche nelle nuove norme, fino a lambire quel confine, sempre indeterminato e mobile, tra l'autonomia privata ed il potere pubblico, atteso che il complesso delle fondazioni di origine bancaria rappresenta attualmente per il Paese un investitore istituzionale, dotato di un patrimonio complessivo che è stimato in oltre 40 miliardi di euro ai valori di libro del 2003<sup>71</sup>, che può concorrere in misura sostanziale al progresso economico e sociale, se opportunamente coinvolto nell'impresa, anche soltanto attraverso legittime forme di *moral suasion*. Si è, dunque, ancora alla ricerca di quel difficile equilibrio tra il riconoscimento delle legittime esigenze di autonomia privata delle fondazioni e le attuali difficoltà del sistema di *welfare* diretto alla cura di interessi di carattere generale, che sono, però, oggetto anch'essi dell'attività delle medesime fondazioni, terreno su cui occorre abbandonare ogni occasione di scontro, per arrivare ad un positivo coordinamento e ad una collaborazione sinergica tra tutti i protagonisti in campo.

### 3. Il DM. 18 maggio 2004, n. 150, recante il nuovo regolamento

Un primo importante frutto delle due pronunce della Corte costituzionale, poc'anzi commentate, è sicuramente l'emanazione del nuovo regolamento predisposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per sostituire quello precedente, il n. 217/2002, frutto diretto della tanto contrastata riforma Tremonti.

Il DM. n. 150/2004 segna il punto di arrivo di un lungo e contrastato percorso normativo e giurisdizionale e dovrebbe rappresentare una seria ipotesi verso la positiva auspicata conclusione dell'intera vi-

70) Sulla progressiva erosione dell'impianto codicistico in tema di personalità giuridica e per un raffronto tra le fondazioni di diritto comune e quelle di origine bancaria, v. da ultimo, DEL PRATO, *Persone giuridiche e fondazioni bancarie*, in Banca, borsa e tit. cred., 2004, p. 679 e seg.

71) Fonte ACRI, IX rapporto sulle fondazioni bancarie, § 3.1.

cenda delle fondazioni di origine bancaria.

Senza entrare nel merito delle singole disposizioni che sono state già oggetto di commento<sup>72</sup>, ci limitiamo a segnalare come il provvedimento recepisca tutte le autorevoli indicazioni fornite dalla Consulta, presentandosi, perciò, come un regolamento distante dal precedente nell'impostazione di fondo, asciutto ed essenziale, che esalta ed amplia notevolmente l'autonomia statutaria e gestionale delle fondazioni. Scorrendo i pochi articoli del decreto ci si avvede che affronta tutti i nodi critici intorno ai quali si era sviluppato il dibattito ed il conflitto tra l'autorità di vigilanza e gli enti vigilati: i settori di intervento; la composizione dell'organo di indirizzo; le incompatibilità; il controllo congiunto.

Rimasto immutato l'elenco dei settori ammessi e l'obbligo di procedere ad una scelta ogni tre anni di cinque tra essi, non più solo di tre, il regolamento ha eliminato il potere dell'autorità di vigilanza di modificare detto elenco, ed ha cambiato rotta rispetto al precedente provvedimento in relazione alla definizione degli ambiti territoriali di intervento, ampliando la possibilità di svolgere l'attività istituzionale in più di uno di essi<sup>73</sup>. Scompaiono, altresì, sia il vincolo a ripartire il reddito tra i settori rilevanti in misura equilibrata e secondo un criterio di rilevanza sociale, sia il potere del Ministero vigilante di segnalare i settori nei quali è meno presente l'attività complessiva delle fondazioni.

L'importanza degli enti pubblici territoriali nell'organo di indirizzo ne esce fortemente ridimensionata a tutto vantaggio della componente legata alla società civile, grazie all'ampia discrezionalità lasciata alle fondazioni nella scelta dei membri, che potranno essere nominati anche con il (precedentemente vietato) metodo della cooptazione. Anche con riferimento alla determinazione dei casi di incompatibili-

72) EMANUELE, Op. cit., appendice; LA PORTA, Commento al nuovo regolamento, in *Il Terzo Settore*, 7/8 2004, pp. 12-14.

73) È presumibile, comunque, che ciascuna fondazione darà la preferenza al territorio di insediamento e di tradizionale intervento, come finora è sempre accaduto. I dati riferiti al 2003 confermano il forte indirizzo localistico dell'attività erogativa delle fondazioni (IX Rapporto sulle fondazioni bancarie a cura dell'ACRI, § 4.2.6). L'apertura operata dal nuovo regolamento non sembra recidere i legami storici tra le fondazioni e le rispettive realtà locali, come dimostrato dall'art. 3 in materia di organo di indirizzo.

tà le fondazioni acquistano nuovi spazi di autonomia: l'impedimento viene ora limitato, con riferimento ai soli consiglieri di amministrazione e membri del collegio sindacale, all'assunzione di incarichi di amministrazione, direzione o controllo presso la banca conferitaria, le sue controllate o partecipate<sup>74</sup>. Resta comunque intatta la nostra perplessità su una norma che, a differenza di quanto accade per le società commerciali, impedisce a chi partecipa al capitale di una banca di potersi interessare direttamente alla sua gestione con pari dignità rispetto agli altri soci.

Con riferimento, infine, alle partecipazioni bancarie di controllo, il regolamento recepisce il dispositivo della sentenza n. 301/2003 della Corte costituzionale e, abbandonando le formule ambigue del testo previgente, dispone che il controllo congiunto di una società bancaria o capogruppo bancario da parte di due o più fondazioni si può configurare solo quando esse realizzano le ipotesi previste dall'art. 6 del D.Lgs. n. 153/99<sup>75</sup> mediante espliciti accordi scritti di sindacato. Il provvedimento in argomento è certamente una tappa importante nel cammino verso l'adeguamento della disciplina di settore alla confermata natura giuridica privata delle fondazioni, ma si tratta pur sempre di una fase di un percorso più lungo che deve proseguire. Accanto all'abrogazione della serie di norme di fonte amministrativa emanate illegittimamente dall'autorità di vigilanza ed ancora formalmente in vigore<sup>76</sup>, è necessario soprattutto che la normativa primaria venga adeguata al nuovo indirizzo, e siano perciò espunte quelle disposizioni che appaio-

74) Ai componenti l'organo di indirizzo, infatti, sono interdette soltanto le funzioni di amministrazione, direzione, o controllo presso la banca conferitaria.

75) Si ricorda che i commi 2 e 3 dell'articolo recitano: "Ai fini del presente decreto il controllo sussiste nei casi previsti dall'articolo 2359, primo e secondo comma, del codice civile. Il controllo si considera esistente nella forma dell'influenza dominante, ai sensi del primo comma, n. 2, dell'articolo 2359 del codice civile, quando:

la fondazione, in base ad accordi in qualsiasi forma stipulati con altri soci, ha il diritto di nominare la maggioranza degli amministratori, ovvero dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;

la fondazione ha il potere, in base ad accordi in qualsiasi forma stipulati con altri soci, di subordinare al proprio assenso la nomina o la revoca della maggioranza degli amministratori;

sussistono rapporti, anche tra soci, di carattere finanziario e organizzativo idonei ad attribuire alla fondazione i poteri o i diritti di cui alle lettere a) o b).

76) Ci riferiamo, ad esempio, all'atto di indirizzo del 5 agosto 1999 nelle parti in cui, ovviamente, non risulta superato dalla vigente normativa.

no in stridente contrasto con l'autonomia privata di questi soggetti<sup>77</sup>, che deve essere progressivamente rafforzata e tutelata, se si vuol essere coerenti con l'impostazione fornita dalla Corte costituzionale.

#### 4. L'ordinanza della Cassazione in materia fiscale

La storia delle vicende normative delle fondazioni insegna che, allorché si ritiene di poter considerare conclusa una fase o una problematica, a breve distanza si presenta un nuovo intervento che rimette in discussione quanto poco prima sembrava acclarato. E puntualmente così è accaduto anche con riferimento al citato regolamento, da molti definito come l'atto destinato a mettere la parola fine alla contrapposizione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le fondazioni ed a favorire un assetto definitivo della disciplina di settore.

Se sul primo versante si può affermare che in effetti le previsioni si sono quasi completamente realizzate, non altrettanto si può sostenere sul secondo. Infatti, non era stato ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale il nuovo regolamento che la V Sezione civile della Corte di Cassazione emetteva un'ordinanza, la n. 8319/04, con la quale rinviava alla Corte di Giustizia della UE l'esame della compatibilità di alcune misure fiscali di favore per le fondazioni *ex* bancarie, quali l'esenzione dalla ritenuta sui dividendi, con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato. L'iniziativa rischia di riaprire una questione delicata che si riteneva definitivamente e positivamente risolta per le fondazioni con la decisione della Commissione UE del 22 agosto 2002<sup>78</sup> che aveva ritenuto conforme alla disciplina comunitaria il regime fiscale introdotto con la riforma Ciampi<sup>79</sup>. Oltre alla rilevanza

77) Appaiono difficilmente compatibili con lo status di persone giuridiche private di diritto comune l'art. 8, I comma, lett.d), e), f) del D.Lgs. n. 153/99 in materia di destinazione del reddito; l'art. 10, I comma, lett.b) e j) e l'intero art. 11 relativi ai poteri, ordinari e straordinari, dell'autorità di vigilanza.

78) In G.U.C.E. 01/03/2003, n. L 055, p. 56.

79) Sul regime fiscale riservato alle fondazioni *ex* bancarie v.: FICARI, Il regime fiscale delle fondazioni bancarie e lo schema di legge delega, in *Rass. trib.*, 1998, p. 913 e seg.; ID., La disciplina fiscale delle attività delle fondazioni bancarie, in *Riv. dir. trib.*, 1999, I, p. 775 e seg.; PROTO, Beneficiari della riduzione Irpeg e fondazioni bancarie, in *Rass. trib.*, 1999, p. 613 e seg.; ID., Ancora sull'applicabilità dell'esenzione della ritenuta sui dividendi alle fondazioni bancarie, *ivi*, 2000, p. 232 e seg.

in sé della questione, l'episodio assume la valenza di un vero e proprio rischio per l'assetto normativo faticosamente conseguito, in forza delle argomentazioni su cui i giudici della Suprema Corte hanno fondato la decisione.

Il contenzioso ha avuto origine nel 1998, allorché la Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato e la Cassa di Risparmio di Firenze S.p.A. impugnavano il diniego dell'amministrazione finanziaria circa la spettanza alla prima dell'esenzione dalla ritenuta sui dividendi distribuiti dalla seconda *ex* art. 10 *bis* L. n. 1745/62, in ragione della riduzione a metà dell'IRPEG ai sensi dell'art. 6 DPR n. 601/73. All'accoglimento in Appello dell'istanza da parte della Commissione regionale della Toscana faceva seguito il ricorso in Cassazione dell'Amministrazione finanziaria<sup>80</sup>.

La V Sezione della Cassazione emetteva in data 30 aprile 2004<sup>81</sup> un'ordinanza con la quale rilevava la necessità di dover verificare, in via pregiudiziale, la compatibilità delle citate agevolazioni sia con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato e di concorrenza, sia con i principi di libertà di stabilimento e di circolazione dei capitali. Il ragionamento su cui si fonda la decisione parte dalla convinzione che le fondazioni sono soggetti svolgenti attività di impresa, presupposto che, se accolto, condurrebbe ad escluderle automaticamente dal campo di applicazione dell'art. 10 *bis* L. n. 1745/62. Inoltre, poiché la Commissione UE con la decisione del 22 agosto 2002 si era già pronunciata in materia, affermando che non vi erano elementi per sostenere la tesi della natura commerciale delle fondazioni, la decisione del Giudice remittente si configura, in buona sostanza, come un tentativo non condivisibile di superare i limiti derivanti dal-

80) È da segnalare l'atteggiamento ambivalente dello Stato italiano che, mentre davanti alla Commissione UE difendeva le disposizioni della legge Ciampi sul regime fiscale di favore per le fondazioni, negando la natura di imprese delle stesse, d'altra parte, nelle controverse instaurate dinanzi alle giurisdizioni nazionali, come Amministrazione finanziaria sosteneva esattamente il contrario, e cioè la soggezione delle fondazioni al regime fiscale ordinario.

81) Anche la data non è senza importanza, atteso che la V Sezione riteneva di pronunciarsi nonostante che la medesima questione fosse stata rimessa alla Sezioni unite con due ordinanze dell'agosto 2002 e dell'ottobre 2003 e che la relativa udienza fosse stata fissata al 6 maggio 2004, appena una settimana dopo il deposito dell'ordinanza in commento. È chiaro, dunque, l'intento di condizionare l'esito della vexata quaestio, facendo intervenire un ulteriore organo giudicante.

la definitività della predetta decisione<sup>82</sup>, e contrasta con un consolidato indirizzo della stessa Suprema Corte secondo cui il giudice nazionale, in ossequio ai principi del primato e dell'operatività del diritto comunitario, deve verificare la compatibilità del diritto interno con il primo, dando a quest'ultimo applicazione anche d'ufficio<sup>83</sup>.

Gli argomenti individuati dai giudici della V Sezione a sostegno della natura di impresa delle fondazioni, selezionati in modo strumentale e funzionale alle conclusioni, fanno esclusivo riferimento alla presenza di questi soggetti sul mercato creditizio in virtù della detenzione e gestione delle partecipazioni di controllo nelle banche conferitarie, elemento che costituirebbe "la stessa ragione di esistenza delle fondazioni". A suffragio della propria tesi, la V Sezione cita espressamente anche l'assunzione da parte delle fondazioni di una partecipazione importante nella Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. come indizio che il ruolo prevalente è quello della gestione di queste partecipazioni, e non le finalità sociali pur chiaramente indicate dalla legge<sup>84</sup>.

82) La decisione è divenuta definitiva a seguito della mancata impugnazione ex art. 230 Tratt. CE. Più esattamente, in termini rigorosamente procedurali, l'ordinanza della Sezione V della Cassazione si configura come un rinvio pregiudiziale di validità ai sensi dell'art. 234 Tratt. CE nei confronti di una decisione della Commissione CE resa ex artt. 87-88 Tratt. CE, rinvio la cui funzione è quella di garantire un'applicazione del diritto comunitario uniforme in tutti gli Stati membri. Sulla esperibilità di questa azione in generale v. Nota informativa riguardante la proposizione di domande di pronuncia pregiudiziale da parte dei giudici nazionali, a cura della Corte di Giustizia, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, p. 1083 e seg. Nel senso di una forzatura operata dalla Sezione tributaria della Cassazione nel caso in esame v.: DOLFIN, Limiti in cui il giudice nazionale può disporre il rinvio pregiudiziale sulla validità delle decisioni della Commissione Europea ai sensi dell'art. 234, lett.b) del Trattato CE, in *Riv. dir. trib.*, 2004, II, p. 420 e seg.; LAROMA JEZZI, Gli aiuti fiscali: i poteri del giudice nazionale e la nozione di impresa tra diritto tributario e diritto comunitario della concorrenza, in *Rass. trib.*, 2004, pp. 1088-1095.

83) Ex multis: Cass. 9 giugno 2000, n. 7909, in *Giur. imp.*, 2000, p. 1348 e seg.; Cass. 28 marzo 2003, n. 4703, in *Fisco*, 2003, p. 2987 e seg. Per la dottrina, v. GALLO, L'applicazione d'ufficio del diritto comunitario da parte del giudice nazionale nel processo tributario e nel giudizio di Cassazione, in *Rass. trib.*, 2003, p. 311 e seg.; DEL FEDERICO, Tutela del contribuente ed integrazione giuridica europea. Contributo allo studio della prospettiva italiana, Pescara, 2003, pp. 254-255.

84) L'operazione rappresenta l'espressione più compiuta del processo di smobilitazione delle fondazioni, attraverso l'assorbimento delle loro risorse da parte del soggetto pubblico, atteso che la funzione della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. è quella di finalizzare lo Stato, le Regioni, gli enti locali e gli organismi di diritto pubblico in relazione agli investimenti in infrastrutture. In senso critico v. EMANUELE, Evoluzione e vicende delle fondazioni di origine bancaria, cit., p. 271 e seg.; viceversa, nel senso che l'operazione costituisce un mezzo per le fondazioni per conciliare in modo ottimale l'esigenza di impiegare il proprio patrimonio da un lato, con quella di assicurare il collegamento funzionale con lo sviluppo del territorio dall'altro, v. SANINO, Op. cit., p. 207 e seg.

A parte il fatto che la decisione della Cassazione prende le mosse da una lettura parziale e distorta della normativa di settore, che non tiene conto dell'evoluzione della stessa e neppure del processo di dismissione delle partecipazioni di controllo nelle banche<sup>85</sup>, il ragionamento riproduce un antico errore compiuto dall'amministrazione finanziaria e dall'unica sentenza della Cassazione riconducibile all'indirizzo ora criticato<sup>86</sup>, quello cioè di confondere gli scopi perseguiti dalle fondazioni con i mezzi necessari per raggiungerli. Uscendo da questo grave equivoco, risulta chiaro come l'amministrazione conservativa di pacchetti azionari anche rilevanti di banche o di altre imprese, con i diritti che ne conseguono, di per sé non configura l'esercizio di un'attività economica, e che, invece, dette partecipazioni hanno natura squisitamente finanziaria ed esclusivamente reddituale, costituendo la fonte principale attraverso cui le fondazioni finanziarie le iniziative di rilevanza sociale a favore del territorio. Un conto è la titolarità dell'investimento, che fa capo all'azionista, ed un conto è la gestione dello stesso, che fa capo alla società; si tratta di un principio fondamentale dell'economia moderna, (basti pensare alla s.p.a. ed alla s.r.l. unipersonali), disattendendo il quale verrebbe meno l'essenza stessa del fenomeno societario. Colui che si limita all'esercizio dei diritti sociali scaturenti dalla titolarità di una partecipazione azionaria non può certamente classificarsi imprenditore commerciale<sup>87</sup>. Un altro errore piuttosto evidente commesso dai giudici della Sezione tributaria della Cassazione consiste nell'aver considerato l'art. 12, comma 2, del D.Lgs. 153/99, che ha espressamente esteso alle fondazioni di origine bancaria l'agevolazione della riduzione alla metà dell'IRPEG ex art. 6 DPR 601/73, una norma innovativa, mentre trattasi di una mera disposizione di natura interpretativa, da cui deriva l'applicazione anche

85) Il IX Rapporto sulle fondazioni bancarie dell'ACRI conferma quanto riportato nel precedente Rapporto, e cioè che la situazione delle partecipazioni nelle banche detenute rispetta pienamente il dettato normativo. Al 31 dicembre 2003 solo 15 fondazioni detengono oltre il 50% del capitale della banca, che corrispondono a quelle per le quali non vige l'obbligo di dismissione, in quanto aventi un patrimonio netto non superiore ai 200 milioni di euro; 60 fondazioni detengono una quota inferiore al 50% e 13 hanno completamente ceduto le azioni. (§ 3.2.1.)

86) Cass. 6 aprile 2001, n. 14574, in *Boll. trib.*, 2002, p. 388 e seg. con nota critica di FICARI.

87) Così, ex multis, Cass. 26 febbraio 1990, n. 4139, in *Giur. it.*, 1990, I, 1, p. 1713 e seg. con nota di WEIGMAN.

alle fondazioni con riferimento ai risalenti periodi di imposta<sup>88</sup>.

Ciò che appare, inoltre, veramente stupefacente è constatare che soltanto pochi mesi prima, nel dicembre 2003 e poi ancora nel gennaio 2004, la medesima V Sezione tributaria della Cassazione, con delle limpide e condivisibili sentenze aveva correttamente confutato in modo articolato gli argomenti poi posti a fondamento della pronuncia di rimessione alla Corte di Giustizia europea in commento, assecondando, peraltro, un indirizzo giurisprudenziale consolidato in favore della legittimità del regime fiscale riservato alle fondazioni di origine bancaria<sup>89</sup>.

A dispetto, pertanto, di una chiara e recente impostazione della medesima Suprema Corte, più volte confermata, e anche della dottrina<sup>90</sup>, (nonché della decisione della Commissione UE del 22 agosto 2002), che avevano concordemente ritenuto applicabili alle fondazioni le predette agevolazioni fiscali, sostenendo la natura non commerciale dell'attività di gestione delle partecipazioni nelle società bancarie, l'ordinanza in questione censura il parag. 44 della decisione della Commissione UE laddove, al fine di definire l'ambito dei soggetti sottoposti alla discipli-

- 88) Sull'applicabilità dell'esonero ex art. 10bis ai soggetti cui spetta la riduzione alla metà dell'IRPEG è pacificamente orientata anche la prassi amministrativa; v.: Min. Fin., risoluzione 22 giugno 1976, n. 11/379; Min Fin., Circolare 26 giugno 1998, n. 168/E. Peraltro, l'ordinanza qualifica questa ritenuta come a titolo di imposta, mentre si tratta di ritenuta a titolo di acconto. Sul punto, v.: GALEOTTI FLORI, *Fondazioni bancarie*. La ritenuta sui dividendi distribuiti dalla società conferitaria dell'azienda bancaria è a titolo di acconto e non a titolo di imposta, come erroneamente ritenuto dalla Cassazione, in *Fisco*, 2004, p. 10838 e seg.; LAROMA JEZZI, *Op. cit.*, pp. 1076-1077; PROVAGGI, *Rinvia alla Corte di Giustizia la decisione sulla natura delle fondazioni bancarie*, in *Corr. trib.*, 2004, pp. 2381-2382. Ricordiamo che il DL n. 168/2004, convertito con la L.n. 191/2004, ha abrogato il comma 2 dell'art. 12 citato a partire dal periodo di imposta in corso al momento dell'entrata in vigore, complicando ulteriormente il già confuso quadro normativo e ponendo una serie di problemi di natura interpretativa. Sui limiti della retroattività della legge tributaria, vedi, da ultimo, MASTROIACOVO, *I limiti alla retroattività nel diritto tributario*, Milano, 2004, p. 113 e seg. e p. 170 e seg.
- 89) Cass. 17 dicembre 2003, n. 19365, in *Le Società*, 2004, p. 573 con nota di SALVATI; Cass. 9 gennaio 2004, n. 129, in *Mass. Foro it.*, 2004, c.129; Cass. 9 maggio 2002, n. 6607, in *Rass. trib.*, 2002, p. 1025 e seg., che è quella che ha aperto la strada al prevalente orientamento secondo cui la natura non commerciale non viene meno in dipendenza della gestione di partecipazioni bancarie; Cass. 18 dicembre 2003, n. 19445, in *Enti non profit*, 3/2004, p. 210 e seg. *Contra* Cass. 6 aprile 2001, n. 14574, in *Boll. trib.*, 2002, p. 1025 e seg.
- 90) Per la dottrina, v.: GALLO, *Fondazioni e Fisco*, in *Rass. trib.*, 2004, p. 1159 e seg.; MERCURIO, *Brevi note sul regime fiscale delle Fondazioni bancarie*, in *Dir. e prat. trib.*, 1999, p. 1221 e seg.; FICARI, *La disciplina fiscale delle attività delle Fondazioni bancarie*, cit., p. 775 e seg.; UCKMAR, *Rilievi critici sul disegno di legge per le Fondazioni bancarie*, ivi, 1998, p. 766 e seg.

na della concorrenza e, quindi, ai vincoli in materia di aiuti di Stato, utilizza la nozione di impresa ex art. 4, VI direttiva IVA, 77/388/CEE. La nozione cui fa riferimento la Sezione V sarebbe più ampia di quella comunemente accolta, comprendendo qualsiasi soggetto che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalle modalità del suo finanziamento. Peraltro, nel ritenere il merito della questione assorbito dalla decisione del 22 agosto 2002<sup>91</sup>, è da sottolineare che uno dei precedenti giurisprudenziali europei più significativi si limita ad evidenziare che nel contesto del diritto della concorrenza la nozione di impresa comprende qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalle modalità del suo finanziamento, salvo poi concentrare l'identificazione della fattispecie sui problematici requisiti dell'assenza di obiettivi esclusivamente sociali, dello scopo di lucro, ecc.<sup>92</sup>

In realtà, un attento esame della decisione in argomento rivela come la Commissione UE abbia tenuto conto proprio della nozione di impresa indicata dalla Sezione tributaria per giungere alle conclusioni sopra riportate, dimostrando, inoltre, una conoscenza approfondita dell'ordinamento interno italiano in materia di fondazioni bancarie. La Commissione non si è limitata al solo prendere atto delle dichiarazioni informative rese dalle autorità italiane in favore della legittimità del regime tributario vigente in materia, ma ha inteso procedere ad un suo rigoroso esame, dal quale emerge una censura virtuale della disciplina italiana<sup>93</sup>.

- 91) Nel criticare puntualmente l'ordinanza in esame, si sofferma in modo particolare sul punto LAROMA JEZZI, *Op. cit.*, pp. 1095-1099.
- 92) Corte Giust. 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-354/01 e C-355/01, *Bundesverband*, punto 46, in tema di previdenza sociale e cassa malattia.
- 93) La Commissione, infatti, nella decisione del 22.8.2002 ha stabilito che qualora le fondazioni intervengano direttamente in un'attività economica nella quale sono presenti scambi tra Stati membri - anche se nei settori nei quali la legge attribuisce ad esse questa facoltà - qualsiasi agevolazione fiscale in favore di detta attività è atta a costituire aiuto di Stato e deve in tal caso essere notificata ai sensi dell'art. 88 del Trattato CE. L'esercizio diretto di un'attività commerciale o il controllo di imprese strumentali nei settori rilevanti, come consentito dalla normativa italiana - continua la Commissione - ove esistono operatori che esercitano la medesima attività per scopi di lucro, è potenzialmente in grado di falsare la concorrenza, per cui la loro attività non può essere sottratta al controllo delle regole comunitarie in materia, sebbene ciò non significhi che tutte le attività indicate siano da considerarsi di natura economica, dovendosi verificare questo requisito caso per caso. Il pronunciamento della Commissione sostanzialmente positivo per le fondazioni nei termini indicati si fonda sul fatto che il Governo italiano ha assicurato che nessuna delle 88 fondazioni ex bancarie si è avvalsa della facoltà prevista dall'art. 3 del D. Lgs.153/99.



Da ultimo, si fa notare che i giudici della Cassazione non hanno tenuto in considerazione quanto accade in molti Paesi europei dove sono presenti soggetti, che per affinità di scopi possono essere assimilati alle fondazioni, per i quali la detassazione dei dividendi e di altri redditi da capitale e l'applicazione di aliquote fiscali ridotte rappresentano una norma<sup>94</sup>.

Se la valutazione offerta dai giudici della V Sezione della Cassazione dovesse essere fatta propria dalla Corte di Giustizia europea, si potrebbe innescare una revisione a cascata di tutto il regime fiscale di favore per le fondazioni, con il rischio di ricreare un clima di incertezza e di contrapposizione, in cui una buona parte delle risorse disponibili verrebbero dirottate verso la soluzione dell'inevitabile contenzioso, anziché verso l'attività istituzionale<sup>95</sup>.

Un altro episodio che, nella stessa materia, desta preoccupazione, e conferma i rischi di un "effetto domino", è quello relativo ad una recente decisione dell'Agenzia delle entrate della Regione Umbria che, sollecitata da una banca conferitaria, si è espressa nel senso di ritenere non applicabile alla fattispecie dedotta in giudizio, cioè una cessione diretta di quadri dalla conferitaria alla fondazione, l'art. 16 del D.Lgs. n. 153/99, che prevede che non si applichi l'IVA nelle operazioni di retrocessione di beni immobili, o altri beni non strumentali, rivenienti dal conferimento, ai sensi della legge Amato, per l'appunto dalla conferitaria alla fondazione.

Si rammenta che anche detta norma era stata oggetto d'esame da parte della Commissione UE, che con la citata decisione del 22 agosto 2002 l'aveva giudicata applicabile a tutte le operazioni agevolative in

94) In Germania, ad esempio, per gli enti non commerciali di utilità sociale riconosciuti dallo Stato sono completamente detassati i redditi da capitale, le donazioni a loro favore, ed i proventi derivanti dall'attività commerciale se connessa con i fini istituzionali. Nel Regno Unito le fondazioni di utilità sociale beneficiano dell'esclusione dal pagamento delle imposte con riferimento a dividendi, plusvalenze, redditi fondiari, interessi bancari, donazioni, e perfino delle imposte locali almeno per l'80%. In Spagna, infine, le fondazioni di utilità pubblica riconosciute usufruiscono della detassazione dei proventi se questi sono destinati per il 70% ai fini istituzionali, ad eccezione degli interessi bancari e di altri proventi minori che, però, sono comunque tassati con un'aliquota ridotta.

95) Come noto, le pronunce interpretative della Corte di Giustizia europea hanno immediata efficacia all'interno dell'ordinamento nazionale, per cui l'accertata incompatibilità con la normativa comunitaria produrrebbe un obbligo di disapplicazione del regime fiscale di favore con effetto *ex tunc*, con la conseguenza che l'amministrazione finanziaria acquisirebbe il diritto di recuperare le minori somme con i relativi interessi, con il solo limite delle annualità per le quali sia già decorso il termine di decadenza dal potere di accertamento.

grado di produrre un vantaggio esclusivo per le fondazioni.

Le motivazioni, di mero carattere formale, su cui si è fondata la decisione dell'Agenzia delle entrate umbra sono riconducibili alle seguenti: mancato richiamo espresso nella decisione della Commissione UE del 22 agosto 2002 dell'agevolazione di cui trattasi, nei confronti della quale va applicata, invece, quella dell'11 dicembre 2001 che aveva censurato le disposizioni della legge Ciampi; implicita revoca dell'agevolazione *ex art.* 16, commi 3 e 5, del D.Lgs. n. 153/99 da parte del DL. n. 63/2002, che ha revocato le agevolazioni fiscali per le banche; configurazione della società conferitaria come soggetto passivo d'imposta e della fondazione come soggetto interessato solo in conseguenza del meccanismo di applicazione dell'IVA.

Nessuna delle tre motivazioni appare decisiva per escludere l'applicabilità alle fondazioni dell'esenzione dall'IVA per la fattispecie dedotta nella controversia.

Il fatto che la Commissione UE non abbia espressamente richiamato i commi 3 e 5 dell'art. 16 del D.Lgs. n. 153/99 non è rilevante, atteso che essa cita l'art. 17 il quale, a sua volta, richiama i predetti commi dell'art. 6. Nella medesima decisione, inoltre, la Commissione UE considera la neutralità fiscale in rapporto alle operazioni del tipo di quella dedotta nella controversia come un vantaggio esclusivo per le fondazioni, e non come aiuto alle banche, dal che si deduce che la revoca operata dal DL. n. 63/2002 deve intendersi limitata solo nei confronti delle banche. Ciò si palesa chiaro sia dai precedenti comunitari relativi agli aiuti sotto forma di imposte indirette, sia dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di IVA, fonti dalle quali si evince che il soggetto che rileva è quello inciso dall'imposta e non il soggetto di diritto.

Per quanto concerne i precedenti comunitari, si fa osservare come forme di esenzione totale o parziale dal versamento di imposte indi-

96) Sono stati considerati aiuti a favore degli acquirenti quelli istituiti a beneficio, ad esempio, di un'impresa di navigazione sotto forma di riduzione dei diritti di accisa sugli acquisti di carburante effettuati dalla medesima (Decisione Commissione UE del 21 giugno 2001, n. 2001/851/CE in GUCE L/318 del 4/12/2001); od anche l'esenzione da IVA per le operazioni connesse alle misure di rilancio dell'industrializzazione in zone del Mezzogiorno colpite da calamità naturali, quali l'insediamento di stabilimenti industriali e l'acquisto di beni e prestazioni necessari (Decisione Commissione UE del 25 luglio 1990, n. 91/175/CE, in GUCE L/86 del 6/4/1991).

rette, fra cui l'IVA, sono state esaminate dalla Commissione UE e considerate un aiuto alle imprese acquirenti di beni o servizi<sup>96</sup>. In tal caso, il ragionamento è condivisibile, poiché è chiaro che un regime fiscale che renda un bene più economico di un altro, o che permetta ad alcuni produttori di vendere il medesimo bene a condizioni meno onerose rispetto ad altri produttori, rappresenta un vantaggio concorrenziale.

Tuttavia questo ragionamento non può applicarsi alla fattispecie in esame (retrocessione di beni immobili o mobili non strumentali), poiché il regime di favore oggetto del contenzioso non è in grado di avvantaggiare le banche, consentendo loro di raggiungere una più grande dimensione e di beneficiare di economie di scala ad un costo ridotto, mentre è sicuramente capace di avvantaggiare, in modo esclusivo, le fondazioni.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia, infatti, ha più volte chiarito che in tema di IVA, pur non essendo il consumatore finale il soggetto passivo dell'imposta in senso giuridico, è su questi che per effetto del meccanismo applicativo del tributo ricade l'onere di pagare l'importo proporzionale al prezzo finale del bene acquistato, ed è quindi quest'ultimo ad essere il soggetto passivo IVA dal punto di vista economico<sup>97</sup>.

Alla luce di quanto sopra, non sembra azzardato affermare che esistono argomenti più che validi a favore del permanere dell'esenzione *ex art. 16 del D. Lgs. n. 153/99*, in quanto vantaggio esclusivo delle fondazioni e, quindi, aiuto consentito dal diritto comunitario e dall'ordinamento italiano, fermo il presupposto riconosciuto nella decisione della Commissione UE del 22 agosto 2002, e che non è da porre in discussione, a nostro parere, della natura non imprenditoriale dell'attività svolta da questi enti.

Certamente la recente ordinanza della V Sezione della Cassazione ha contribuito ad inquinare notevolmente le acque, introducendo nuovamente rilevanti motivi di incertezza, destinati a rendere più aspro il confronto con l'Amministrazione Finanziaria.

97) Tra le molte, v. Corte di Giustizia CE 4 febbraio 1998, in Raccolta, 1998, p. 579 e seg.

## 5. La corretta collocazione delle fondazioni ed il loro ruolo nella società civile

Partendo dal dato, che ormai dovrebbe considerarsi pressoché pacificamente accolto, che le fondazioni bancarie sono persone giuridiche private e, come specificato dalla Corte Costituzionale, facenti parte delle comunità in grado di organizzare la promozione e l'esercizio delle libertà sociali, viene da chiedersi qual è lo spazio che esse possono occupare all'interno di un contesto politico, economico e sociale articolato qual è quello del nostro Paese.

Fare riferimento alle "libertà sociali" vuol dire alludere a quel libero e dinamico ordinarsi della società in gruppi e comunità cosiddette "intermedie", che tendono a promuovere un'attività diretta a rendere effettivo il godimento dei fondamentali diritti di prestazione, quali quello all'istruzione, alla sanità, all'assistenza, ecc.<sup>98</sup>. Viene così evocata l'immagine di una società in cui i protagonisti attivi non possono ricondursi semplicemente alle due classiche categorie del pubblico e del mercato, ma trovano posto in un ulteriore gruppo di soggetti, multiforme ed intraprendente, che va sotto il nome di terzo settore<sup>99</sup>. In quest'ultimo ambito, anche alla luce degli ultimi sviluppi normativi, trovano adeguata collocazione le fondazioni *ex* bancarie, che conservano tuttavia inalterate le peculiarità loro proprie, *in primis* l'origine derivante dall'importante stagione ed esperienza delle Casse di Risparmio.

Il terzo settore nel corso degli ultimi anni ha assunto una rilevanza crescente<sup>100</sup> di pari passo con il ritirarsi dello Stato, incapace di so-

98) La nozione sembra fare riferimento ad un'attività che il libero confluire ed ordinarsi della società in gruppi rende possibile, ma non doveroso, come accade, invece, nella dimensione pubblica dei "diritti sociali" e dell'azione sociale. Cfr. BALBONI, Sussidiarietà, libertà sociali, coerenza della normazione e disciplina delle fondazioni primaria e secondaria con riguardo alla natura di origine bancaria, cit., p. 17.

99) Per una corretta determinazione dei confini della nozione, ormai abusata, di terzo settore v. per tutti EMANUELE, Il non profit strumento di sviluppo economico e sociale, Roma, 2001, p. 11 e seg.

100) Gli unici dati ufficiali disponibili sono quelli del 1° censimento delle istituzioni e imprese non profit effettuato dall'ISTAT che riporta i dati al 31.12.1999. Secondo questo rilevamento le organizzazioni non profit attive erano in Italia 221.412, composte per il 91,3% da associazioni riconosciute e non, 3008 erano le fondazioni e 4651 le cooperative sociali. Tutte queste realtà davano impiego a 630.000 lavoratori retribuiti, cui devono aggiungersi 3,2 milioni di volontari, 96.000 religiosi e 28.000 obiettori di coscienza. Questo variegato mondo dichiarava entrate per 73 mila miliardi di lire (quasi 38 miliardi di euro) e 69 mila miliardi di uscite (oltre 35 miliardi di euro).

stenere i livelli di prestazioni di servizi propri di un modello ormai superato di *welfare* a tutto campo, e con l'inadeguatezza del mercato di per sé solo, che, anche quando funziona correttamente, può portare ad un'eccessiva attenzione al profilo dell'utile e ad una corrispondente trascuratezza del profilo sociale della produzione, quella, cioè, che tenta di non aumentare le disuguaglianze e le ingiustizie. Tra il pubblico ed il mercato sono andate ad inserirsi delle realtà intermedie, promosse dall'iniziativa di singoli cittadini desiderosi di apporare un contributo concreto all'edificazione di una società più equa, realtà che si sono rivelate maggiormente in grado, rispetto agli altri due protagonisti, di riconoscere ed intercettare i bisogni reali della collettività, proponendo, anche attraverso formule innovative, iniziative concrete per dare loro una risposta<sup>101</sup>.

Inserite come sono nella categoria dei soggetti non profit, forti della loro grande tradizione e di una capacità di impegno finanziario nettamente superiore a qualsiasi altro organismo della medesima categoria, le fondazioni *ex* bancarie si presentano come gli enti maggiormente accreditati per assumere un ruolo di primo piano all'interno di quell'economia civile o di quel privato sociale che soli sembrano in grado di affrontare con determinazione la sfida posta dai bisogni espressi dalla collettività.

Valorizzando la tradizione filantropica che contribuì a far nascere in Europa le prime forme di *welfare*, le fondazioni di origine bancaria, in sinergia con il mondo del non profit più in generale, che in Italia costituisce, peraltro, una continua fioritura di iniziative, sono via via divenute costruttrici di una vera sussidiarietà, di un sistema sociale, cioè, in cui l'obiettivo è quello di tutelare e favorire il dinamismo e la vivacità di intrapresa di tutti i soggetti impegnati nel garantire livelli qualitativi e quantitativi adeguati nei servizi e nelle prestazioni alle persone, in un contesto in cui lo Stato, pur presente come attore,

101) Il fondamentale contributo che il terzo settore può offrire per il risanamento dello Stato sociale e per il raggiungimento di un maggiore livello di efficienza nella fornitura dei servizi essenziali è stato teorizzato e misurato da EMANUELE, Una possibile soluzione al modello del Welfare. Un approccio quantitativo, Napoli, 2002, p. 54 e seg., laddove, partendo dal modello di ottimo paretiano per la finanza pubblica ed il welfare state, individua una nuova formula che, prevedendo il contributo delle organizzazioni non profit, arriva a configurare un aggiornato modello economico di welfare mix.

è investito della indispensabile funzione di regolatore del sistema stesso.

Soltanto all'interno di questo compito e nella misura in cui si rivelino funzionali alla sua realizzazione possono ritenersi legittimi i vincoli, le restrizioni e i controlli cui sono ancora soggette le fondazioni di origine bancaria, a differenza degli altri soggetti del non profit come, ad esempio, le ONLUS. Ribadito che questi vincoli devono essere comunque ridimensionati, magari attraverso la via dell'interpretazione giudiziale e, lo auspichiamo, in sede di revisione della disciplina codicistica delle persone giuridiche, per un certo verso essi possono essere considerati, quasi paradossalmente, come un riconoscimento del più determinante ruolo che le fondazioni sono chiamate a svolgere nel passaggio verso nuove forme di offerta dei servizi di rilevanza sociale, in ragione della loro centenaria vocazione filantropica e delle ingenti disponibilità patrimoniali.

Le fondazioni possono rappresentare, ed in effetti nella realtà è già così, un punto di riferimento stabile e facilmente individuabile della vita di una città e di un territorio, accanto ad altri soggetti pubblici e privati, per contribuire a dar vita ad una realtà sociale vivace e complessa, composita ma armoniosa. In questo contesto, dove le regole dovranno essere essenziali e chiare, in modo da lasciare la massima libertà di espressione allo spirito di solidarietà, ogni soggetto deve "contaminarsi" con gli altri in modo vicendevole, di tal che l'efficienza e la solidarietà non siano più percepiti come elementi in costante conflitto o auto-escludentisi, ma come principi che possono e debbono convivere e collaborare. Il valore aggiunto che le fondazioni possono offrire in proposito risiede nella loro esperienza passata, ma anche e soprattutto in quanto hanno saputo dimostrare di fare in poco più di un decennio, a partire dalla svolta costituita dalla legge Amato, arrivando a rappresentare, in alcuni casi di eccellenza, un punto di riferimento, non solo finanziario, ma anche progettuale ed organizzativo, per quegli interventi di alto impatto e valore sociale che non trovano accoglienza negli spazi economici tradizionali. Si tratta di interventi che comportano spesso alti costi e che danno un ritorno differito nel tempo, per cui risultano scarsamente appetibili, per un verso dallo Stato, che non ha risorse sufficienti, per altro verso dal mercato, che, qualora si riveli sensi-

bile a queste problematiche<sup>102</sup>, è generalmente orientato verso iniziative di grande e immediato impatto pubblicitario<sup>103</sup>.

Senza arrivare in alcun modo a sostenere che le fondazioni potrebbero sostituire integralmente gli altri due soggetti principali nella sfera di intervento di interesse generale indicata, in particolare lo Stato, atteso che l'effetto immediato sarebbe la loro istituzionalizzazione, siamo però convinti che esse potrebbero offrire un contributo determinante nell'attività di sensibilizzazione, promozione e programmazione di detti progetti, la cui realizzazione potrebbe poi essere affidata ad un *pool* di soggetti, pubblici e/o privati, in sintonia di intenti e di modalità operative. Anche l'ottica e la prospettiva alla base della loro *mission* potrebbero assumere un carattere innovativo, nel senso che le fondazioni potrebbero atteggiarsi a protagonisti di una formula sperimentale di filantropia e beneficenza, imperniata sui principi di solidarietà e di sussidiarietà, che si fa carico di introdurre dosi massicce di gratuità e di etica nel sistema economico ed in quello sociale.

Per evitare la possibile obiezione di eccessiva astrattezza all'ipotesi appena delineata, veniamo subito ad una esemplificazione. La riacquisita autonomia operativa, l'ampio e variegato spettro dei settori di intervento, uniti alla facoltà di svolgere attività di impresa, ancorché in via strumentale rispetto agli scopi di pubblica utilità<sup>104</sup>, spalancano scenari nuovi, insieme a problematiche altrettanto inaffrontate,

102) Per quanto concerne il settore privato, si rileva che un apporto importante sta venendo da quelle imprese che cominciano a muoversi verso un'ottica di "brand management", in cui il proprio marchio mira ad offrire una vision suggestiva e ad avere un alto potere di coinvolgimento attraverso il "brand", che va molto al di là del prodotto o del servizio che promuove. La dimensione sociale dell'impresa, più che una scelta, sta diventando una necessità, per cui accanto al bilancio tradizionale, troviamo il bilancio sociale come spia di una nuova sensibilità delle stesse imprese alle quali sta stretto l'essere ridotte al puro ruolo economico di fabbriche generatrici di profitti. La nuova frontiera del mercato for profit si chiama responsabilità sociale, scelta imposta dalle grandi trasformazioni in atto in materia di globalizzazione dei mercati, dai cambiamenti demografici, da nuovi sistemi di valori, dalla pervasività delle tecnologie, dalle sfide ambientali.

103) Concordiamo con quanto osservato dal FRANZINI, *Fondazioni, istituzioni economiche e sviluppo sostenibile*, in *Il ponte*, 5/2003, p. 51 e seg., secondo cui il fenomeno di misurare le politiche e gli interventi in base al loro rendimento in termini di consenso, è trasversale, interessando anche la sfera pubblica.

104) Sull'analisi del rapporto di strumentalità sia dal punto di vista del diritto commerciale, sia da quello del diritto amministrativo, v. di recente AMOROSINO, *La vigilanza del Ministero dell'Economia sugli enti e società strumentali delle fondazioni bancarie*, in *Il Risparmio*, 2/2004, p. 31 e seg. e la dottrina ivi citata.

circa le possibili modalità attraverso cui le fondazioni possono dare corpo alla moderna concezione di filantropia poc'anzi accennata. Basti pensare a quei settori non tradizionali come, ad esempio, la realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità, oppure allo sviluppo locale ed all'edilizia popolare, aree generalmente coperte da soggetti profit, dove, invece, le fondazioni potrebbero divenire protagoniste. Promuovere o finanziare un'operazione di *project financing* destinata a realizzare delle residenze concepite specificamente per essere funzionali ad anziani e persone con varie disabilità, in associazione o consorzio con soggetti ammessi a partecipare alle gare pubbliche di appalto; la costituzione di un'impresa strumentale o di un consorzio di imprese di natura commerciale per realizzare un nuovo ospedale o un museo; la partecipazione al capitale di aziende municipalizzate che gestiscono servizi pubblici, sono alcune esemplificazioni nel senso indicato. Il valore sociale del bene o del servizio così realizzato, con la relativa possibilità di fruizione per categorie indistinte di soggetti consente di riconoscere al soggetto preposto all'attuazione la qualifica di ente strumentale al perseguimento degli scopi istituzionali della fondazione promotrice<sup>105</sup>.

Tutte queste attività, perfettamente legittime<sup>106</sup>, pongono, però, non poche questioni di natura giuridica. Con riferimento, infatti, alla possibilità di esercizio di attività di impresa, nelle ipotesi indicate, viene da chiedersi, ad esempio, se ed in che misura possa applicarsi alle fondazioni la qualifica di imprenditore commerciale ed il relativo statuto<sup>107</sup>; quali

105) Cfr. TIEGHI, *Le fondazioni bancarie. Riforma o controriforma*, cit., p. 75.

106) Il limite, indicato all'art. 3 del D. Lgs. 153/99, è rappresentato dal rapporto di strumentalità, fermo restando il divieto di esercitare funzioni creditizie.

107) La tesi dominante in dottrina e giurisprudenza ritiene applicabile anche agli enti non profit l'art. 2201 cod. civ. che impone l'iscrizione nel registro delle imprese agli enti pubblici allorché abbiano per oggetto esclusivo o principale un'attività commerciale. Riteniamo, tuttavia, che l'impresa strumentale rappresenti un patrimonio separato e che, dunque, la fondazione risponda delle obbligazioni assunte nell'esercizio dell'attività commerciale esclusivamente con il patrimonio dell'impresa strumentale, atteso che il D. Lgs. n. 153/99, nel consentire tale attività, ha introdotto una deroga al principio posto dall'art. 2740 cod. civ. In questo senso, SANDULLI, *Le attività di investimento delle Fondazioni bancarie*, in *Dir. della banca e del merc. fin.*, 2004, p. 19 e seg. Contra VOLANTI, *Il perseguimento degli scopi statuari e l'impresa strumentale*, in *AA.VV., Fondazioni di origine bancaria*, a cura di MAZZAMUTO, Torino, in corso di pubblicazione. Detta separazione opererebbe anche in caso di insolvenza dell'impresa strumentale, mentre non sarebbe certamente così nell'ipotesi di obbligazioni derivanti da fatto illecito compiuto dalla medesima impresa strumentale.

conseguenze ciò possa portare ai fini della natura giuridica delle stesse e dell'applicabilità in loro favore delle agevolazioni tributarie fino a questo momento previste. Affermare che le fondazioni di origine bancaria possono svolgere attività di impresa direttamente strumentale alle finalità istituzionali, ovvero coincidente con lo scopo di pubblica utilità, se da un lato apre interessanti possibilità circa le forme per esprimere un loro nuovo ruolo nella società civile, dall'altro, rischia di introdurre ulteriori elementi di incertezza circa la compatibilità di dette forme con la loro accertata natura giuridica privata, non commerciale e non profit. Immaginare che una significativa presenza delle fondazioni di origine bancaria in settori una volta riservati all'esclusiva competenza dello Stato e con le modalità tipiche dell'attività di impresa possa comportare nei loro confronti l'applicabilità, ad esempio, delle norme sulla vendita dei beni di consumo, e quindi anche quelle sulla responsabilità del produttore per danno da prodotto difettoso, ovvero la disciplina sulla pubblicità commerciale (anche ingannevole), o le altre norme previste a tutela del consumatore, certamente non contribuirebbe a chiarire, soprattutto ai non addetti ai lavori, ciò che detti enti sono ed il ruolo che vogliono svolgere nella complessa società contemporanea<sup>108</sup>.

D'altra parte, lo scenario appena descritto potrebbe consentire alle fondazioni di dispiegare al massimo grado l'autonomia operativa riconquistata, investendo le loro risorse e la capacità di iniziativa in ambiti comunque di sicuro impatto sociale, nel rispetto dei fini istituzionali per legge stabiliti, e del vincolo, anch'esso normativo, riguardante il raggiungimento di una redditività adeguata a conservare il loro patrimonio. Il quadro risultante sarebbe quello di fondazioni *holding* imprenditoriali non profit<sup>109</sup>, che controllano più enti e imprese strumentali, sui quali esercitano una funzione di vigilanza per verificare il rispetto del vincolo del perseguimento dei fini di utilità socia-

108) Tutta la vasta problematica che potrebbe derivare dalle ipotesi di cui al testo è stata affrontata da RUFFOLO, La tutela giurisdizionale del terzo settore, intervento al Congresso internazionale "Fondazioni bancarie e terzo settore in Italia e Spagna: esperienze a confronto", Foligno, 4/5 giugno 2004, atti in corso di pubblicazione, p. 15 e seg.

109) OPPO, Le fondazioni (ex) bancarie, in AA.VV., Le "fondazioni", Padova, 1999, cit., p. 8 e seg.

le<sup>110</sup>, cittadine a pieno titolo di quella imprenditorialità civile caratterizzata dall'ossequio al principio di sussidiarietà, dalla disponibilità a fare rete con tutte le figure soggettive del non profit, e dal rispetto del principio di economicità della gestione<sup>111</sup>.

Peraltro, gli ancora numerosi vincoli amministrativi tuttora presenti all'interno della disciplina di settore, in particolare proprio con riferimento alla funzione di vigilanza esercitata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e che la Consulta nelle sentenze nn. 300 e 301 del 2003 ha, come accennato, solo parzialmente ridimensionato, confermandone, tuttavia, il presupposto legittimante nella rilevanza sociale delle finalità istituzionali<sup>112</sup>, potrebbero costituire un serio ostacolo (o quanto meno un elemento di problematicità) al pieno dispiegarsi dell'autonomia privata delle fondazioni nel senso ora indicato. Si tratta qui di capire fino a che punto ed in quali forme può esplicarsi la funzione di vigilanza verso gli enti e le società strumentali, atteso che nei confronti delle fondazioni il modello preso a riferimento è quello pervasivo della vigilanza bancaria<sup>113</sup>. Premesso che l'attività di vigilanza non può riguardare direttamente l'organizzazione e l'operatività delle imprese strumentali, appare evidente che il centro di imputazione delle responsabilità a tal fine sono solo le fondazioni in quanto *holdings* di partecipazioni di controllo, tenute a rispondere nei confronti dell'autorità di vigilanza, oltre che degli altri azionisti di minoranza, dei creditori, e dei vari *stakeholders*, dell'eventuale mal-

110) Secondo AMOROSINO, La vigilanza del Ministero dell'Economia sugli enti e società strumentali delle fondazioni bancarie, cit., p. 39, il rapporto di strumentalità non si esaurirebbe nel rapporto privatistico di controllo, direzione e coordinamento, ma rilevarebbe anche sul versante pubblicistico, essendo le fondazioni ex bancarie e, mediamente, le loro controllate, assoggettate ad un regime di diritto privato speciale, giustificato dall'interesse pubblico all'effettivo perseguimento di finalità sociali che costituiscono la mission delle fondazioni. Abbiamo già avuto modo di criticare la riconducibilità di questi enti alla categoria di soggetti privati di diritto speciale, per cui non ci sentiamo di condividere la tesi dell'Autore.

111) Cfr. CASTELLO D'ANTONIO, Gli enti e le società esercenti attività strumentali, in AA.VV., La riforma legislativa sulla natura e sull'attività delle fondazioni bancarie, a cura di RESTUCCIA, Milano, 2003, p. 139 e seg.

112) NAPOLITANO, Op. cit., p. 1576 e seg.; ROSSI, Privato formale e pubblico sostanziale nelle fondazioni bancarie, intervento al Convegno "Problemi attuali delle fondazioni bancarie", Università di Sassari, 7-8 maggio 2004, in corso di pubblicazione.

113) Cfr. PORZIO, Op. cit., p. 13.

funzionamento di dette società strumentali. Analogamente a quanto accade nel settore del credito, nei rapporti tra Banca d'Italia e società capogruppo bancarie, e tra queste e le controllate, si può ritenere che le fondazioni abbiano nei confronti dell'autorità di vigilanza una responsabilità di risultato per quanto attiene all'attività svolta dalle società e dagli enti strumentali<sup>114</sup>. Se è vero, com'è vero, che le fondazioni *ex* bancarie, pur perseguendo fini di pubblica utilità, sono portatrici di interessi riconducibili a loro stesse e non alla collettività o agli enti locali territoriali<sup>115</sup>, il principio deve valere anche per queste realtà strumentali, le quali sono perciò tenute a rispondere solo alle fondazioni controllanti.

Dall'ampio scenario che si spalanca, in prospettiva, a seguito dell'utilizzo massiccio delle società strumentali da parte delle fondazioni come enti non profit, fanno seguito altre numerose, e in certa misura non prevedibili, implicazioni che allo stato possiamo soltanto accennare.

Al di là delle competenze dell'autorità di vigilanza, si deve immaginare che di fronte ad un momento di patologia dell'attività di detti enti strumentali possa intervenire il giudice ordinario, che potrà valutare eventuali profili di invalidità degli atti posti in essere secondo le comuni norme civilistiche o la disciplina di settore, mentre si deve escludere che possano emergere questioni di eccesso di potere. Al limite, si può pensare di incorrere in una fattispecie di attività svolta *non iure*, come nel caso, ad esempio, di pretermissione dello scopo di utilità sociale di questi enti, ma resta comunque chiaro che è diverso il tipo di controllo esercitato su un soggetto privato, quali le fondazioni e gli enti strumentali, rispetto ad un soggetto pubblico.

Continuando su questo filone, può porsi la delicata questione della tutela dei soggetti destinatari dei servizi, dei prodotti e dell'attività delle società strumentali in quanto attività di natura commerciale, seppur entro il limite generale del concetto di utilità sociale. Qualora detto limite venisse superato o ignorato, potrebbe configurarsi l'ipotesi di attività illecita e di conseguente invalidità dei contratti posti in essere in fun-

114) AMOROSINO, Op. ult. cit., p. 43.

115) RESCIGNO, Conclusioni, in AA.VV., Riforma costituzionale e nuova disciplina delle fondazioni di origine bancaria, a cura di Bottari, Rimini, 2003, p. 90.

zione di essa, con relativo ampliamento dell'area della responsabilità civile "atipica", ovvero fattispecie di *mala gestio* degli organi di questi enti, che possono teoricamente essere chiamati a rispondere<sup>116</sup>.

Sotto il profilo fiscale, allo stato, si osserva che la decisione della Commissione UE dell'agosto 2002, pur favorevole alle fondazioni, ha fatto chiaramente intendere che, per mantenere il regime fiscale privilegiato attualmente loro riservato dall'ordinamento italiano, in linea con la normativa comunitaria, è necessario che le fondazioni non associno alla partecipazione detenuta nelle banche, finora considerata attività non commerciale, alcun intervento, diretto o indiretto, nella gestione delle imprese partecipate. Un intervento del genere, quale quello che potrebbe configurarsi nei confronti delle imprese strumentali, sarebbe interpretato a livello comunitario, indipendentemente dalla qualifica giuridica del soggetto attivo e dagli scopi da esso perseguiti, come un'attività economica, se comporta la partecipazione ad un'attività di cessione di beni o di servizi in un determinato mercato, con la conseguenza che la disciplina italiana non risulterebbe compatibile con quella europea in materia di concorrenza, non discriminazione, libertà di stabilimento e circolazione dei capitali<sup>117</sup>.

Di fronte a problematiche così complesse che rischiano di alimentare la confusione sull'esatta natura giuridica delle fondazioni di origine bancaria, a causa della commistione di non profit e profit, di diritto privato e di diritto pubblico, di finalità proprie ma di rilevanza collettiva, della presenza di una funzione di controllo di carattere verticistico, molto simile a quella indirizzata verso soggetti pubblici piuttosto che verso persone giuridiche private, comprendiamo l'atteggiamento di chi guarda a queste prospettive con diffi-

116) RUFFOLO, Op. cit., p. 27 e seg. che ipotizza di applicare agli enti non profit nelle fattispecie indicate il modello di responsabilità c.d. da "contatto sociale", che si ricollega alla violazione di obblighi di comportamento e di protezione che, trovando la loro fonte primaria nel dovere di solidarietà sociale ex art. 2 Cost., sono funzionali alla tutela dell'affidamento ingenerato nel singolo sulla correttezza dell'azione di questi enti strumentali.

117) La valutazione favorevole alle fondazioni operata dalla Commissione UE, basata esclusivamente sull'accertamento oggettivo come non commerciale dell'attività da esse posta in essere, e non sulla strumentalità rispetto ai loro fini, non può considerarsi pienamente assolutoria, poiché si è attenuta alle dichiarazioni dell'autorità italiana secondo cui per il momento nessuna delle fondazioni *ex* bancarie si è avvalsa della possibilità prevista dalla legge di esercitare direttamente un'attività nei settori rilevanti.

denza e con molta prudenza, continuando a riservare alle fondazioni un ruolo ed un'operatività più legati alle modalità di tradizionale intervento, tuttora molto richiesti, soprattutto dalle realtà medio/piccole<sup>118</sup>.

Eppure, superando le obiezioni e gli ostacoli legati agli scenari futuri appena descritti, le fondazioni sono in grado fin d'ora di promuovere una modalità nuova di intervento, aggiornando il concetto e la prassi di beneficenza e di filantropia. Del resto, il processo di progressiva ed accentuata istituzionalizzazione del terzo settore e del non profit - di cui le fondazioni sono cittadine a pieno titolo - soggetto ormai dichiaratamente deputato a colmare i vuoti lasciati da un *welfare* in ritirata, non si arresta, e di fronte ad esso le fondazioni hanno la responsabilità, a nostro parere, di ritagliarsi un compito ed un ruolo che consentano loro di conservare i numerosi tratti distintivi rispetto alle altre realtà del medesimo mondo.

Esse, ma è solo una proposta al limite della provocazione, possono farsi protagoniste e modello operativo di un nuovo modo di concepire il rapporto tra il privato cittadino e le istituzioni, in cui queste ultime non siano intese sempre e solo come strutture elefantache, burocratizzate ed inefficienti, ma come organismi recettivi e sensibili, resi vitali da persone che, sull'esempio del mondo del non profit, cominciano a concepire ed a testimoniare una logica di servizio agli altri, di disponibilità aperta e gratuita, non come momento istituzionale, ma come connotato essenziale del proprio comportamento e del vivere sociale in qualunque momento e contesto.

Superare l'impostazione comunemente condivisa, che ha condotto ad individuare il terzo settore come territorio residuale rispetto a quelli autonomamente occupati dallo Stato e dal mercato, significa tentare di scardinare le dicotomie pubblico/privato, Stato/mercato, iniettando in modo trasversale all'interno dell'attuale sistema economico e sociale l'elemento rivoluzionario della gratuità, fattore che ha una potenzialità

118) Il IX Rapporto dell'ACRI (§ 4.2.5) conferma la netta preferenza delle fondazioni, anche per il 2003, per l'impostazione *granting*, con il sovvenzionamento di opere e servizi che rappresenta la modalità di intervento di gran lunga più diffusa, segnando l'81% degli importi erogati nell'anno e l'86% del numero di iniziative.

dirompente e che ha già dimostrato la sua efficacia in tal senso<sup>119</sup>.

Il terzo settore, con la sua connaturale spinta all'apertura all'altro, rappresenta un momento di sintesi delle relazioni tra singoli e tra comunità, che funziona come antidoto alle esasperazioni dell'individualismo.

Far parte di una comunità come cittadini, nell'ottica che stiamo illustrando, non è tanto e solo uno *status* individuale che garantisce una serie di diritti ed attribuisce dei doveri, ma diventa una modalità di relazione, che, in un assetto corretto, pretende il riconoscimento da parte dello Stato dell'essenza della persona, ed esclude il dominio e la sopraffazione, in presenza dei quali si trasformerebbe in sudditanza. Il principio di solidarietà "espressione della profonda socialità che caratterizza la persona", riflesso della "originaria connotazione dell'uomo *uti socius*" nonché "principio posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico",<sup>120</sup> è come il letto del fiume entro il cui alveo deve scorrere l'energia di questa nuova società che vuole svincolare l'idea di gratuità da quella di dono, facendone una modalità di svolgimento di un qualsiasi rapporto, anche giuridico, e non un mero connotato del secondo, in modo da divenire una forma di espressione della giuridicità. Ogni rapporto giuridico, perfino quello più rigorosamente inquadrabile in termini di doverosità, seguendo questa impostazione e trasferendola su un piano giuridico-istituzionale, non può che essere inteso facendosi carico della posizione dell'altro, arrivando a far sì che non vi sia solo un interesse pro-

119) Alcuni economisti hanno provato che è possibile canalizzare il gratuito entro i modelli tradizionali dell'economia di mercato, ed analogo tentativo si sta portando avanti nell'ambito della riflessione giuridica, laddove si teorizza di un diritto "mite" o "fraterno", capace cioè di costruire la trama del proprio tessuto al di fuori di qualsiasi dimensione riduttivamente costrittiva. Nell'ottica del "diritto fraterno", capace di dare cittadinanza alle esperienze ed alle identità di tutti, inclusivo, dunque, delle diversità, si supera lo schema di una cittadinanza definita esclusivamente, da un lato, da attività di tipo rivendicativo, e dall'altro, dalla elargizione di prestazioni dovute; essa si traduce piuttosto in una corresponsabilizzazione orientata a favorire l'esercizio dei diritti comuni. Una riflessione ampia e multidisciplinare sul punto ha trovato accoglienza nell'ambito del convegno nazionale promosso dalla Fondazione Italiana per il Volontariato dal titolo "Per un nuovo volontariato quale modello di cittadinanza", svoltosi a Roma il 1° e 2° ottobre 2004.

120) Come definito dalla Consulta in due successive sentenze: C. Cost. 28 febbraio 1992, n. 75, in Giur. cost., 1992, p. 404 e seg.; C. Cost. 31 dicembre 1993, n. 500, in Foro it., 1995, I, c. 94 e seg.

tetto cui corrisponde un altro sacrificio, ma un equilibrio fra due posizioni soggettive.

Costruire una rete fitta e uniforme di relazioni di questo tipo, che arriva a modificare il modo di concepire l'interesse generale e quello egoistico - e pur legittimo - del singolo, fino a determinare scelte da parte dello Stato, del mercato e dello stesso terzo settore, capaci di favorire la penetrazione dello spirito del gratuito come poc'anzi descritto, potrebbe essere l'obiettivo alto delle fondazioni, entro cui far vivere l'attuale *mission* che verrebbe tutt'altro che stravolta, bensì opportunamente rigenerata ed aggiornata. Costruire attraverso opere che "comunicano" il linguaggio della gratuità una vera *communitas*, parola che viene dalla radice *munus*, ed esprime al contempo l'idea del dono e quella del dovere, dove la prima è la dimensione all'interno della quale vive e si alimenta la seconda, potrebbe diventare la nobile missione di fondo entro cui vive e si alimenta l'operatività istituzionale, nuova e tradizionale, delle fondazioni di origine bancaria. La sfida che attende questi soggetti, come le altre organizzazioni del non profit, consiste, a nostro giudizio, nel restituire piena cittadinanza, anche nella sfera pubblica, al principio di gratuità che la cultura della modernità ha relegato nella sola sfera privata, costruendo la figura del filantropo contemporaneo. A questa figura che genera quasi sempre dipendenza nel beneficiario e che non è del tutto immune da una logica di scambio, e cioè da una concezione del *munus* come strumento per impegnare ed in fondo soggiogare l'altro, bisogna contrapporre la prassi del dono gratuito e dell'etica del bene comune, che è alla base della corretta socialità, poiché provoca sempre l'attivazione di un rapporto di reciproco riconoscimento e rispetto, rapporto da cui nasce l'interesse *per* l'altro e non già *all'*altro.

In questa ottica, alle fondazioni di origine bancaria potrebbe essere affidata, specificamente, data la loro origine, l'ardua missione di "umanizzare" l'economia, e cioè la costruzione di uno spazio economico dentro al mercato, composto da soggetti mossi dal principio del dono come reciprocità, cosicché esso possa progressivamente tornare ad essere mezzo per rafforzare il vincolo sociale, mediante la promozione sia di prassi che favoriscano la distribuzione della ricchezza, sia di un'area economica in cui i cittadini possano liberamente sperimentare i valori della fiducia, della solidarietà, della generosità,

senza i quali il mercato stesso sarebbe votato a sicura eutanasia. In un contesto dominato da istituzioni economiche che si fondano sul principio egoistico del sinallagma, dove tuttavia, il problema vero non è tanto il mercato *tout court*, bensì il mercato ridotto a solo scambio strumentale di equivalenti, non c'è dubbio che la missione si rivela più che problematica, ma, riteniamo, non impossibile. Il nodo cruciale per superare la contrapposizione tra interesse proprio e interesse per gli altri, retaggio del pensiero individualista, sta nel far sì che l'etica del bene comune, inteso come bene dello stesso essere in comune, possa divenire motore dell'agire dei soggetti economici. Occorre, in altre parole, arrivare a comprendere a livello di coscienza diffusa che l'*essere etici*, seguire, cioè, nella prassi economica l'etica del bene comune, corrisponde anche al bene per sé, in quanto produce quella rete di rapporti basati sulla reciprocità e sulla fiducia che soddisfa quei bisogni relazionali che, accanto a quelli materiali, rappresentano il raggiungimento della condizione di pieno benessere che è costitutiva di ciascuna persona. Il mondo del privato sociale nella sua interezza, comprese le fondazioni, con la sua spinta di apertura per l'altro, già rappresenta un momento di sintesi delle relazioni tra singoli e gruppi all'interno della comunità, che può funzionare da potente antidoto contro le spinte individualistiche. Esso deve tendere a costituire un corpo omogeneo che si impone come modello di organizzazione di una parte della vita associata e della vita economica, tale da condizionare ed orientare l'agire delle istituzioni e del mercato<sup>121</sup>.

Le fondazioni di origine bancaria, che possiedono risorse economiche adeguate da investire sul territorio, e che non sono condizionate dall'ansia di farsi pubblicità o di avere un immediato ritorno, anche solo in termini di immagine, dall'attività filantropica, più che altro grazie al fatto che la loro identità è chiaramente definita nella storia e nell'esperienza delle casse di risparmio, si rivelano i soggetti più adatti per affrontare questo compito arduo, ma possibile e affasci-

121) Le organizzazioni del terzo settore stanno progressivamente assumendo un ruolo primario tra gli attori della policy-making territoriale, partecipando attivamente alla programmazione ed alla progettazione delle attività sociali, in una logica di partnership. Risulta ancora carente la funzione di controllo e di critica dell'operato della Pubblica Amministrazione.



nante, un obiettivo di lungo termine in grado di cambiare il volto della nostra civiltà. Esse dovrebbero, in pratica, assumersi il ruolo di *leader* nell'azione di promuovere, sostenere ed orientare l'attività di tutti i soggetti che operano nel sociale fuori dalla logica del profitto e per farlo devono accreditarsi quali istituzioni del terzo settore, di un sistema organico, cioè, di relazioni, di iniziative, di progettualità e di responsabilità che coinvolga chi decide il cosa, quando e dove donare, i beneficiari degli interventi, ma anche la collettività in generale cui è doveroso rendere conto della destinazione delle ingenti risorse di cui le fondazioni sono titolari, risorse che, non dimentichiamolo, provengono per lo più dalla medesima collettività dove ogni fondazione opera.

Così interpretando la loro *mission* ed investendo nella comunicazione, per far conoscere il nuovo ruolo che intendono assolvere, nella trasparenza e nel rispetto delle sfere di competenza degli altri soggetti attori di questa che possiamo chiamare "avventura", le fondazioni di origine bancaria potranno finalmente scrollarsi di dosso l'accusa di autoreferenzialità. In quanto esponenti di una logica e di una conseguente prassi che favorisce l'atto gratuito nel senso che si è tentato di chiarire, il loro successo sarebbe misurato solo in termini di approvazione sociale in rapporto alla coerente traduzione in atto della nuova *mission*. In questo contesto anche la ricerca del successo potrebbe allora considerarsi legittima, in quanto frutto non di una logica di mera competizione, né tanto meno di supremazia, bensì di una primazia nello svolgimento corretto della propria azione, atteggiamento che comporta il riconoscimento della dignità, del lavoro svolto nella stessa direzione dagli altri soggetti e della determinata volontà di cooperare con essi per i medesimi fini.

È chiaro che per soggetti che ambiscono a ricoprire un ruolo così rilevante per i futuri assetti economico-sociali del nostro Paese il "vestito" che attualmente il codice civile oggi riserva loro appare largamente inadeguato ed obsoleto. Neppure interventi di natura speciale e parziale, ne sono ormai tutti convinti, possono servire a colmare la lacuna, poiché ora si tratta di disciplinare delle realtà che non sono più semplicemente la traduzione operativa di nobili atteggiamenti di solidarietà e di liberalità, ma che vogliono diventare una specifica dimensione dell'agire sociale, una forza d'urto in grado di condiziona-

re la prassi comune di altri soggetti, Stato e mercato, soggetti pubblici e privati, per andare addirittura oltre queste tradizionali e, come abbiamo visto, in parte superate categorie.

La riforma del libro I, titolo II, del codice civile, riguardante le persone giuridiche, è una necessità urgente e condivisa, a tal punto che alcuni progetti di legge sono già stati elaborati e sono stati oggetto di esame da parte di associazioni di categoria e di parte della dottrina, e sembrano correttamente intercettare il bisogno di dare lineamenti nuovi a questa galassia di soggetti che legittimamente aspira a vedersi riconosciuto giuridicamente il crescente contributo offerto all'affermarsi di una società più equa e solidale.

## 6. Il progetto di riforma del libro I titolo II del codice civile

Le esigenze che hanno portato di recente a grandi novità nel nostro ordinamento nella disciplina delle attività economiche profit e non profit, e cioè le trasformazioni indotte dalla legislazione europea e la crescente competizione, non si sono esaurite con la riforma delle società commerciali, poiché è stata da più parti ampiamente evidenziata la necessità di una revisione anche del settore non profit e, dunque, delle associazioni e delle fondazioni che sono di quelle le assolute protagoniste. L'opportunità di un aggiornamento della disciplina di questi soggetti è rafforzata da tre ulteriori ordini di ragioni. La prima è rappresentata dalla evidente inadeguatezza delle attuali norme codicistiche che riflettono un'impostazione del tutto superata, basata su una considerazione fundamentalmente negativa del fenomeno associativo e dei corpi intermedi in generale, che rappresenta un indirizzo di fondo agli antipodi con il dettato della Carta costituzionale<sup>122</sup>. La seconda è costituita dalla grande quantità di norme di natura spe-

122) Come rilevato dalla Consulta nella citata sentenza n. 300/2003, il vigente testo dell'art. 118 Cost. disegna un sistema di rapporti tra pubblico e privato che dà rilievo ad un modello organizzativo in cui lo sviluppo della società civile si realizza attraverso il rispetto e la valorizzazione delle energie individuali, garantendo ai soggetti in cui si articola l'organizzazione delle libertà sociali il diritto di interpretare i bisogni collettivi emergenti dal "sociale" e di impegnarsi direttamente per la loro realizzazione.

ziale che ha introdotto dei sottogruppi di soggetti con caratteristiche e finalità comuni, e che ha fortemente marginalizzato la disciplina di diritto comune, tanto da riservarle una funzione ormai meramente residuale<sup>123</sup>. La terza ed ultima è rappresentata dalla crescita esponenziale del numero di soggetti ascrivibili alle categorie delle associazioni e fondazioni negli ultimi dieci anni, crescita che ha contribuito a creare una galassia di organismi con scopi, struttura e consistenza patrimoniale molto diversi tra loro e certamente non riconducibili alle scarse disposizioni codicistiche<sup>124</sup>.

Su iniziativa della fondazione Orlando, e grazie al contributo redazionale di alcuni giuristi indipendenti è stata elaborata, pubblicamente presentata e già ampiamente discussa una bozza di legge delega, che ha l'ambizione di definire una normativa organica delle persone giuridiche di diritto privato da sostituire integralmente quella oggi vigente<sup>125</sup>.

Il testo, che è stato fatto proprio dal Sottosegretario alla Giustizia Mi-

123) Basti pensare alla legge quadro sul volontariato (L. n. 266/91), alla disciplina sulla trasformazione in fondazioni degli enti lirici (D. Lgs. n. 367/96), alle norme in materia tributaria per gli enti non commerciali e per le ONLUS (L. n. 460/97), oltre che alla disciplina prevista per le fondazioni di origine bancaria. In questo quadro il legislatore tributario ha spesso svolto un ruolo di supplenza rispetto al vuoto prodottosi nel diritto sostanziale, individuando specifiche e nuove categorie di soggetti che, tuttavia, sono rimasti privi di coordinamento con il codice civile. Questa sovrapposizione di leggi speciali ha altresì accresciuto le incertezze circa le norme applicabili ai soggetti senza fini di lucro, creando situazioni senza dubbio patologiche. Basti pensare all'incerta competenza del giudice che deve decidere in materia di invalidità delle deliberazioni ed all'accennato problema dell'esercizio di attività di impresa con le sue conseguenze sul piano dell'eventuale applicazione della disciplina fallimentare.

124) Peraltro, è altresì da sottolineare come proprio la fondazione sia stato lo strumento preferito dallo Stato e da altri enti pubblici per costituire soggetti cui attribuire lo svolgimento o l'attuazione di politiche pubbliche. Si tratta di fattispecie appositamente disciplinate, nelle quali il rapporto tra il fondatore, cioè lo Stato, il patrimonio e lo scopo assume profili diversi rispetto al modello codicistico.

125) Il testo è consultabile sul sito [www.confcommercio.it/home/ArchivioGi](http://www.confcommercio.it/home/ArchivioGi). In effetti, una prima osservazione critica potrebbe riguardare lo strumento scelto per condurre in porto la riforma, che implica tempi piuttosto lunghi, non meno di due o tre anni per arrivare all'articolato. D'altra parte, non è senza significato il fatto che anche per la riforma del diritto societario che, peraltro, ha costituito un modello per taluni profili, si è adottato il medesimo strumento, per favorire una più profonda e diffusa conoscenza del nuovo impianto normativo, verificando e valutando con ponderazione gli interessi che ruotano attorno alle problematiche, e per facilitare il suo impatto nella prassi degli operatori. È certamente preferibile pagare un alto costo in termini di tempo, piuttosto che avere rapidamente una riforma scadente.

chele Vietti, che ha dichiarato anche di voler avviare al più presto il lungo e complesso iter parlamentare, si apre con l'individuazione degli obiettivi della riforma, che si propone: di semplificare il procedimento di costituzione dei soggetti in argomento, stabilendo, quali requisiti necessari per l'acquisto della personalità giuridica, la liceità dello scopo e la sufficienza del patrimonio; di ampliare l'autonomia statutaria; di distinguere le persone giuridiche che perseguono fini di interesse generale da quelle che perseguono fini esclusivamente privati; di disciplinare l'esercizio delle imprese commerciali strumentali, tenendo ben presente la necessità di un'efficace tutela dei terzi.

Già da questi rapidi cenni si comprende che la bozza di legge delega sposa il modello adottato per lo più dai Paesi di area tedesca, che ha come principi di fondo il riconoscimento della personalità giuridica sulla base della liceità del fine e della sufficienza del patrimonio; una larga autonomia organizzativa e gestionale; il controllo esterno di legalità<sup>126</sup>.

Rispetto alla normativa vigente, dunque, i profili di maggiore novità sono: l'introduzione di due categorie di persone giuridiche assoggettate a diversa disciplina, quelle che suscitano un affidamento in ordine alla realizzazione di un fine collettivo o riferibile alla generalità, e quelle caratterizzate dall'autodestinazione agli associati dell'attività svolta; l'auspicata piena considerazione della possibilità per questi soggetti di svolgere attività di impresa con relativa regolamentazione; l'introduzione di un sistema normativo, per ottenere la personalità giuridica, analogo a quello previsto per i soggetti del libro V del codice civile; l'istituzione di una diversa autorità di controllo per le sole persone giuridiche di dimensioni rilevanti, con poteri meno invasivi.

La netta distinzione tra i due tipi di soggetti, presente nell'art. 2 del

126) Il modello alternativo, adottato in Francia, Lussemburgo, Grecia, Spagna e Portogallo prevede, invece, un regime concessorio della personalità giuridica da parte dell'autorità amministrativa, previa valutazione dello scopo perseguito; l'autorizzazione della medesima autorità per le modifiche statutarie; la nomina da parte della stessa di una quota degli amministratori; possibili limitazioni alla capacità di acquisire determinati diritti; penetranti controlli dell'autorità di vigilanza. Regole meno severe sono però stabilite per gli enti che non perseguono fini di pubblico interesse. Sull'argomento, v. NUZZO, Il sistema delle Fondazioni tra autonomia privata e norme di intervento, cit., in corso di pubblicazione.

progetto di legge delega, da cui scaturisce una profonda differenziazione regolamentare, è espressione della volontà degli estensori di lasciare le persone giuridiche con finalità private alla loro libera autodeterminazione, e di costruire, al contrario, una struttura normativa più robusta, contenente obblighi e divieti, e con un assetto organizzativo rigido, per quelle che mirano a perseguire finalità con rilevanza generale<sup>127</sup>. La medesima disposizione chiarisce che sono da considerarsi enti appartenenti a quest'ultima categoria quelli che hanno ricevuto o programmano di ricevere oblazioni o contributi dal pubblico ovvero contributi pubblici; hanno ottenuto liberalità per realizzare scopi di utilità collettiva, ovvero amministrano patrimoni lasciati o donati aventi finalità diverse da quelle proprie; si avvalgono continuamente di lavoro volontario; svolgono attività di impresa al fine di realizzare scopi di utilità generale.

Il progetto di legge delega in argomento è senza dubbio il tentativo al momento più compiuto e più organico per dare alle persone giuridiche di diritto privato una disciplina coerente ed esaustiva, in grado di coordinarsi con le numerose altre parti del codice civile che sono state oggetto di radicali, recenti riforme. Esso, tuttavia, non è inserito tra i progetti prioritari del governo nell'attuale legislatura e, pertanto, non è difficile immaginare che il procedimento di discussione ed approvazione possa essere avviato agli inizi del prossimo mandato elettorale. Quello che per il momento ci sentiamo di auspicare è che, se dovesse essere scelta la strada della legge delega, in sede di norme delegate non vengano riproposte quelle disposizioni eccessivamente invasive e limitative dell'autonomia di questi soggetti, anche di quelli che per struttura e mezzi patrimoniali generano un affidamento in ordine alla realizzazione di un qualche fine collettivo. Se così malauguratamente accadesse, vorrebbe dire che la lunga battaglia combattuta dalle fondazioni di origine bancaria in questi ultimi anni sarebbe stata vana.

---

127) In forza della diversa rilevanza degli scopi perseguiti, ad esempio, non è a queste ultime consentita la revoca dell'atto di donazione, come invece previsto per le fondazioni di utilità privata.

---

## **LE GARANZIE NELLA NUOVA REGOLAMENTAZIONE SULL'ADEGUATEZZA PATRIMONIALE NELLE BANCHE: PROBLEMI E PROSPETTIVE PER I CONFIDI**

di Francesco Vallasca

*Ricercatore di Economia degli Intermediari Finanziari  
Facoltà di Economia, Università degli Studi di Cagliari*

*Under the new regulation framework on banks' capital adequacy, proposed by the Basel Committee and adopted by the European Commission in the proposal for the Capital Requirements Directive, a great relevance is recognised to the credit risk mitigation techniques. Among these techniques, that allow banks to decrease the amount of regulatory capital absorbed by their lending activity, the acquisition of both collaterals and guarantees is included.*

*In this article we will evaluate how this new regulatory context can affect the Italian Confidi traditional activity. Moreover we will try to identify the strategies that these institutions must pursue in order to be recognised as valuable guarantors by the banking system.*

*To achieve this purpose the performances of a large sample of Italian Confidi, belonging to the industrial sector, will be also investigated for the period 1999-2003. This sample shows low economic performance and a decreasing trend in the capitalisation rate.*

## **Introduzione**

Le nuove regole sull'adeguatezza patrimoniale nelle banche, elaborate dal Comitato di Basilea e recepite dalla Commissione Europea nella proposta di direttiva nota come CRD (*Capital Requirements Directive*), consentono alle aziende di credito di misurare il rischio dell'attività di prestito secondo due distinti approcci<sup>1</sup>.

Nel primo approccio, denominato *Standardised*, le banche valutano il grado di affidabilità dei prenditori di fondi servendosi dei rating a questi assegnati da società esterne, riconosciute allo scopo dall'Autorità di Vigilanza. I debitori vengono così classificati in categorie di merito di credito, per ciascuna delle quali la normativa fornisce il coefficiente di ponderazione per il rischio che l'intermediario deve applicare ai finanziamenti erogati per misurare il proprio grado di solvibilità<sup>2</sup>.

---

1) Non si tratta peraltro di una nuova direttiva, bensì della correzione delle norme comunitarie al momento in vigore. Cfr. European Commission, Proposal for the amendment of the Consolidated Banking Directive (2000/12/EC) and the Capital Adequacy Directive (93/6/EEC), July 2004.

2) Per i prestiti concessi ad aziende prive di rating esterni si prevede una ponderazione pari al 100%.

Nel secondo approccio, definito *Internal Ratings Based* (IRB), le valutazioni sul merito di credito vengono invece effettuate dalle banche attraverso sistemi di rating di origine interna. In tale ambito, l'intermediario ha però la possibilità di scegliere tra due alternative metodologiche che si differenziano per il numero di componenti del rischio creditizio che devono essere internamente stimate<sup>3</sup>.

Si prevede cioè un metodo di base, che richiede la stima della sola probabilità di insolvenza del prestatore di risorse, ed un metodo avanzato che impone la diretta quantificazione di tutti i parametri che influiscono sull'entità dell'assorbimento patrimoniale generato dai prestiti<sup>4</sup>. In entrambe le ipotesi, la banca determina infine i coefficienti prudenziali da applicare ai finanziamenti concessi utilizzando le funzioni di ponderazione previste dalla normativa.

A prescindere dall'approccio utilizzato, agli intermediari creditizi viene comunque data la possibilità di contenere l'assorbimento patrimoniale attraverso il ricorso a tecniche di mitigazione del rischio di credito, come ad esempio l'acquisizione di garanzie accessorie. Anche su questo tema però il nuovo quadro regolamentare introduce delle importanti innovazioni rispetto alla normativa vigente.

Una prima è rappresentata da una più articolata definizione dei requisiti che le garanzie devono soddisfare per poter essere riconosciute dalla vigilanza prudenziale come strumenti di mitigazione del rischio. Una seconda innovazione è poi costituita dall'introduzione di metodologie che consentono di quantificare in modo più preciso i benefici patrimoniali che la banca ottiene con l'acquisizione delle garanzie "ammissibili". Questi sistemi di quantificazione rendono così evidente come i vantaggi patrimoniali conseguibili da un intermediario crescano all'aumentare del valore monetario delle garanzie reali e, in genere, del merito di credito del soggetto erogatore della garanzia personale.

3) Le componenti del rischio di credito sono rappresentate dalla probabilità di insolvenza del debitore (*Probability of default*, PD), dal tasso di perdita che la banca ritiene di subire in caso di insolvenza del soggetto finanziato (*Loss given default*, LGD), dalla durata effettiva dell'esposizione (*Maturity*, M) e dal valore di quest'ultima al momento del default (*Exposure at default*, EAD). Per approfondimenti sull'argomento si rimanda a De Laurentis G., *Rating interni e credit risk management*, Bancaria editrice, Roma, 2001, cap. 1, pagg. 23-54.

4) Sui modelli di rating interno si veda Resti A., *I modelli di rating interno: le conseguenze sulle politiche di credito, Banche e Banchieri* n. 2004, pp. 27-47.

Sono proprio questi cambiamenti regolamentari, che andranno applicati a far data dall'inizio del 2007, che inducono ad interrogarsi sulla funzione che in prospettiva potranno svolgere le garanzie (reali e personali) rilasciate nell'ambito di schemi di tipo mutualistico, dai Consorzi e dalle Cooperative di garanzia collettiva dei fidi (nel seguito Confidi). Nonostante, infatti, la CRD, nella versione recentemente divulgata, apporti alcune integrazioni alle proposte formulate dal Comitato di Basilea, che paiono favorire i Confidi, emerge per gli organismi in esame l'esigenza di valorizzare la loro attività nel contesto della vigilanza prudenziale, modificando scelte produttive e strategiche ormai consolidate.

In altre parole, a seguito delle descritte innovazioni regolamentari, per gli organismi di cui si tratta sembra emergere sia la necessità di rivedere il modo di relazionarsi con il sistema bancario, quanto a tipologie di garanzie da rilasciare, sia, soprattutto, l'esigenza di attivare scelte strategiche orientate al conseguimento di un elevato rating creditizio, in quanto destinato a sostituire quello del soggetto garantito.

Il presente lavoro intende soffermarsi su questi ultimi temi, con l'obiettivo di valutare, attraverso l'analisi dei dati di bilancio, quale sia al momento attuale lo *standing* creditizio dei Confidi nazionali operanti nel settore industriale.

A tal fine l'analisi che segue viene articolata in quattro parti. La prima parte descrive, sinteticamente, le funzioni tradizionalmente svolte dagli organismi di garanzia collettiva nell'ambito dei rapporti tra le banche e le imprese minori.

La seconda parte, dopo avere illustrato le nuove regole sul riconoscimento e sul trattamento delle garanzie reali e personali, così come definite nella proposta di direttiva del 14 luglio del 2004, delinea le conseguenze che si andranno a determinare sull'attività dei Confidi. La terza parte identifica le scelte strategiche che gli organismi di garanzia sembrano destinati a privilegiare se intendono valorizzare il loro rating creditizio, valutando poi se queste scelte possano essere più agevolmente attuate a seguito della nuova legge quadro sul sistema delle garanzie collettive in vigore dal novembre del 2003.

L'ultima parte è, infine, dedicata all'analisi empirica condotta, per il periodo dal 1999 al 2003, sui bilanci aggregati di un campione di Confidi operanti nel settore industriale. Ad evidenza, l'intento è quello di

valutare, attraverso l'ausilio di un set di indicatori contabili, quei profili di gestione che influenzano il giudizio espresso dalle agenzie specializzate nell'attribuzione di un rating creditizio agli organismi in esame.

### **1. La funzione delle garanzie nel credito alle piccole imprese e il ruolo dei Confidi**

Il rapporto tra le banche e le imprese di minori dimensioni risente di norma di carenze di natura informativa, che rendono alquanto problematica e onerosa per il finanziatore la valutazione delle richieste di affidamento.

La difficoltà a reperire e ad elaborare l'informazione necessaria a stimare il merito di credito, si ripercuote così negativamente sulle condizioni contrattuali applicate dall'intermediario alla clientela in esame.

Più in particolare, un primo effetto negativo si può manifestare dal lato della quantità di credito che la banca rende disponibile. L'intermediario, pur ritenendo sostenibile il rischio percepito, può essere cioè indotto a privilegiare comportamenti prudenziali che sfociano in politiche di limitazione delle proprie esposizioni, andando quindi a soddisfare soltanto una parte delle complessive esigenze finanziarie dell'impresa<sup>5</sup>.

Ancor più probabile per il prenditore di fondi risulta però il verificarsi di un secondo indesiderato effetto: la banca può essere indotta a compensare la maggiore aleatorietà della decisione di affidamento innalzando il premio per il rischio posto a carico del debitore.

Al fine di limitare questi effetti negativi può così emergere per le imprese minori la necessità di concedere garanzie accessorie. Sebbene, infatti, sia ormai opinione consolidata, e condivisa, che le garanzie non accrescano la capacità di rimborso del finanziato, riconducibile unicamente alla produzione di congrui flussi di cassa, le stesse sono però portatrici di un aumento del livello di rischio tollerabile

5) Cfr. Comana M., Gli organismi collettivi di garanzia dei fidi: un nuovo ruolo nel rapporto banca-impresa?, *Banche e Banchieri*, n. 3, 1991, pag. 163.

dall'azienda di credito. E questo a motivo della loro capacità di limitare le conseguenze sfavorevoli derivanti dall'insolvenza del cliente<sup>6</sup>. In altre parole, la possibilità che il prenditore di risorse possa rilasciare garanzie, sposta in avanti la soglia di rischio ritenuta accettabile dall'intermediario creditizio, allentando i vincoli all'accesso al finanziamento gravanti sull'impresa.

Proprio sulla funzione delle garanzie quali strumenti che favoriscono l'accesso al credito delle imprese minori si basa l'attività degli organismi di garanzia collettiva dei fidi, operanti nell'ambito del nostro sistema finanziario sin dalla fine degli anni '60.

Questi organismi mirano a rimuovere, o quantomeno ridurre, le difficoltà di accesso al credito delle unità produttive di piccola dimensione, attraverso la promozione di forme associative tra i richiedenti credito. Si forma così un "fondo comune" da destinare all'attività di rilascio di garanzie, sussidiarie, in sostegno delle domande di affidamento dei consorziati.

Più in particolare, l'attività di detti organismi consiste nell'erogazione di garanzie collettive di natura reale e personale, con le quali l'ente si fa carico di una quota percentuale, solitamente pari al 50%, della perdita che la banca subisce in seguito all'insolvenza del cliente.

Le garanzie di tipo reale assumono la forma del pegno (irregolare) di fondi liquidi e di titoli, presso le banche con le quali si sono preventivamente stipulate le convenzioni per fissare le condizioni di accesso al credito da praticare alle imprese consociate. L'insieme delle risorse costituibili in garanzia rappresenta il cosiddetto "fondo rischi", che viene alimentato non solo dagli apporti delle imprese che aderiscono al Confidi, ma anche dai contributi di enti esterni che si propongono di sostenere l'attività dell'ente mutualistico.

Queste risorse vengono poste dal Confidi a garanzia di una molteplicità di posizioni di fido, secondo un multiplo definito negli accordi preventivamente conclusi con le banche convenzionate. Qualora si manifesti una insolvenza di un cliente appartenente al portafoglio garantito, la banca è così solita prelevare, a titolo provvisorio, una somma pari alla quota di rischio a carico dell'ente di mutua garanzia: somma che potrà

6) Cfr. Comana M., op. cit., pag. 164.

essere, in tutto, o più probabilmente in parte, riaccreditata in funzione degli importi che la banca otterrà con l'azione di recupero.

Le potenzialità operative di ciascun Confidi dipendono quindi da un lato dall'entità raggiunta dal fondo rischi, dall'altro lato dalla capacità di salvaguardarne il valore mantenendo elevata la qualità media dei soggetti garantiti.

Con riferimento alle garanzie di tipo personale, queste ultime sono solitamente ricollegabili al cosiddetto "fondo fideiussorio", generato dall'insieme di lettere di impegno rilasciate, in genere direttamente a favore delle banche, dalle imprese associate, adempiendo così ad un obbligo statutario imposto dal Confidi<sup>7</sup>.

In questo caso l'ammontare dei finanziamenti potenzialmente garantibili dal Confidi viene determinato dalle banche utilizzando un multiplo inferiore a quello applicato al fondo rischi, dato che il monte fideiussioni si contraddistingue per l'esiguità dei singoli impegni che lo alimentano e per gli elevati tempi e costi necessari a portare a compimento l'escussione.

Può comunque accadere che sia l'ente stesso a rilasciare la garanzia fideiussoria direttamente a favore della banca, ottenendo a proprio beneficio quelle sottoscritte dalle imprese consorziate<sup>8</sup>. Nondimeno, è anche possibile una terza modalità operativa che prevede l'assenza di obblighi fideiussori a carico dei soci, in quanto il Confidi pone a garanzia dei propri impegni fideiussori un deposito vincolato di risorse finanziarie presso le banche convenzionate: il fondo rischi garantisce così non i finanziamenti delle imprese consorziate bensì gli impegni personali in capo all'ente<sup>9</sup>.

L'acquisizione di garanzie collettive reali e personali nelle forme descritte non rappresenta però l'unico beneficio che l'offerente credito può ottenere attraverso l'intervento dei Confidi. La banca, infatti, con l'accetra-

- 7) Sul punto si veda Mosco G.D., *Attuale disciplina e prospettive di evoluzione dei consorzi e delle cooperative di garanzia*, Giurisprudenza Commerciale, I, 1994, pag. 849.
- 8) Come rilevato dalla migliore dottrina "si tratta, in ogni caso, di fideiussioni di indennità, escutibili cioè dopo ogni altra fideiussione, rilasciata da terzi alla banca". Cfr. Mosco G.D., *op. cit.*, pag. 849.
- 9) Questo modo di relazionarsi con il sistema bancario si osserva ad esempio nei Confidi operanti nel settore artigiano. Sul punto si veda Pasquino A., *Il ruolo dei confidi nell'accesso al credito della PMI*, *Mondo Bancario*, marzo-aprile 2002, pag. 34.

mento delle domande di prestito di una pluralità di potenziali mutuatari, tipica dell'operatività degli organismi di garanzia, può innanzitutto realizzare consistenti economie di scala. In altre parole, l'aggregazione delle domande di prestito "costituisce uno strumento che facilita e semplifica l'attività di "sviluppo" in direzioni - appunto nei confronti delle imprese minori - lungo le quali alla banca stessa risulterebbe difficile muoversi a costi compatibili con il volume, la dimensione e la qualità delle nuove relazioni creditizie che riuscirebbe in via autonoma ad allacciare"<sup>10</sup>.

Ancora, un secondo rilevante vantaggio per la banca può riscontrarsi proprio dal lato della valutazione del rischio dell'affidamento, dato che la qualità del potenziale cliente è oggetto di preventivo esame da parte dell'organismo collettivo, nella cosiddetta pre-istruttoria, coinvolgente di norma anche addetti delle banche convenzionate. Ne deriva, quindi, in presenza di un rapporto tra la banca e il Confidi improntato alla reciproca cooperazione, uno snellimento dell'istruttoria condotta dall'azienda di credito ed un suo maggiore orientamento verso tematiche di natura esclusivamente finanziaria<sup>11</sup>.

Pertanto, nella misura in cui l'intervento del Confidi consente alle aziende di credito di ridurre l'onerosità del processo di affidamento, esso determina un effetto riduttivo sul costo del credito bancario per le imprese minori, che prescinde dalla presenza della garanzia collettiva.

## 2. I Confidi e la CRD

È opinione largamente condivisa che le modalità operative dei Confidi siano destinate ad assumere caratteristiche differenti rispetto a quelle attuali, a seguito delle regole sull'adeguatezza patrimoniale nelle banche, elaborate dal Comitato di Basilea e recepite dalla Commissione Europea nella CRD<sup>12</sup>. A motivare ciò sono i cambiamenti che queste

- 10) Cesarini F., *Consorzi fidi e finanziamento dell'impresa*, in Bione M., Calandea Buonaura V., *Consorzi fidi e cooperative di garanzia*, Quaderni di Giurisprudenza commerciale, Milano, 1982, pagg. 13-29.
- 11) Cesarini F., *op. cit.*, pag. 17.
- 12) Cfr. ABI, *L'impatto di Basilea II sull'attività dei Confidi*, *Bancaria* n. 9, pagg. 74-81, 2002.

nuove regole apportano in tema di riconoscimento e di trattamento delle garanzie. Due appaiono in tale ambito gli aspetti rilevanti.

Il primo è rappresentato da una più articolata definizione dei requisiti a cui le garanzie devono uniformarsi per poter essere riconosciute come strumenti di mitigazione del rischio di credito. Il quadro regolamentare differenzia peraltro le garanzie reali da quelle di natura personale, prevedendo poi soltanto per le seconde delle norme specifiche da applicarsi nel caso in cui la protezione acquisita dalla banca sia di tipo “collettivo”<sup>13</sup>.

Per effetto di queste disposizioni, risulta così possibile distinguere le garanzie che in prospettiva non avranno alcuna rilevanza sotto il profilo della vigilanza prudenziale, in quanto non conformi ai requisiti normativi, da quelle destinate invece a divenire ancor più appetibili per il sistema bancario a motivo dei vantaggi patrimoniali ottenibili attraverso una loro acquisizione.

Il secondo aspetto è invece rappresentato dall'introduzione di una maggiore sofisticazione nei sistemi di misurazione degli effetti prodotti dalle garanzie che accompagnano il prestito.

Più in particolare, i coefficienti di ponderazione da applicare ai finanziamenti accompagnati da garanzie “riconosciute” dipendono sensibilmente dall'approccio alla gestione del rischio utilizzato dalla banca, dalla natura (reale o personale) della garanzia acquisita e dal grado di copertura che questa consente di assicurare al creditore.

### **2.1 I requisiti di ammissibilità per le garanzie reali e personali: il quadro generale**

Nell'esaminare i requisiti che il nuovo quadro regolamentare prescrive per il riconoscimento degli strumenti di mitigazione del rischio di credito, occorre, come detto, distinguere le norme fissate per le garanzie reali da quelle stabilite per le garanzie personali. In entrambi i casi si

13) Più in particolare, adottando la terminologia della CRD è possibile identificare due macro-categorie di strumenti di mitigazione. La prima comprende le *Funded Credit Protection*, al cui interno ricadono le garanzie reali e le forme di compensazione delle posizioni attive e passive aperte nei confronti di una stessa controparte. La seconda è quella delle *Unfunded Credit Protection*, composta dalle garanzie individuali e dai derivati sul credito.

osservano poi alcune differenze normative al mutare dell'approccio alla gestione del rischio di credito utilizzato dall'azienda bancaria.

Nello specifico, le garanzie reali, limitatamente al caso in cui le banche utilizzino l'approccio *Standardised* o quello IRB di base, devono innanzitutto risultare conformi ai requisiti di “eleggibilità”, con i quali la CRD identifica le sole attività che i debitori, o soggetti terzi, possono rilasciare alle aziende di credito come *collateral*<sup>14</sup>.

Più in particolare, in entrambi gli approcci queste attività possono avere natura finanziaria (*financial collateral*), assumendo la forma di depositi di denaro presso la banca finanziatrice, di valori mobiliari e oro. Soltanto poi nell'approccio IRB di base i *collateral* possono essere rappresentati anche da immobili (*real estate collateral*), attraverso la costituzione di garanzie ipotecarie, da crediti di origine commerciale (*receivables*) o da altre attività materiali (*other physical collateral*), purché contraddistinte da prezzi pubblici e negoziabili in un mercato con un elevato grado di liquidità<sup>15</sup>.

In corrispondenza di ciascuna delle categorie indicate, la normativa definisce poi un insieme di condizioni minimali (*minimum requirements*), in assenza delle quali l'acquisizione di garanzie reali non può mai generare vantaggi patrimoniali per gli intermediari. Contrariamente ai requisiti di eleggibilità, queste ulteriori prescrizioni regolamentari trovano però applicazione anche nell'ambito dell'approccio IRB avanzato<sup>16</sup>.

Volendo soffermarci sui *collateral* aventi natura finanziaria, a motivo della loro similarità con le garanzie monetarie usualmente fornite dai

14) Cfr. European Commission, op. cit., Annex VIII, part 1, pagg. 61-66.

15) Con riferimento ai valori mobiliari occorre precisare che sono riconosciute dalla normativa soltanto le obbligazioni emesse da governi o banche centrali, con un rating equivalente almeno alla classe 4 di merito di credito (BB-), oppure da altre entità purché in possesso di un rating pari almeno alla classe 3 (BBB-). Cfr. European Commission, op. cit., Annex VIII, pag. 65.

16) Se, infatti, la validità dei requisiti in esame nell'ambito dell'approccio *Standardised* e in quello IRB di base viene chiaramente indicata dalla normativa, la loro estensione anche all'approccio avanzato è riconducibile alle disposizioni per esso stabilite in tema di misurazione dei benefici patrimoniali generati dalle garanzie reali. Questa misurazione, infatti, non deve essere influenzata dall'ammontare del credito erogato che, in caso di insolvenza del debitore, la banca stima di poter recuperare ricorrendo a garanzie non conformi ai requisiti citati. Cfr. European Commission, op. cit., Annex VIII, part 2, pagg. 70-75, Annex VII, pag. 50.



Confidi, si osserva come tra i requisiti minimi rientri ad esempio la richiesta che tra la capacità di rimborso dell'obbligato principale e il valore dell'attività finanziaria concessa in garanzia non sussista una correlazione positiva. L'intento è ad evidenza quello di svincolare l'efficacia protettiva dello strumento di mitigazione dal grado di rischio attribuibile al soggetto finanziato.

La normativa richiede inoltre che venga soddisfatto un requisito di "certezza legale", attraverso la possibilità che gli atti relativi alla concessione della garanzia siano legalmente opponibili in ogni giurisdizione interessata. Da ciò consegue l'obbligo per la banca di effettuare gli indispensabili accertamenti di legge, e di ripetere nel tempo le verifiche utili ad assicurarsi che la garanzia mantenga la sua validità. Sempre nell'ambito dei requisiti minimi, la CRD impone infine il rispetto di un insieme di ulteriori prescrizioni aventi natura operativa (*operational requirements*). Si richiede così che la garanzia sia adeguatamente documentata e tempestivamente liquidabile, e che la banca disponga di robuste procedure e processi per il controllo dei rischi derivanti dall'uso del *collateral*. All'intermediario spetta poi il compito di predisporre una solida informativa sulla propria prassi operativa e sulle proprie politiche di gestione in tema di garanzie accettate<sup>17</sup>.

Passando all'esame dei requisiti stabiliti ai fini del riconoscimento delle garanzie personali, emerge un quadro regolamentare ancor più articolato rispetto a quello sopra delineato: su tale tema divengono cioè più accentuate le diversità normative tra gli approcci *Standardised* e IRB di base, da un lato, e l'approccio avanzato, dall'altro lato. Ancora una volta soltanto per i primi due approcci, la direttiva si preoccupa di fissare requisiti di "eleggibilità", che consentono di identificare coloro che, sotto il profilo regolamentare, sono legittimati a rilasciare garanzie personali a favore delle banche.

Tra questi sono ricompresi, oltre agli stati, agli enti pubblici, alle banche centrali, agli intermediari creditizi e alle SIM, anche le imprese in possesso di un rating, esterno o internamente attribuito, non inferiore a quello che, secondo le indicazioni della normativa, corrispon-

17) È inoltre dovere dell'intermediario effettuare un frequente monitoraggio del valore di mercato della garanzia e assicurarsi che i *collateral* in possesso di terzi vengano tenuti debitamente distinti dal patrimonio del depositario.

de alla categoria 2 di merito di credito, ossia ad una valutazione "A-" da parte delle agenzie specializzate. In altre parole, soltanto entità aziendali contraddistinte da un elevato profilo creditizio possono contribuire ad alleviare il carico patrimoniale per un intermediario.

A discrezione degli stati membri viene inoltre prevista la possibilità di ammettere come garanti anche altri intermediari finanziari, purché assoggettati a vigilanza e al rispetto di requisiti di tipo prudenziale, analogamente a quanto accade per le aziende bancarie. Come dire che con questa disposizione, che innova le proposte del Comitato, la CRD prospetta un sostanziale ampliamento nel numero dei garanti che non sono tenuti ad appartenere ad una predeterminata categoria di rating creditizio.

A questo primo insieme di requisiti, che possiamo definire di tipo soggettivo, si aggiungono poi, nei due approcci considerati, requisiti (minimi) di natura oggettiva, riguardanti cioè le caratteristiche contrattuali della garanzia acquisita.

Questi requisiti prevedono che la protezione sia diretta, chiaramente definita e incontrovertibile (esplicita) e opponibile in tutte le giurisdizioni di applicazione, imponendo altresì l'assenza di clausole nel contratto che lascino margini di discrezionalità al garante. Si prevede così la non ammissibilità di condizioni contrattuali che permettano al soggetto erogatore della garanzia di cancellare unilateralmente la protezione, o semplicemente di ridurre la durata, o che possano impedire allo stesso di pagare tempestivamente qualora l'obbligato principale si rivelasse insolvente.

La normativa precisa poi che in caso di inadempienza del soggetto finanziato, la banca deve poter agire in modo tempestivo nei confronti del garante senza dover preventivamente escutere il patrimonio del debitore: la garanzia deve cioè avere natura primaria e non sussidiaria. Infine, è necessario che la garanzia personale sia un'obbligazione documentata in modo esplicito, in grado di fornire una protezione estesa a tutte le tipologie di pagamento che il garantito potrebbe essere tenuto contrattualmente ad effettuare.

Come in precedenza osservato, tutte queste disposizioni regolamentari in tema di riconoscimento delle garanzie personali, non si applicano se la banca gestisce il rischio creditizio secondo l'approccio IRB avanzato.

Più in particolare, in tal caso non sono previsti limiti ai possibili sog-

getti garanti: è la stessa banca a dover stabilire coloro che sono legittimati al rilascio di garanzie individuali.

Inoltre, nell'approccio in esame anche i requisiti di tipo oggettivo divengono notevolmente meno rigidi: la normativa richiede esclusivamente la forma scritta del contratto di garanzia, la sua non revocabilità su iniziativa del garante, la sua validità finché l'obbligazione non sia completamente soddisfatta<sup>18</sup>. Nel contempo si ipotizza pure, previo consenso delle Autorità di Vigilanza, il riconoscimento di garanzie che assoggettano a talune condizioni la prestazione del soggetto garante<sup>19</sup>.

## 2.2 Il trattamento dei collateral finanziari e delle garanzie personali

Le modalità di quantificazione del vantaggio patrimoniale che l'intermediario ottiene a seguito dell'instaurazione di rapporti di prestito assistiti da garanzie (ammissibili) dipendono da due fattori: la natura (reale o personale) della protezione acquisita; l'approccio utilizzato per misurare il rischio creditizio.

Soffermandoci ancora una volta sulle garanzie reali aventi ad oggetto attività finanziarie, si osserva come nell'approccio *Standardised* venga data all'intermediario la possibilità di scegliere tra due distinte modalità di trattamento del *collateral*: quella semplificata e quella integrale.

La differenza tra le due citate modalità di valutazione dell'effetto della garanzia è peraltro sostanziale.

Con il trattamento semplificato, infatti, viene adottata una impostazione incentrata sulla ripartizione del prestito tra la quota a carico del debitore principale e la quota garantita. Alla prima si applica la ponderazione riconosciuta all'obbligato principale, mentre alla seconda si applica

18) Cfr. European Commission, op. cit., Annex VII, part. 4, pag. 53.

19) Le garanzie in esame possono però essere riconosciute quali strumenti di mitigazione del rischio, soltanto se la banca dimostra di avere adeguatamente considerato l'attenuazione del grado di protezione derivante dalla presenza di condizioni che circoscrivono la responsabilità del soggetto erogatore.

20) Tra queste garanzie vengono ad esempio ricompresi i depositi in denaro e i titoli di stato. Per approfondimenti si rimanda a European Commission, op. cit., Annex VIII, part. 3, pagg. 84-85.

quella della garanzia, espressa da un coefficiente minimo del 20%, che può essere ridotto soltanto per talune particolari tipologie di *collateral*<sup>20</sup>. Con il trattamento integrale, la banca sottrae dall'entità del finanziamento il valore della garanzia reale ricevuta e sull'importo così ottenuto applica il coefficiente di ponderazione per il rischio assegnato al debitore principale. La valutazione viene inoltre effettuata aumentando il valore dell'esposizione e diminuendo quello della garanzia sulla base di coefficienti che tengono conto della volatilità dei valori di mercato delle due quantità. Nondimeno, la banca deve apportare una seconda rettifica al valore attribuito al *collateral* ogniqualvolta la protezione acquisita presenti una durata inferiore a quella dell'esposizione sottostante<sup>21</sup>.

Volendo formalizzare quanto descritto e indicando con  $E_{VA}$  il valore dell'esposizione rettificata per la volatilità e con  $C_{VAM}$  il valore, anch'esso aggiustato, del *collateral*, si può quindi esprimere l'esposizione da ponderare in base alla rischiosità dell'obbligato principale ( $E^*$ ) nel modo seguente<sup>22</sup>:

$$E^* = \max\{0, [E_{VA} - C_{VAM}]\}$$

Il ricorso a questa seconda modalità di trattamento dei *collateral* finanziari diviene obbligatorio per una banca che privilegia un approccio IRB di base per gestire il rischio di credito, non essendo prevista in tal caso la possibilità di optare per il sistema semplificato. Nell'approccio in esame è peraltro differente rispetto allo *Standardised*, il modo in cui il valore rettificato dell'esposizione viene utilizzato ai fini della misurazione delle attività ponderate per il rischio.

Nel caso di specie, infatti, questo valore non è oggetto di una ponderazione diretta, bensì consente di modificare la perdita che il finanziatore può subire a seguito dell'insolvenza del garantito: si procede cioè a ridurre il tasso di perdita (LGD) predeterminato dalla normativa (45%), in proporzione al rapporto tra il valore rettificato del credito ed il valore corrente dell'esposizione.

In altre parole, nell'approccio IRB di base la LGD da utilizzare per il

21) Cfr. European Commission, op. cit., Annex VIII, part. 4, pagg. 100-102.

22) Cfr. European Commission, op. cit., Annex VIII, part. 3, pag. 86.

computo dell'assorbimento patrimoniale di un'esposizione garantita da un *collateral* di natura finanziaria, è espressa nel modo seguente<sup>23</sup>:

$$LGD^* = \text{Max} \left\{ 0, LGD \times \left[ \frac{E^*}{E} \right] \right\}$$

Nell'ipotesi allora di un valore del *collateral* maggiore o uguale a quello dell'esposizione, il beneficio per l'intermediario è rappresentato da un azzeramento della perdita dovuta all'insolvenza dell'obbligato principale.

Ancora diverso è il trattamento di queste garanzie nel caso l'intermediario adotti un sistema IRB avanzato. In questa ipotesi, infatti, non si osserva una correzione di una LGD predeterminata, ma spetta alla banca procedere ad una sua stima, che tenga in considerazione la protezione di cui si beneficia a seguito della presenza del *collateral*.

Passando all'esame del trattamento delle garanzie di tipo personale, nell'approccio *Standardised* si osserva una metodologia ispirata al principio della ripartizione dell'esposizione tra il garantito ed il garante, con conseguente separata ponderazione della quota riconducibile a ciascuno di essi.

Pertanto, nel caso di un finanziamento di importo pari ad E e garantito per un valore pari a G, il calcolo delle attività ponderate per il rischio deve essere effettuato come segue:

$$(E - G) * r + G * g$$

dove r e g indicano, rispettivamente, la ponderazione attribuita all'obbligato principale e al garante<sup>24</sup>. Ad evidenza, nel caso di completa copertura rilasciata a favore dell'intermediario creditizio, si manifesta una integrale sostituzione del profilo di rischio dell'affidato con quello del soggetto garante.

Un'impostazione del tutto analoga deve essere adottata da un interme-

23) Cfr. European Commission, op. cit., Annex VIII, part. 3, pag. 93.

24) Il valore attribuito a G deve essere rettificato qualora la *maturity* della protezione acquisita sia inferiore a quella dell'esposizione. Cfr. European Commission, op. cit., Annex VIII, part 3, pag. 98, part 4, pag. 101.

diario che privilegia un approccio IRB di base. Infatti, per la quota dell'esposizione non coperta dalla garanzia viene previsto l'utilizzo della probabilità di insolvenza attribuita, in base alle stime interne, al debitore principale, mentre per la quota residuale, la ponderazione viene effettuata in base alla rischiosità, quindi alla PD, riconosciuta al soggetto garante<sup>25</sup>.

Infine, nell'approccio IRB avanzato si prevede che sia la banca a quantificare in modo diretto l'impatto della garanzia individuale sull'assorbimento patrimoniale di un prestito. Nel fare ciò l'intermediario ha la possibilità di scegliere tra l'aggiustamento della LGD dell'esposizione, analogamente a quanto accade per le garanzie reali, e quello della PD assegnata al garantito<sup>26</sup>.

In entrambi i casi, la banca non potrà però attribuire al finanziamento erogato al debitore principale una ponderazione per il rischio inferiore a quella che può essere applicata ad una esposizione nei confronti del garante<sup>27</sup>.

25) Peraltro, se la banca lo ritiene opportuno, la quota del credito coperta dalla garanzia può essere ponderata ricorrendo ad una PD compresa tra quella del debitore e quella del garante. Cfr. European Commission, op. cit., Annex VIII, part 3, pag. 99.

26) Questa possibilità di scelta, in conformità a quanto indicato anche nell'ultimo *proposal* del Comitato di Basilea (Giugno 2004), viene riconosciuta agli intermediari sia sui crediti *corporate* sia su quelli che, per ammontare, per natura del soggetto beneficiario e per ampiezza del numero di posizioni all'interno del portafoglio, vengono definiti come *retail*. Questi ultimi vengono ponderati al 75% nell'ambito dell'approccio *Standardised*, mentre in quello IRB viene consentito esclusivamente un trattamento avanzato, basato su una specifica e più favorevole funzione di ponderazione rispetto a quella per i crediti *corporate*; trattamento applicato su pool di crediti omogenei quanto a grado di rischiosità. Su questi aspetti si veda European Commission, op. cit., Annex VI, pag 12 e Annex VII, part 1, pagg. 27-30, e part 2, pagg. 32-35.

27) È opportuno rilevare come nell'ambito dell'approccio IRB, nella versione sia base che avanzata, i valori della LGD o della PD, rettificati per effetto dell'acquisizione di garanzie reali o personali, vengono impiegati anche per calcolare il tasso di perdita atteso (PA) sui crediti erogati. Come noto, questo tasso è misurato dal prodotto tra la PD dell'affidato e la LGD e rappresenta la quota del prestito che la banca stima di perdere, in media, date le caratteristiche del credito. Con la CRD, in tal senso conforme all'ultimo *proposal* elaborato dal Comitato di Basilea, la PA non influisce sulla determinazione delle attività ponderate per il rischio, che vengono quantificate in base alla sola componente inattesa del rischio creditizio. Le perdite attese possono però influire sul valore del patrimonio di vigilanza della banca. Infatti, una differenza positiva tra l'entità di questa componente del rischio e quella delle rettifiche sui crediti previste dall'intermediario, deve essere sottratta dal patrimonio, mentre un valore negativo incrementa la dotazione patrimoniale, sebbene in misura non eccedente lo 0,6% dei crediti ponderati. L'acquisizione di garanzie riconosciute, riducendo le perdite attese sui crediti in essere, può quindi avere un effetto positivo anche sull'ammontare del patrimonio di vigilanza di una azienda di credito.

### 2.3 Gli adattamenti normativi per le garanzie collettive: problemi e prospettive per i Confidi

Contrariamente ai *proposal* elaborati dal Comitato di Basilea, la CRD introduce alcuni rilevanti adattamenti al quadro regolamentare sinora descritto in favore delle garanzie di natura collettiva, sebbene ciò accada soltanto nell'ambito delle disposizioni riguardanti le garanzie di natura personale.

Per quelle collettive di natura reale, non essendo pertanto individuabile alcun riferimento normativo, permangono così delle notevoli problematiche per un eventuale riconoscimento.

Pur sussistendo, infatti, pochi dubbi sulla loro conformità ai requisiti di eleggibilità regolamentare, a motivo della natura monetaria del fondo rischi costituibile in pegno, è incerta la loro rispondenza ai requisiti minimi previsti dalle nuove norme, ad esempio per quanto attiene la possibilità di procedere ad una loro tempestiva liquidazione. Quest'ultima disposizione non pare cioè conciliabile con la natura tipicamente sussidiaria delle garanzie in esame.

Nondimeno, le modalità di trattamento dei *collateral* finanziari, quantomeno negli approcci *Standardised* e IRB di base, sono applicabili soltanto se le garanzie reali vengono rilasciate a valere sull'entità del finanziamento concesso dalla banca e non a copertura della perdita che si genera a seguito dell'insolvenza dell'affidato, come solitamente accade per le garanzie collettive.

Peraltro, anche laddove si superassero i problemi citati, per le banche che dovessero adottare uno di questi due approcci, rimarrebbe la difficoltà di determinare il valore della garanzia reale rilasciata dal Confidi da associare ad ogni credito concesso ai consorziati: le risorse poste a disposizione dall'ente di garanzia coprono, infatti, in modo indistinto una pluralità di posizioni finanziarie. A quest'ultimo aspetto si ricollegano peraltro anche le perplessità circa l'utilità che, in termini patrimoniali, queste garanzie collettive potrebbero in concreto avere per queste aziende di credito. Nello specifico gli effetti patrimoniali per l'intermediario dipenderebbero non dalla percentuale nominale dei finanziamenti garantita dal Confidi, ma proprio dall'ammontare di risorse finanziarie che lo stesso deposita presso la banca. Come dire che in presenza di moltiplicatori elevati, come

quelli attualmente utilizzati dai Confidi, le garanzie in esame rischierebbero di generare vantaggi patrimoniali per le banche comunque alquanto marginali.

In definitiva, se rese conformi ai requisiti minimi previsti dalla normativa, queste garanzie collettive, nella migliore delle ipotesi, potrebbero rivelarsi utili soltanto per le banche che dovessero adottare l'approccio IRB avanzato. In tal caso, gli intermediari, dovendo procedere ad una stima diretta della LGD avvalendosi dei tassi storici di recupero registrati in un dato arco temporale, potrebbero determinare l'impatto della garanzia in esame anche sulla base dei rapporti tradizionalmente intrattenuti con i Confidi, e non solo in funzione del valore delle risorse finanziarie ricevute in pegno.

Proprio a seguito degli accennati adattamenti previsti dalla CRD, diviene invece molto meno difficoltoso l'inquadramento delle garanzie collettive di natura personale.

La proposta di direttiva comunitaria non si limita, infatti, a confermare l'ammissibilità dell'intervento garante di questi organismi nell'ambito dell'approccio IRB avanzato, tramite i notevoli margini di discrezionalità che su tale tema vengono lasciati alle banche e alle autorità di supervisione nazionale, ma rende anche meno problematiche le relazioni dei Confidi con le aziende bancarie indotte a privilegiare l'approccio *Standardised* o quello IRB di base.

In entrambi gli approcci, e per le sole garanzie mutualistiche viene, infatti, interpretato in modo meno stringente il requisito secondo cui il pagamento del garante non deve essere subordinato all'azione di recupero da intraprendere contro l'obbligato principale, portando così a ritenere che sia possibile riconoscere ai fini regolamentari anche garanzie collettive personali aventi natura non primaria.

Nello specifico, la CRD stabilisce che nel caso di garanzie rilasciate nell'ambito di schemi di tipo mutualistico il requisito in questione si ritiene soddisfatto al verificarsi di una delle seguenti due ipotesi<sup>28</sup>.

La prima prevede che la banca possa beneficiare, tempestivamente, di un pagamento provvisorio da parte del Confidi, per un importo pari ad una stima "robusta" dell'ammontare della perdita economica

28) Cfr. European Commission, op. cit., Annex VIII, part. 2, pagg. 75-76.

generata dal mancato adempimento dell'obbligato principale. In altre parole, tale disposizione sembra recepire quella che è la prassi sovente osservata nei rapporti tra le banche e i Confidi. La seconda ipotesi è poi ancor più flessibile, in quanto si limita a richiedere che il grado di protezione che viene assicurato dalle garanzie in esame sia comunque giudicato soddisfacente dalle Autorità di Vigilanza<sup>29</sup>.

Peraltro, nell'ambito sia dell'approccio *Standardised* sia di quello IRB di base, anche una seconda novità introdotta dalla CRD pare destinata ad influire positivamente sull'attività di concessione di garanzie personali da parte dei Confidi a favore delle banche: la legittimazione a rilasciare garanzie personali che gli stati membri possono riconoscere ad altri intermediari finanziari assoggettati a vigilanza (prudenziale), a prescindere dal rating dagli stessi posseduto.

Come dire che i Confidi in grado di trasformarsi in una tale tipologia di intermediari, possibilità del resto prevista dalla nuova legge quadro nazionale recentemente approvata, dovrebbero "limitarsi" a possedere uno *standing* creditizio superiore a quello delle imprese garantite, per poter rilasciare garanzie personali spendibili nell'ambito della vigilanza prudenziale.

Infine, se unitamente a queste due novità regolamentari si considera che il trattamento quantitativo applicato alle garanzie personali non penalizza quelle di natura collettiva, contrariamente a quanto accade invece con il trattamento delle garanzie reali, diviene allora agevole prevedere quale possa essere nell'immediato futuro l'evoluzione dell'attività garante svolta dai Confidi<sup>30</sup>.

In altre parole, per gli enti in esame pare prospettarsi un orientamento produttivo contraddistinto in prevalenza dal rilascio di garanzie di natura personale, sebbene non necessariamente "a prima richiesta", con il conseguente progressivo venir meno di quelle di natura reale. Lo schema operativo attraverso il quale i Confidi riuscirebbero cioè

29) Nonostante questa importante novità regolamentare, sembra però permanere anche per le garanzie personali fornite dai Confidi la necessità di adeguarsi all'obbligo di assicurare alla banca una copertura esplicita, misurata cioè sul valore del credito concesso e non sulla perdita generata dall'insolvenza dell'affidato.

30) Infatti, anche nel caso delle garanzie personali rilasciate dai Confidi i vantaggi patrimoniali per gli intermediari dipenderebbero dal merito di credito del soggetto erogatore e dalla copertura del finanziamento che esso assicura.

a meglio adattarsi al nuovo contesto regolamentare è quello basato sulla concessione di garanzie individuali alle banche e sull'utilizzo di attività fruttifere vincolate presso gli intermediari convenzionati, a sostegno degli impegni assunti.

### 3. I Confidi e le strategie per la valorizzazione del rating

Nel nuovo quadro regolamentare, l'utilità che le banche potranno riconoscere alle garanzie collettive di natura personale dipenderà dal rating assegnato, esternamente o anche per via interna, ai Confidi. E questo in modo particolare se le aziende bancarie dovessero privilegiare un approccio alla gestione del rischio di credito di tipo *Standardised*, o IRB nella versione base, ovvero anche uno avanzato, incentrato su un trattamento delle garanzie personali che porti alla correzione della PD degli affidati in funzione di quella dei garanti, e non all'aggiustamento della LGD dell'esposizione.

In tale scenario, pertanto, per gli organismi di garanzia che intendono accrescere le proprie possibilità di operare con il sistema bancario, diviene indispensabile attuare scelte strategiche tendenti al miglioramento dello *standing* creditizio.

Queste scelte, peraltro, possono essere ancor meglio identificate, qualora ci si soffermi sui fattori che di norma determinano il rating assegnato a questi organismi dalle agenzie specializzate. In altre parole, le valutazioni da queste espresse, ispirandosi ad una metodologia di tipo *bottom-up*, attribuiscono un peso preponderante ad alcuni specifici profili gestionali, sui quali, quindi, le strategie dei Confidi dovrebbero in prospettiva focalizzarsi<sup>31</sup>.

Più in particolare, i fattori che vengono usualmente considerati nel corso del processo di assegnazione del rating, riportati nella tabella n. 1, vanno dal grado di rischiosità (di credito e di mercato) che contraddistingue l'attività del Confidi, alle performance economiche e

31) Nel valutare la rischiosità individuale di un soggetto le metodologie adottabili possono essere due: la *bottom-up* e la *top-down*. La prima si basa su informazioni *borrower-specific*, mentre la seconda classifica i debitori nelle diverse classi di rating in base alla omogeneità in termini di *risk profiles* generici. Sul punto si veda De Laurentis G., op. cit., pagg. 204-208.

alle caratteristiche di struttura finanziaria da questo mostrate. A ciò si accompagna poi una valutazione della funzionalità degli assetti organizzativi e istituzionali, dando particolare enfasi al complessivo sistema di *risk management* predisposto dall'ente<sup>32</sup>.

Volendo approfondire l'analisi dei singoli aspetti sopra indicati, si osserva come il processo di valutazione del rischio di credito gravante sul Confidi induca a considerare ai fini dell'assegnazione del rating tutti quegli elementi che possono influire sugli impegni di pagamento potenzialmente a carico dell'ente. In tale ottica, diviene pertanto essenziale considerare aspetti di natura quantitativa, come ad esempio il rapporto tra l'ammontare degli impegni in garanzia assunti e le risorse finanziarie a disposizione, interrelati poi con l'analisi delle procedure interne di valutazione delle richieste delle aziende consorziate e di funzionamento dei Comitati Tecnici<sup>33</sup>.

**Tabella 1** - *Le determinanti del rating assegnato ai Confidi*

	<i>Effetto sul rating</i>
Grado di esposizione al rischio di credito	Negativo
Grado di esposizione ai rischi di mercato	Negativo
Grado di profittabilità	Positivo
Grado di capitalizzazione	Positivo
Adeguatezza della struttura organizzativa	Positivo
Ampiezza e diversificazione dell'assetto proprietario	Positivo

Ad attenuare la rischiosità di cui si tratta, e quindi ad incidere positivamente sul rating, può però contribuire l'utilizzo da parte del Confidi di strumenti di mitigazione, come ad esempio il ricorso a forme

32) L'impostazione presentata trae spunto dalla metodologia impiegata dall'agenzia FITCH. Quest'ultima risulta peraltro la società di rating più attiva nell'esprimere giudizi sul merito di credito degli enti di garanzia operanti in Italia. Cfr. FITCH, Italian Confidi Rating methodology, settembre 2001.

33) Indiretta conferma della qualità delle procedure di selezione delle richieste dei consorziati viene poi fornita dall'esame dell'andamento delle posizioni in sofferenza garantite dal Confidi e dalle perdite dallo stesso subite a seguito delle inadempienze della clientela.

di controgaranzia. Sono cioè premiati dal rating gli enti in grado di limitare, per effetto di questi strumenti, gli esborsi monetari effettivamente a loro carico a seguito delle inadempienze della clientela.

Il grado di esposizione al rischio di credito gravante sul Confidi deve infine essere rapportato al livello di diversificazione, attuale e prospettico, riconosciuto al portafoglio clienti. In altre parole, una offerta di garanzie concentrata su un numero limitato di imprese, o anche su un ristretto ambito settoriale o territoriale, è solitamente ritenuta una condizione che accresce la vulnerabilità del soggetto erogatore.

Un secondo fattore di rischio che grava sull'attività dei Confidi dipende poi dalle scelte di investimento delle risorse finanziarie raccolte dalle imprese consorziate e da eventuali enti esterni. Una più elevata quota di impieghi in valori mobiliari può infatti generare, in presenza di mercati finanziari fortemente instabili, una accentuata volatilità del risultato dell'esercizio, che può anche condurre a condizioni di squilibrio economico.

Del resto, un terzo profilo di gestione che incide sull'assegnazione del rating è proprio costituito dal valore dei margini reddituali che l'ente è in grado di realizzare attraverso la sua operatività. Il giudizio su questo profilo se da un lato viene, ovviamente, condizionato dalla natura non-profit dei Confidi, dall'altro lato risente della funzione cruciale che la profittabilità deve però svolgere in termini sia di accrescimento delle risorse destinabili allo svolgimento dell'attività caratteristica, che di miglioramento dell'equilibrio patrimoniale.

Inoltre, attraverso l'esame delle modalità di formazione del risultato economico diviene possibile approssimare anche il livello di sofisticazione/diversificazione dei servizi che il Confidi è in grado di offrire alla clientela e, quindi, gli eventuali margini di crescita dei risultati reddituali.

Con riferimento all'importanza riconosciuta alla struttura patrimoniale, emerge che il processo di assegnazione del rating tende a premiare, a parità di altre condizioni, gli enti di garanzia in possesso di un più elevato livello di capitalizzazione, in quanto espressione di una migliore tutela degli interessi delle banche convenzionate. Ad evidenza, questa valutazione risulta strettamente collegata con quella relativa all'esame della rischiosità del portafoglio crediti che viene garantito, tanto da risultarne spesso difficilmente scindibile.

Le ultime determinanti del rating assegnato agli enti di garanzia sono infine riconducibili alle caratteristiche della struttura organizzativa e dell'assetto istituzionale. Dal lato organizzativo diviene così rilevante valutare se le strutture predisposte dai Confidi sono in grado di garantire efficaci processi di selezione e di monitoraggio delle richieste di affidamento dei consorziati, anche per effetto della disponibilità di adeguate professionalità. Per quanto concerne gli assetti istituzionali, contribuisce invece a valorizzare il rating il coinvolgimento di associazioni di categoria o di enti di governo locale, in quanto indicativo di maggiori possibilità di crescita per l'organismo di garanzia.

Dalle considerazioni sinora proposte sembra emergere che le scelte strategiche indispensabili alla valorizzazione delle leve del rating siano più agevolmente realizzabili da quei Confidi in possesso di una adeguata massa critica. Una più elevata dimensione rende cioè più agevole:

- la strutturazione di portafogli garantiti contraddistinti da più accettabili livelli di diversificazione;
- la predisposizione di efficienti, ed economicamente convenienti, assetti organizzativi, per effetto del conseguimento di economie di scala;
- il miglioramento del complessivo sistema di *risk management*, anche con il ricorso a sistemi di *credit scoring*;
- l'offerta di una gamma più vasta di servizi per le imprese consorziate, con ciò contribuendo al miglioramento delle performance economiche.

Considerati i livelli di scala mediamente mostrati dai Confidi operanti in ambito nazionale, risulta allora evidente come la valorizzazione delle garanzie collettive nell'ambito della vigilanza prudenziale passi innanzitutto dall'attivazione di strategie di crescita dimensionale da parte dei soggetti erogatori<sup>34</sup>.

34) Per una conferma sulla contenuta dimensione dei Confidi operanti in ambito nazionale si vedano le indagini annuali condotte dalla federazione dei Confidi industriali (Ferderconfidi) e da quella che riunisce gli organismi di garanzia operanti nel settore artigiano (Fedart).

### 3.1 La nuova legge quadro nazionale e il rating dei Confidi

A questi punti ci si chiede se la nuova legge quadro nazionale sul sistema delle garanzie collettive, (l'art. 13 della legge n. 326 del 24 novembre 2003), abbia apportato delle innovazioni normative che possono indurre i Confidi ad adottare scelte strategiche coerenti con quelle appena indicate.

Sotto questo profilo, un primo elemento da sottolineare è la fissazione da parte del Legislatore di requisiti dimensionali che i Confidi dovranno soddisfare in termini sia di capitale sociale, sia di complessiva dotazione patrimoniale. Tuttavia, le soglie dimensionali individuate, e in particolare quella relativa al patrimonio netto, appaiono troppo contenute per assicurare un concreto rafforzamento strutturale degli enti mutualistici di garanzia<sup>35</sup>.

Nell'ambito della riforma, il rafforzamento dimensionale dei Confidi viene peraltro ricercato anche attraverso le norme volte a promuovere le aggregazioni tra organismi già operativi<sup>36</sup>. In altre parole, l'obiettivo perseguito dalla nuova legge è quello di accrescere il grado di concentrazione del sistema, al momento alquanto frammentario, in modo tale da estendere l'ambito di operatività, geografica e settoriale, che mediamente contraddistingue gli enti di garanzia. Ad evidenza, è quindi ipotizzabile che la fusione tra organismi operanti in aree territoriali limitrofe sia la strada che i Confidi sono destinati a percorrere per poter raggiungere quelle dimensioni funzionali all'attivazione di più complesse strategie aziendali.

Una ulteriore novità prevista dalla riforma, da giudicare positivamente sotto il profilo della vigilanza prudenziale, in quanto destinata ad incidere sul grado di assoggettamento al rischio di credito dei Confidi, è poi rappresentata dalla valorizzazione delle garanzie di secondo livello. Questa valorizzazione viene infatti effettuata secondo due diverse modalità.

La prima consiste nell'istituzione di fondi interconsortili, destinati

35) Nello specifico, la legge quadro impone una soglia minima di 100 mila euro per il capitale sociale e di 250 mila euro per l'intera dotazione patrimoniale. Peraltro, i commi 15 e 16 della legge 326 del 2003, introducono meccanismi di salvaguardia del valore minimo indicato, che possono condurre, se non prontamente attivati, allo scioglimento dell'organismo stesso.

36) A tal proposito si rimanda ai commi dal 39 al 43 dell'art. 13 della legge 326 del 2003.

alla prestazione di controgaranzie e di cogaranzie, promossi dagli organismi che riuniscono complessivamente non meno di 15 mila imprese e garantiscono finanziamenti per un valore non inferiore a 500 milioni di euro. Ai Confidi aderenti a questi fondi viene peraltro richiesto un impegno economico non trascurabile, a motivo del versamento di un contributo annuale pari allo 0,5 per mille dei finanziamenti complessivamente garantiti.

La seconda modalità è invece rappresentata dall'incremento delle risorse a disposizione dei due fondi di garanzia operanti a livello nazionale, realizzata ponendo a carico degli altri Confidi un contributo annuale equivalente a quello sopra indicato, da versare al Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>37</sup>. L'attività di questi fondi, incentrata sul rilascio da una parte di garanzie di natura pubblica e dall'altra parte di garanzie a prima richiesta, potrebbe consentire ai Confidi di beneficiare di un sostanziale abbattimento della ponderazione applicata ai crediti da loro garantiti<sup>38</sup>.

L'ultimo elemento della riforma rilevante per gli aspetti qui investigati, è connesso alla già citata possibilità che i Confidi si trasformino in intermediari vigilati. Gli enti mutualistici di garanzia possono cioè evolversi in particolari banche di credito cooperativo, ovvero in intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del Testo Unico Bancario (TUB)<sup>39</sup>.

Nel primo caso la trasformazione avviene su base volontaria, non comportando peraltro un riposizionamento dell'attività del Confidi verso quella creditizia più tradizionale. E questo a motivo della possibilità che la nuova BCC eserciti comunque una prevalente attività di rilascio di garanzie collettive a favore dei consorziati, assumendo pertanto la veste di "Banca di garanzia".

37) Si tratta del fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale e ora conferito ad una società per azioni di natura statale, e del fondo di garanzia di cui all'art 2, comma 100, lettera b), della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

38) La CRD riconosce, ad esempio, per i finanziamenti controgarantiti da entità del settore pubblico, la possibilità di considerare ai fini della ponderazione il profilo di rischio dell'erogatore della controgaranzia collettiva. In tale contesto resta da stabilire quale possa essere l'inquadramento riconosciuto ai fondi interconsortili direttamente promossi dalle federazioni dei Confidi, dato che gli stessi non sembrano assimilabili ad entità del settore pubblico.

39) Sul punto si vedano i commi 29 e 32 dell'art. 13 della legge 326 del 2003.

Una tale trasformazione implicherebbe però per i Confidi l'assoggettamento anche alle prescrizioni sul capitale regolamentare stabilite per le aziende di credito, ed ai conseguenti vincoli in tema di patrimonializzazione.

Nel secondo caso la trasformazione avviene in modo "obbligatorio", dato che sono tenuti a chiedere l'iscrizione all'elenco speciale tutti i Confidi in possesso dei requisiti (dimensionali) fissati dai provvedimenti di attuazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>40</sup>. Sotto il profilo operativo, questa iscrizione consentirebbe agli organismi di garanzia una ampia diversificazione della loro offerta, in quanto permetterebbe di svolgere, anche se in modo residuale e nei limiti massimi previsti dalla Banca Centrale, le attività riservate agli altri intermediari finanziari iscritti nel medesimo elenco.

Ad evidenza, entrambi i percorsi evolutivi ipotizzati dalla legge quadro assumono una valenza positiva nell'ottica della CRD per almeno due motivi.

In primo luogo, come già osservato, a seguito di queste trasformazioni i Confidi non potranno essere assimilati alle imprese dalle norme che regolano la concessione di garanzie personali negli approcci *Standardised* e IRB di base. In altre parole, per poter erogare garanzie di questa natura alle banche, i Confidi che diventeranno intermediari vigilati non dovranno necessariamente possedere un rating creditizio almeno pari ad A- (o una PD equivalente).

In secondo luogo, è prevedibile che l'assoggettamento a vigilanza imponga agli enti di garanzia l'attuazione di scelte produttive e, soprattutto, organizzative, capaci di influire positivamente sul rating a loro assegnato<sup>41</sup>. Da ciò conseguirebbe quindi un ulteriore ampliamento delle relazioni tra questi soggetti ed il sistema bancario.

40) Viene inoltre data la possibilità ai Confidi con un volume di attività finanziaria pari almeno a 51 milioni di euro, o con una dotazione patrimoniale di almeno 2,6 milioni di euro, di richiedere l'iscrizione provvisoria all'elenco speciale entro 18 mesi dall'entrata in vigore delle nuove norme.

41) Si consideri, ad esempio, che ai fini dell'iscrizione nell'elenco speciale, i Confidi dovranno possedere tutti i requisiti previsti dagli articoli 106 e 107 del TUB. Tra questi rientra in particolare la necessità di dotarsi di un sistema informativo - contabile, di metodologie di misurazione e di gestione dei rischi, e di strutture di controllo interno adeguate rispetto alla dimensione e alla complessità dell'attività svolta.



Tuttavia, è evidente che, essendo queste trasformazioni realizzabili soltanto dagli operatori di più grandi dimensioni, una quota rilevante di Confidi continuerà a svolgere attività non assoggettate ad alcun controllo di vigilanza e incentrate sulla sola erogazione di garanzie collettive e sulla prestazione di pochi servizi accessori. Inoltre, ai fini della concessione di garanzie personali riconosciute dalla vigilanza prudenziale, questi operatori saranno ancora tenuti a rispettare il requisito del rating minimo, dato che continueranno a mantenere lo status di imprese. Come dire che l'eventuale incapacità a raggiungere la categoria di rating imposta dalla regolamentazione, renderà l'attività di questi enti poco utile per le banche che utilizzeranno l'approccio *Standardised* o quello IRB di base.

Per il sistema dei Confidi si prospetta allora un assetto contraddistinto dalla presenza di un ampio numero di operatori marginali e dalla contemporanea presenza di un numero più ristretto di operatori leader, destinati a svolgere una attività più estesa di quella attuale e, a motivo del loro merito creditizio, in grado di rilasciare garanzie spendibili anche nell'ambito della vigilanza prudenziale. Più in particolare, come si può osservare nella figura n. 1, soltanto nell'approccio IRB avanzato gli operatori non vigilati sono tenuti a soddisfare requisiti (di rating) per l'accesso alle relazioni con il sistema bancario identici a quelli richiesti agli operatori vigilati. Diviene pertanto agevole prevedere per i Confidi minori possibilità di allacciare relazioni esclusivamente con le banche che utilizzeranno un tale approccio.

**Figura 1:** *Tipologie di Confidi e rilascio di garanzie personali*

Tipologie di Confidi	Approcci alla misurazione del rischio di credito		
	<i>Standardised</i>	<i>IRB di base</i>	<i>IRB avanzato</i>
BCC Banca di garanzia	<b>L'intervento è ammesso se:</b> il Confidi ha una ponderazione per il rischio inferiore a quella del garantito  <b>Relazioni:</b> prevalentemente con banche piccole	<b>L'intervento è ammesso se:</b> il Confidi ha una PD inferiore a quella del garantito  <b>Relazioni:</b> prevalentemente con banche medio-grandi	<b>L'intervento è ammesso se:</b> il Confidi ha una ponderazione per il rischio inferiore a quella del garantito  <b>Relazioni:</b> prevalentemente con banche maggiori
Intermediario vigilato ex Art. 107	<b>L'intervento è ammesso se:</b> il Confidi ha una ponderazione per il rischio inferiore a quella del garantito  <b>Relazioni:</b> prevalentemente con banche piccole	<b>L'intervento è ammesso se:</b> il Confidi ha una PD inferiore a quella del garantito  <b>Relazioni:</b> prevalentemente con banche medio-grandi	<b>L'intervento è ammesso se:</b> il Confidi ha una ponderazione per il rischio inferiore a quella del garantito  <b>Relazioni:</b> prevalentemente con banche maggiori
Confidi non vigilato	<b>L'intervento è ammesso se:</b> il Confidi ha un rating pari almeno ad A-  <b>Relazioni:</b> prevalentemente con banche piccole	<b>L'intervento è ammesso se:</b> il Confidi ha una PD equivalente almeno ad un rating A-  <b>Relazioni:</b> prevalentemente con banche medio-grandi	<b>L'intervento è ammesso se:</b> il Confidi ha una ponderazione per il rischio inferiore a quella del garantito  <b>Relazioni:</b> prevalentemente con banche maggiori

È altresì evidente che, a motivo della sua complessità, un sistema avanzato alla gestione del rischio di credito non sia, soprattutto nel breve periodo, adottabile indistintamente da tutte le aziende bancarie, ma soltanto dagli operatori di più grandi dimensioni. In altre parole, per i Confidi non vigilati non solo gli spazi di mercato saranno contenuti, ma le loro difficoltà ad operare risulteranno strettamente dipendenti dalla dimensione degli interlocutori bancari. I maggiori problemi per questi Confidi sembrano cioè destinati ad emergere nelle relazioni con le banche medio-piccole, dotate di sistemi di *risk management* meno sofisticati. Rientreranno ad esempio in questa tipologia le aziende di credito contraddistinte da una operatività limitata ad un ristretto ambito territoriale (banche locali).

#### 4. L'analisi empirica

Dall'esame dei criteri che vengono solitamente adottati dalle agenzie specializzate nell'assegnare il rating creditizio ai Confidi, è emersa la notevole importanza attribuita alle performance economiche e finanziarie e alla struttura patrimoniale. In altre parole, sebbene gli aspetti appena citati non rappresentino le uniche determinanti del giudizio di rating che viene poi espresso, gli stessi contribuiscono in modo decisivo ad orientare, in senso positivo o negativo, il processo valutativo.

L'analisi che segue, pertanto, soffermandosi sugli equilibri di gestione mostrati da un rappresentativo campione di Confidi nel periodo dal 1999 al 2003, fornisce un indispensabile supporto informativo per poter poi delineare le prospettive operative degli enti di garanzia.

##### 4.1 Il campione

Il campione oggetto di analisi è composto da 52 Confidi che aderiscono nel periodo di riferimento alla Federconfidi, ossia alla federazione nazionale che riunisce gli enti di garanzia operanti nel settore industriale. Nel corso del processo di selezione delle unità campionarie si è ritenuto opportuno non ricomprendere all'interno della popolazione di riferimento i Confidi contraddistinti da elementi di forte specificità. Non sono stati

così considerati gli enti di garanzia che, in base alle indicazioni riportate nell'indagine annuale effettuata dalla stessa federazione, svolgono una attività con una dimensione regionale, indirizzata in buona parte verso i finanziamenti a medio e lungo termine e in prevalenza di "secondo livello", in quanto rivolta ad altri Confidi e non alle imprese<sup>42</sup>.

Pertanto, prescindendo da questi enti deliberatamente esclusi dall'indagine, il campione selezionato rappresenta una quota pari a circa il 73% della popolazione di riferimento<sup>43</sup>.

Per quanto concerne la distribuzione territoriale delle unità campionarie, riportata nella tabella n. 2, emerge una prevalenza degli enti localizzati nelle regioni del Nord, con una quota pari ad oltre il 44% del totale, così riflettendo la concentrazione del sistema in tale ambito geografico.

Infine, i Confidi del campione presentano al 2003 un numero medio di imprese consorziate pari a 722 unità, contro un valore di inizio periodo di 560 unità. Quindi, sebbene in crescita, il sistema si caratterizza per una dimensione media alquanto contenuta<sup>44</sup>.

**Tabella 2 - Distribuzione del campione per area geografica**

Area Geografica	Numero	%
Nord	23	44,23
Centro	14	26,92
Sud	15	28,85
Totale	52	100,00

##### 4.2 La metodologia di analisi

L'analisi degli equilibri di gestione dei Confidi viene nel seguito condotta sui bilanci aggregati (somma) delle unità campionarie.

42) Ci si riferisce ai seguenti enti di garanzia: Federifidi Lombardia, Unionfidi Liguria, Fidindustria Emilia Romagna, Soc. Reg. Garanzie Marche e Fidindustria Lazio.

43) Questa è pertanto composta dall'insieme dei Confidi rimanenti, che in tutti gli anni considerati risultano operativi.

44) Qualora ai fini dell'iscrizione provvisoria all'elenco speciale di cui all'art 107 del TUB, i "mezzi patrimoniali" dei Confidi fossero rappresentati dalle poste ideali di capitale netto, si osserverebbe per oltre il 48% degli operatori presenti nel campione l'impossibilità a raggiungere la soglia minima prevista dalla normativa. Queste unità campionarie sono peraltro caratterizzate da una dotazione patrimoniale media (1,3 milioni di euro) ben lontana da detta soglia e operano in oltre il 70% dei casi nelle regioni del centro-sud.

Più in particolare, si è proceduto dapprima a riclassificare le informazioni aggregate di stato patrimoniale e di conto economico secondo schemi in grado di evidenziare le specificità di natura operativa degli enti di garanzia, quindi a computare un set di indicatori contabili, capaci di fornire una efficace sintesi delle coordinazioni economiche, finanziarie e patrimoniali mostrate nel periodo dal campione selezionato. Come si può osservare nella tabella n. 3, lo schema utilizzato per la riclassificazione dello stato patrimoniale raggruppa le poste attive in due categorie, e quelle passive in quattro classi. Le attività vengono cioè accorpate in base alla loro attitudine a generare proventi di natura finanziaria, distinguendo pertanto le componenti patrimoniali fruttifere da quelle non fruttifere.

**Tabella 3** - Schema di riclassificazione dello stato patrimoniale dei Confidi

<p><b>Attività fruttifere di proventi finanziari:</b> Cassa + Crediti verso enti creditizi e finanziari + Obbligazioni + Azioni + Partecipazioni</p> <p><b>Di cui Attività vincolate a garanzia:</b> Crediti indisponibili + titoli a reddito fisso e a reddito variabile indisponibili</p> <p><b>Attività non fruttifere di proventi finanziari:</b> Crediti verso clienti + Crediti per interventi in garanzia + Imm. materiali + Imm. immateriali + Capitale non versato + Altre attività + Ratei e Risconti attivi</p>	<p><b>Passività non strumentali e onerose:</b> debiti verso enti creditizi + debiti verso enti finanziari</p> <p><b>Passività non strumentali e non onerose:</b> debiti verso clienti + altre passività + ratei e risconti passivi + TFR + Fondo rischi e oneri</p> <p><b>Passività strumentali:</b> Fondo rischi per garanzie prestate + Fondo rischi su crediti + Fondo per rischi finanziari generali + Depositi cauzionali soci + passività subordinate + finanziamenti speciali per la costituzione di fondi di garanzia (da restituire al netto delle insolvenze)</p> <p><b>Patrimonio netto:</b> Capitale sociale + Sovrapprezzi di emissione + Riserve indivisibili + Riserva Fondo rischi indisponibili + Riserve di rivalutazione + Risultato dell'esercizio</p>
<b>Totale attivo</b>	<b>Totale passivo e netto</b>

Nell'ambito delle attività fruttifere vengono peraltro evidenziate anche le risorse finanziarie che risultano "indisponibili", in quanto destinate a garanzia dei finanziamenti erogati dalle banche convenzionate.

Le categorie dal lato del passivo vengono invece identificate attraverso il ricorso a due criteri. Il primo consente di raggruppare le poste patrimoniali in base al loro grado di strumentalità rispetto all'attività caratteristica del Confidi: sono considerate quindi come passività strumentali quelle che possono essere ricollegate alla politica di copertura del rischio di insolvenza che grava sugli enti in esame. All'interno di questa categoria rientra ad esempio il "Fondo rischi per garanzie prestate", alimentato dagli accantonamenti per perdite di valore sulle garanzie rilasciate, effettuati a seguito della comunicazione dell'azienda di credito del passaggio ad incaglio del consorzio.

Il secondo criterio per la riclassificazione del passivo viene poi applicato alle poste residuali (non strumentali), che vengono così distinte in relazione alla loro attitudine a generare un costo finanziario esplicito a carico dei Confidi. Sono cioè considerate passività onerose le sole esposizioni debitorie che l'organismo di garanzia presenta nei confronti di enti creditizi e finanziari.

La riclassificazione dello stato patrimoniale viene, infine, completata con l'identificazione dalle poste ideali di capitale netto, al cui interno rientrano le riserve indivisibili e la "Riserva Fondo rischi indisponibili"<sup>45</sup>.

Passando alle modalità di rielaborazione delle informazioni fornite dal conto economico, si è optato per una riclassificazione in forma scalare, secondo lo schema presentato nella tabella n. 4. Questo schema consente di esplicitare una pluralità di risultati economici parziali, permettendo così di misurare il contributo apportato all'equilibrio reddituale da diverse aree gestionali. Ad evidenza, l'impostazione privilegiata riflette quella usualmente adottata nell'analisi delle performance economiche degli enti creditizi.

Attraverso l'approccio descritto viene notevolmente arricchito il set informativo disponibile, per effetto, in particolare, della misurazione

45) In questa riserva affluiscono i contributi erogati da enti pubblici e destinati all'incremento del fondo rischi, i versamenti che i soci effettuano a titolo definitivo e gli accantonamenti di utili con i quali il Confidi intende coprire il rischio generico sulle garanzie in essere.

del margine di interesse, del margine di intermediazione, del risultato di gestione e del risultato delle attività ordinarie.

Il primo margine, ottenuto sottraendo dai proventi finanziari gli interessi passivi, sintetizza le scelte che il Confidi compie in merito alla composizione del portafoglio di attività fruttifere (gestione finanziaria), mutando peraltro anche a seguito delle variazioni congiunturali che colpiscono i tassi di mercato. Ad esempio, un orientamento dell'ente di garanzia a favore della detenzione di valori mobiliari in luogo dei depositi bancari determina, di norma, un effetto positivo sul margine in esame.

Il secondo risultato lordo considera il contributo apportato alle performance economiche dall'attività tipica svolta dall'ente di garanzia e da quelle ad essa strettamente complementari: questo margine si attesta quindi su valori tanto più elevati rispetto al margine di interesse quanto maggiore diviene il contributo reddituale dell'attività di servizio.

**Tabella 4** - Schema di riclassificazione del conto economico dei Confidi

+ Interessi attivi e proventi assimilati
+ Dividendi e altri proventi
- Interessi passivi e oneri assimilati
= <b>Margine di interesse</b>
+ Corrispettivi prestazioni in garanzia
+ Commissioni attive
+ /- Profitti/Perdite da operazioni finanziarie
- Commissioni passive
+ Altri proventi di gestione
= <b>Margine di intermediazione</b>
- COSTI OPERATIVI
= <b>Risultato di gestione</b>
-/+ RETTIFICHE E ACCANTONAMENTI
= <b>Risultato delle attività ordinarie</b>
+/- Saldo gestione straordinaria
= <b>Risultato lordo imposte</b>
- Imposte sul reddito
= <b>Risultato netto</b>

Attraverso l'esame del risultato di gestione si è invece in grado di valutare l'impatto della struttura organizzativa sull'equilibrio economico. La contrazione del risultato di gestione rispetto al margine di intermediazione è infatti dovuta all'entità dei costi operativi: è allora evidente che gli enti di garanzia che si appoggiano per lo svolgimento della loro attività alle associazioni industriali, o che beneficiano di strutture interne più efficienti, tenderanno a mostrare una più bassa onerosità operativa, con un conseguente effetto positivo sul valore assunto dal risultato di cui si tratta.

Venendo poi al risultato delle attività ordinarie, si osserva come esso subisca l'effetto delle politiche prudenziali privilegiate dall'ente di garanzia e, quindi, delle scelte da questo compiute in tema di rettifiche di valore e di accantonamenti per i rischi sopportati. In altre parole, valori contenuti del risultato in esame rispetto al risultato di gestione sono imputabili all'entità del rischio creditizio a carico del Confidi e alle politiche di copertura da questo adottate.

Sui dati così rielaborati, integrati con le informazioni fornite dai conti d'ordine, si è infine proceduto al computo degli indicatori di bilancio riportati nella tabella n. 5 in appendice<sup>46</sup>. Più in particolare, tramite questo set di ratios contabili, l'analisi che segue intende investigare, per ciascuno degli anni osservati, i seguenti profili della gestione dei Confidi:

- le modalità di composizione dell'attivo, valutando il grado di liquidità, e quindi la possibilità di procedere ad un pronto smobilizzo, degli investimenti effettuati;
- le modalità di composizione del passivo, nell'intento di pervenire ad una valutazione sul grado di adeguatezza patrimoniale rispetto all'attività di garanzia svolta;
- il grado di profittabilità e le sue principali determinanti;
- il grado di solvibilità e la rischiosità attribuibile ai crediti garantiti.

46) I conti d'ordine rilevano l'entità delle garanzie rilasciate dal Confidi a favore delle imprese associate e il valore di quelle che l'ente ha ricevuto dai soci o da soggetti istituzionali che svolgono un'attività di cogaranzia e controgaranzia. Si tratta, pertanto, di due quantità indispensabili ad una compiuta valutazione degli equilibri gestionali mostrati dagli enti in esame.

Ciascuna delle aree di indagine sopra indicate è, ad evidenza, un input del processo di assegnazione del rating. Ne deriva che attraverso l'esame combinato dei profili appena descritti e della loro evoluzione temporale, diviene possibile esprimere una valutazione sul merito creditizio del campione esaminato.

#### **4.3 I risultati**

##### *Composizione dell'attivo: il grado di liquidità*

Come si può osservare nella tabella n. 6 riportata in appendice, il capitale investito dai Confidi è in gran parte costituito da attività fruttifere di proventi finanziari. L'incidenza delle attività in esame sul totale si mantiene, infatti, nel periodo stabilmente al disopra del 90%, mostrando inoltre negli anni osservati una crescita di circa 1 punto percentuale (dal 91,1% al 91,9%).

Nello stesso periodo i Confidi tendono però a mutare in modo rilevante le loro scelte riguardo alla composizione del portafoglio di attività finanziarie. In altre parole, si assiste ad una forte crescita delle risorse impiegate in crediti di natura bancaria, la cui incidenza sul totale attivo passa da un valore iniziale del 35,8% ad un valore finale del 40,2%, con la conseguente contrazione degli investimenti in valori mobiliari (dal 54,5% al 50,7% del totale attivo).

Quest'ultima dinamica decrescente riguarda sia la componente (maggioritaria) del portafoglio titoli rappresentata da valori mobiliari a reddito fisso (dal 43,0% al 40,6% del totale attivo), sia quella costituita da titoli a reddito variabile (dall'11,5% al 10,1% del capitale complessivamente investito). Alla base di un tale orientamento strategico vi è probabilmente l'accentuata instabilità che caratterizza i mercati finanziari, che può avere indotto i Confidi ad adottare scelte di investimento ancor più prudentziali, con l'intento di contenere la volatilità del risultato economico.

Entrambi gli aspetti sinora considerati, ossia l'accrescimento del peso delle attività fruttifere sul totale attivo, da un lato, e la tendenza a privilegiare attività a più basso rischio, dall'altro lato, sono ad evidenza elementi che portano ad un miglioramento nel grado di liquidità attri-

buibile al capitale complessivamente investito.

Le scelte di investimento indicate non sono però motivate dalla volontà di accrescere la quota di risorse finanziarie vincolate a garanzia (indisponibili) presso le banche convenzionate. Al contrario, come si può osservare nella tabella n. 7 in appendice, si incrementa nel periodo il peso sul capitale investito di quelle attività fruttifere che non presentano alcun vincolo di destinazione (dal 28,7% del 1999 al 31,4% circa del 2003).

##### *Composizione del passivo: il grado di capitalizzazione*

Il principale elemento che emerge dall'esame delle caratteristiche della struttura del passivo dei Confidi è la riduzione nel periodo del grado di capitalizzazione, che si mantiene comunque negli anni osservati su valori estremamente elevati.

Nello specifico, gli enti di garanzia mostrano al 2003 una incidenza della dotazione patrimoniale sul totale passivo inferiore di circa 4,5 punti percentuali rispetto all'inizio del periodo investigato (dall'83,2% al 78,8%). Una più attenta lettura dei dati aggregati consente però di osservare come questo decremento si manifesti in buona parte nell'ultimo anno esaminato, dopo un periodo iniziale contraddistinto invece da una tendenziale stabilità.

Nondimeno, estendendo l'analisi alle singole poste patrimoniali che formano il capitale netto, diviene possibile rilevare come la riduzione della capitalizzazione sia imputabile al minor peso assunto dalla "Riserva Fondo rischi indisponibili", che continua comunque a rappresentare la componente più consistente tra quelle che formano il patrimonio netto. Se ad esempio si limita l'analisi all'ultimo biennio del periodo considerato, si osserva un decremento dell'incidenza di questa riserva sul totale passivo di oltre 5 punti percentuali (dal 59,1% al 53,8%).

Negli anni considerati rimane invece tendenzialmente stabile, e alquanto marginale, il contributo apportato dal capitale sociale (fondo consortile) alla formazione della complessiva dotazione patrimoniale dei Confidi: il peso sul passivo di questa posta ideale di capitale netto si attesta, infatti, costantemente attorno al 5%.

Il rilevato trend decrescente del grado di patrimonializzazione risulta

soltanto parzialmente compensato dalla crescita del peso di quelle passività che sono a loro volta strumentali alla copertura del rischio di insolvenza generato dall'attività di rilascio di garanzie. Dette quantità patrimoniali crescono infatti in tutto l'arco temporale osservato di poco meno di 2 punti percentuali passando dal 12,6% al 14,5% del totale passivo, a motivo dello sviluppo degli altri Fondi rischi iscritti in bilancio, ed in particolare del "Fondo rischi per garanzie prestate". Ulteriori elementi di riflessione sugli equilibri patrimoniali del sistema dei Confidi provengono poi dall'esame del rapporto tra il capitale netto e gli impegni assunti a seguito del rilascio di garanzie a favore dei consorziati. Se, infatti, nel 1999 per ogni euro che i Confidi potevano essere chiamati a pagare risultavano disponibili 0,20 euro di risorse patrimoniali, nel 2003 questa disponibilità si riduce a 0,15 euro.

La decrescita appena osservata è sintesi di una lenta ma costante riduzione in tutti gli anni esaminati, determinata da uno sviluppo degli impegni assunti dal campione, stabilmente più accelerata di quella riscontrata nelle poste del patrimonio netto.

Ad una conclusione soltanto parzialmente diversa si giunge depurando l'entità delle garanzie in essere dalla quota coperta dalle contro-garanzie rilasciate da soggetti terzi. Il decremento dell'incidenza del patrimonio netto sulle garanzie così calcolate si attesta infatti a poco più di 2 punti percentuali (dal 20,8% al 18,7%).

Come dire che cresce nel periodo di riferimento la propensione dei Confidi a ricorrere a forme di mitigazione del rischio di insolvenza rappresentate dall'intervento di sostegno di soggetti di natura istituzionale, ma ciò non è comunque sufficiente ad evitare la contrazione delle disponibilità patrimoniali rispetto alle garanzie "nette" rilasciate.

#### *La profittabilità*

Gli indicatori impiegati per misurare il grado di profittabilità della gestione complessiva dei Confidi mostrano nel periodo investigato non solo valori stabilmente contenuti, ma anche in tendenziale peggioramento.

Più in particolare, si osserva un decremento ben al di sopra di due punti percentuali sia nella redditività espressa per unità di capitale netto sia in quella misurata sull'intero capitale investito. Il primo

indicatore (il ROE) passa infatti da un valore iniziale del 3,3% ad uno finale che risulta inferiore all'1%, mentre il secondo si riduce nel periodo dal 2,8% allo 0,65%.

A motivare l'andamento di cui si tratta pare in primo luogo l'accreciuta onerosità della gestione operativa. In altre parole, a fronte di una capacità a produrre margine di intermediazione per unità di capitale impiegato che si attesta nel 2003 su valori pressoché coincidenti con quelli di partenza, si rileva invece un notevole incremento dell'entità delle risorse assorbite dai costi operativi. Alla loro copertura viene cioè destinata nell'ultimo anno una quota pari a oltre il 43% del margine di intermediazione prodotto, contro un valore che a inizio periodo risultava di poco inferiore al 33%. Ne deriva una riduzione negli anni osservati del risultato di gestione per unità di capitale investito dal 7,9% al 6,5%.

Come dire che appare maturo dal punto di vista reddituale il business tradizionalmente svolto dai Confidi, e la sua conduzione diviene sempre meno efficiente.

Una ulteriore conferma in tal senso proviene del resto dal valore assunto dai compensi strettamente riconducibili all'attività di rilascio di garanzie: nel 2003 le commissioni ottenute sono pari allo 0,75% dell'ammontare degli impegni assunti, per una crescita del tutto insignificante rispetto all'anno base.

Nondimeno, la precarietà dell'equilibrio economico degli organismi in esame risulta ancor più evidente laddove si consideri l'esiguità del margine di interesse, peraltro anche in forte riduzione a partire dal 2001, e, soprattutto, l'assorbimento di risorse dovuto alle politiche di natura prudenziale motivate dall'esigenza di coprire i rischi di insolvenza sui crediti garantiti.

Questo assorbimento risulta cioè non solo strutturalmente elevato, ma anche la principale determinante delle peggiori performance economiche realizzate dai Confidi negli anni considerati: quelle cioè del 2001 e del 2003.

Detto altrimenti, l'esiguità dei risultati economici realizzabili sull'attività di servizio rendono i Confidi particolarmente vulnerabili in presenza di una congiuntura che non consente di spuntare margini elevati dalla gestione finanziaria e ogniqualvolta si manifesti un deterioramento della qualità del portafoglio crediti garantito.

Pertanto, pur rispondendo al vero la non finalità al lucro degli enti in esame, è evidente la necessità di un miglioramento dell'equilibrio reddituale in quanto elemento indispensabile al mantenimento dell'integrità della struttura patrimoniale e alla conseguente realizzazione della stessa attività istituzionale.

*La solvibilità complessiva e la rischiosità dei crediti garantiti*

Qualora si approssimi il grado di solvibilità dei Confidi attraverso il rapporto tra la somma del capitale netto e delle passività strumentali da un lato, e l'entità delle garanzie in essere, dall'altro lato, si riscontra una tendenza al peggioramento (dal 22,9% al 17,9%), che è del resto in linea con le indicazioni emerse nel corso dell'esame degli equilibri patrimoniali.

L'andamento di cui si tratta è peraltro conferma dell'incremento che pare osservarsi negli anni recenti nel valore del moltiplicatore, dopo un lungo periodo di decrescita<sup>47</sup>. Questa accresciuta funzionalità dell'attività dei Confidi con il sistema bancario, può trovare motivazione proprio nel citato ricorso a forme di controgaranzia che, sebbene utilizzate da un numero ancora ristretto di operatori, in quanto spesso poco fruibili dagli enti più piccoli, permettono comunque di limitare in modo rilevante il rischio effettivo misurato per l'intero sistema.

A quest'ultimo aspetto si possono ricondurre anche i mutamenti nel modo di relazionarsi con il sistema bancario, al fine di garantire la pronta copertura delle insolvenze rilevate sul portafoglio crediti. Emerge cioè la riduzione del peso delle risorse vincolate a garanzia rispetto agli impegni assunti: il rapporto tra queste due quantità passa da poco meno del 15% del primo anno a circa l'11,5% di fine periodo. Questo andamento decrescente si conferma peraltro anche qualora si ricomprenda tra le risorse "prontamente" utilizzabili dalla banca per la copertura del rischio, il fondo fideiussorio: in tal caso l'indica-

47) Le indagini condotte dalla Federconfidi, segnalano, infatti, per il periodo dal 1999 al 2002, ultimo anno disponibile, il passaggio del rapporto tra garanzie monetarie e affidamenti in essere da 1/11,52 a 1/13,27.

tore si riduce da un valore iniziale del 27,3% ad un valore finale del 21,1%. L'esame congiunto dei due rapporti in precedenza richiamati è pertanto evidenza di come anche il valore delle fideiussioni ricevute dai Confidi tenda negli anni a diminuire rispetto al valore delle garanzie in essere.

L'entità delle risorse vincolate a garanzia appare comunque ancora proporzionalmente adeguato rispetto al livello di rischio che può essere attribuito ai crediti garantiti. Se, infatti, da un lato non emerge nel periodo esaminato un andamento del tutto lineare degli indicatori computati con l'intento di approssimare la qualità media dei crediti garantiti dai Confidi, dall'altro lato i valori osservati rimangono comunque stabilmente contenuti.

Nello specifico, il rapporto tra la somma delle rettifiche su crediti e degli accantonamenti a fronte delle garanzie, e il valore degli impegni a carico degli enti selezionati, raggiunge il suo valore più elevato, pari all'1,3%, nel 2001, per attestarsi nuovamente al disopra dell'1% nel 2003<sup>48</sup>.

Volendo sintetizzare i principali risultati che emergono dall'esame dei profili di gestione in precedenza considerati, pare opportuno distinguere gli elementi di debolezza strutturalmente presenti all'interno del sistema dei Confidi, dalle tendenze in atto.

Tra i primi rientra la precarietà delle coordinazioni economiche, che rende incapace il sistema ad attivare qualsivoglia crescita aziendale tramite politiche di autofinanziamento.

Ai fini del superamento di questa condizione pare pertanto necessario che i Confidi arricchiscano la gamma dei servizi offerti, privilegiando quelli ad elevato valore aggiunto per l'impresa. Possono essere identificati come tali i servizi di valutazione aziendale e di assistenza nella gestione finanziaria dei consorziati, poiché in grado di agevolare l'instaurazione di rapporti di prestito tra i soci e le aziende bancarie secondo la "cultura del rating".

48) Questa dinamica appare del resto in linea con le statistiche nazionali che indicano proprio per il 2001 un incremento delle insolvenze a carico dei Confidi del settore industriale. Sul punto si veda Federconfidi (a cura di), Attività dei Confidi, 2001.

Peraltro, la trasformazione in operatori in grado di offrire una più vasta gamma produttiva, potrebbe ampliare le possibilità di operare con il sistema bancario anche per quei Confidi che non dovessero essere in grado di fornire garanzie collettive di elevata qualità. E ciò in particolare se questi enti saranno capaci di dare un rilevante supporto informativo agli intermediari convenzionati. In tal modo infatti gli organismi di garanzia potrebbero favorire un contenimento dei costi di affidamenti sostenuti dalle banche, con un conseguente effetto benefico sulle condizioni di prezzo spuntate dai consorziati.

È altresì evidente come una tale strategia imporrebbe investimenti in strutture e risorse umane che paiono realizzabili soltanto attraverso ingenti forme di sostegno finanziario di provenienza esterna, oppure a motivo del conseguimento di rilevanti economie di scala generate da processi di fusione, peraltro già manifestatisi negli anni più recenti.

Per quanto concerne le tendenze in atto, si osservano sia dinamiche positive che negative. Ad esempio, sono da giudicare positivamente, anche in relazione all'attuale situazione congiunturale, sia il minore assoggettamento dei Confidi ai rischi di mercato, con politiche di investimento meno indirizzate verso i mercati mobiliari, sia il crescente ricorso a forme di mitigazione del rischio di insolvenza.

Dall'altra parte è però evidente nel periodo il peggioramento delle condizioni di struttura patrimoniale del sistema che, ai fini dell'assegnazione del rating, influirebbe in modo fortemente negativo. E questo nonostante l'accresciuto valore delle passività strumentali e il citato ricorso a strumenti di mitigazione del rischio, contribuiscano a limitare il peggioramento del rapporto tra le risorse utilizzabili per la copertura delle perdite e l'entità del rischio effettivamente assunto dai Confidi del campione.

## Conclusioni

Le recenti innovazioni regolamentari in tema di adeguatezza patrimoniale nelle banche sembrano generare due importanti conseguenze sull'attività tradizionalmente svolta dai Confidi.

Una prima si ricollega al "prodotto tipico" (garanzia) offerto da que-

sti organismi: gli enti che intendono valorizzare la loro funzione nell'ambito della vigilanza prudenziale devono adeguare le garanzie rilasciate ai requisiti regolamentari. Peraltro, dall'esame del quadro normativo delineato dalla CRD emergono alcuni elementi che rendono meno problematico il riconoscimento e il trattamento delle garanzie collettive aventi natura personale, rispetto a quelle di carattere reale. È allora prevedibile che l'attività dei Confidi si indirizzi in misura crescente proprio sulla concessione di garanzie personali.

Una seconda conseguenza, strettamente dipendente dalla prima, attiene invece al complessivo orientamento strategico dell'organismo di garanzia: emerge cioè l'opportunità di adottare una strategia aziendale *rating-oriented*, ossia finalizzata a conseguire un rating creditizio che si riveli poi spendibile sul mercato bancario. La valorizzazione del rating diviene, infatti, indispensabile affinché i Confidi possano svolgere una efficace funzione di mitigazione del rischio creditizio a favore delle banche, offrendo così un servizio di garanzia utile ad una ampia fascia di imprese consorziate.

Nel presente lavoro si è evidenziato come questa strategia *rating-oriented* presupponga in primo luogo un accrescimento dimensionale, in quanto elemento in grado di agevolare il contenimento dell'esposizione al rischio creditizio, il miglioramento della qualità e l'ampliamento della quantità dei servizi offerti e la predisposizione di più efficaci modelli organizzativi, in particolare con riferimento alla gestione e al monitoraggio del rischio di insolvenza.

Peraltro, il raggiungimento di maggiori livelli di scala potrebbe consentire ai Confidi di accrescere l'utilità del loro intervento nell'ambito delle relazioni tra banche e imprese, a prescindere dalla qualità delle garanzie rilasciate.

Valutando ad esempio questo intervento da lato della funzionalità rispetto alla complessiva analisi di fido svolta dall'intermediario, è evidente che per valorizzare il loro ruolo, anche nei confronti delle stesse imprese, i Confidi dovrebbero adottare processi interni (pre-istruttoria) strumentali, dal punto di vista informativo, agli approcci alla misurazione del rischio privilegiati dalle aziende di credito convenzionate. A ciò si dovrebbe per l'appunto accompagnare la gestione da parte dell'organismo di garanzia di un numero consistente di rapporti di clientela "tale da indurre la banca a una valutazione di



convenienza sostanziale nel procedere al ricorso sistematico al consorzio”<sup>49</sup>.

Quanto l'attivazione di iniziative di sviluppo sia indispensabile per il sistema dei Confidi si comprende del resto anche dall'esame dei risultati ottenuti sul campione di 52 organismi di garanzia del settore industriale, analizzato per il periodo dal 1999 al 2003.

L'analisi effettuata conferma, infatti, la strutturale difficoltà per il sistema dei Confidi a conseguire accettabili performance economiche, a motivo, probabilmente, di una gamma produttiva poco diversificata. Inoltre, pur mantenendosi su valori elevati, il grado di patrimonializzazione mostra nel periodo un tendenziale peggioramento, anche rispetto agli impegni di garanzia assunti. Si assiste cioè negli anni osservati al deterioramento di uno degli aspetti gestionali ritenuti più rilevanti ai fini dell'assegnazione di un elevato rating creditizio agli enti in esame.

Se congiuntamente a questi elementi si considerano anche le innovazioni proposte dalla nuova legge quadro nazionale, ed in particolare la trasformazione in soggetti vigilati realizzabile soltanto dagli operatori di più grande dimensione, diviene allora agevole ipotizzare un mercato delle garanzie collettive di tipo bipolare. In altre parole, ciò che pare prospettarsi è un mercato in cui sono destinati ad emergere, anche attraverso il ricorso a frequenti processi di fusione, un numero limitato di operatori leader, contraddistinti da strategie *rating-oriented* e dall'assoggettamento a vigilanza, mentre avranno un ruolo marginale gli enti più piccoli impossibilitati a trasformarsi in intermediari vigilati.

Per questi ultimi, gli spazi di intervento potrebbero risultare circoscritti alle relazioni con le sole aziende bancarie che privilegeranno una gestione del rischio creditizio secondo un approccio IRB avanzato, soprattutto se queste banche fossero in grado di misurare gli effetti della garanzia (personale) sul valore della LGD e non della PD. Una tale condizione è peraltro probabile che si possa osservare soltanto nelle aziende di credito di grande dimensione, in quanto le uniche in grado di disporre delle risorse necessarie alla strutturazione

49) Ruozi R., Ancora sul rapporto fra banche e PMI: prospettive dei consorzi fidi, Ba

di articolati e complessi sistemi di *risk management*.

Complessivamente si prospetta allora un quadro dell'intermediazione in cui saranno proprio le aziende di credito di piccola e media dimensione, quelle cioè con una attività tipicamente focalizzata sull'erogazione di finanziamenti a favore delle PMI, ad attribuire una maggiore rilevanza al rating creditizio assegnato agli enti di garanzia. Come dire che è con queste banche che emergeranno le maggiori problematiche per i Confidi minori.

In definitiva, le considerazioni proposte evidenziano come l'evoluzione dei rapporti tra gli organismi di garanzia e le aziende bancarie sia destinata ad essere condizionata dalle caratteristiche dimensionali di entrambe le tipologie di operatori, portando così a prospettare scenari differenti anche al mutare del contesto territoriale di riferimento.

Sotto questo profilo si può infatti ipotizzare che nelle aree in cui si osserva una più forte frammentazione dell'offerta di garanzie collettive, unitamente ad una maggiore quota di finanziamenti alle PMI erogata da operatori bancari di piccola e media dimensione, possa risultare più elevato il rischio che le innovazioni regolamentari incidano negativamente sulla futura operatività dei Confidi. Pertanto, soprattutto in queste aree sono auspicabili processi di aggregazione tra gli organismi di garanzia collettiva presenti sul mercato di riferimento.

**Appendice**

**Tabella 5 - Indicatori di bilancio utilizzati nell'analisi del campione di Confidi industriali**

<b>1. Composizione dell'attivo: grado di liquidità</b>	(Attività fruttifere - Partecipazioni) / Totale attivo (AL1) (Attività fruttifere - Partecipazioni - Crediti indisponibili - Titoli indisponibili) / Totale attivo (AL2)
<b>2. Composizione del passivo: adeguatezza patrimoniale</b>	Totale patrimonio netto/Passivo (GP) Totale patrimonio netto/Garanzie lorde (PNGR) Totale patrimonio netto /(Garanzie lorde - Controgaranzie) (PNGR1)
<b>3. Profittabilità</b>	Reddito netto / Patrimonio netto (ROE) Reddito netto / Totale attivo (RNAT) Risultato attività ordinarie / Totale attivo (RAAT) Margine di interesse / Totale attivo (MISA) Margine di intermediazione / Totale attivo (MINTA) Risultato di gestione / Totale attivo(RGAT) Costi operativi/Margine di intermediazione COMINT) Risultato attività ordinarie / Risultato di gestione (RARG) (Commissioni attive) / Garanzie lorde (CMGR)
<b>4. Solvibilità e rischio dei crediti garantiti</b>	(Passività strumentali + Patrimonio netto) / Garanzie lorde (PNPGR) (Passività strumentali + Patrimonio netto)/ Garanzie nette (PNPGR1) Attività indisponibili / Garanzie lorde (AIGR) (Attività indisponibili + Fondo fideiussorio) / Garanzie lorde (AIGGR) (Rettifiche su crediti e accantonamenti per garanzie + Acc. Fondo rischi su crediti) / Garanzie lorde (RACRGR) (Rettifiche su crediti e accantonamenti per garanzie + Acc. Fondo rischi su crediti - Riprese di valore su crediti) / Garanzie lorde (RACRGR1))

**Tabella 6 - Composizione dell'attivo e del passivo - valori percentuali**

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>ATTIVO</b>					
<b>Attività fruttifere di proventi finanziari di cui</b>	<b>91,14</b>	<b>91,05</b>	<b>92,39</b>	<b>91,87</b>	<b>91,90</b>
<i>Cassa e disponibilità</i>	<i>0,07</i>	<i>0,05</i>	<i>0,05</i>	<i>0,05</i>	<i>0,05</i>
<i>Crediti</i>	<i>36,40</i>	<i>35,23</i>	<i>40,32</i>	<i>42,95</i>	<i>40,61</i>
<i>di cui verso banche</i>	<i>35,84</i>	<i>34,99</i>	<i>40,10</i>	<i>42,51</i>	<i>40,21</i>
<i>Titoli</i>	<i>54,49</i>	<i>55,61</i>	<i>51,53</i>	<i>48,43</i>	<i>50,73</i>
<i>Partecipazioni</i>	<i>0,18</i>	<i>0,17</i>	<i>0,48</i>	<i>0,45</i>	<i>0,50</i>
<i>Attività fruttifere indisponibili</i>	<i>62,22</i>	<i>60,15</i>	<i>65,40</i>	<i>63,96</i>	<i>59,98</i>
<b>Attività non fruttifere di proventi finanziari</b>	<b>8,86</b>	<b>8,95</b>	<b>7,61</b>	<b>8,13</b>	<b>8,10</b>
<b>Totale Attivo</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>PASSIVO</b>					
<b>Passività onerose non strumentali</b>	<b>0,35</b>	<b>0,24</b>	<b>0,11</b>	<b>0,41</b>	<b>2,01</b>
<b>Passività non onerose e non strumentali</b>	<b>3,80</b>	<b>4,17</b>	<b>3,72</b>	<b>4,07</b>	<b>4,67</b>
<b>Passività strumentali di cui</b>	<b>12,58</b>	<b>11,06</b>	<b>12,41</b>	<b>11,66</b>	<b>14,50</b>
<i>Fondi rischi</i>	<i>7,40</i>	<i>6,10</i>	<i>7,76</i>	<i>6,89</i>	<i>9,08</i>
<b>Patrimonio netto di cui</b>	<b>83,27</b>	<b>84,53</b>	<b>83,76</b>	<b>83,86</b>	<b>78,82</b>
<i>Capitale sociale</i>	<i>5,50</i>	<i>5,57</i>	<i>5,77</i>	<i>5,66</i>	<i>5,32</i>
<i>Riserva "Fondo rischi indisponibili"</i>	<i>56,51</i>	<i>57,23</i>	<i>59,07</i>	<i>56,45</i>	<i>53,77</i>
<i>Utile di esercizio</i>	<i>2,78</i>	<i>2,50</i>	<i>0,12</i>	<i>2,10</i>	<i>0,65</i>
<b>Totale passivo</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Tabella 7 - Indicatori di bilancio; periodo 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>1. Composizione dell'attivo: grado di liquidità</b>					
AL1	90,96	90,89	91,91	91,43	91,40
AL2	28,74	30,74	26,50	27,46	31,41
<b>2. Composizione del passivo: adeguatezza patrimoniale</b>					
GP	83,27	84,53	83,76	83,86	78,82
PNGR	19,86	18,94	18,07	16,84	15,14
PNGRI	20,82	20,48	20,72	20,02	18,69
<b>3. Profitabilità</b>					
ROE	3,34	2,96	0,14	2,51	0,82
RNAT	2,78	2,50	0,12	2,10	0,65
RAAT	2,27	2,14	-0,13	1,62	0,51
MISA	2,42	2,80	3,27	2,59	1,88
MINTA	11,70	10,36	10,55	10,59	11,40
RGAT	7,87	6,14	6,21	5,84	6,48
COMINT	32,71	40,70	41,14	44,89	43,21
RARG	28,86	34,80	-2,01	27,72	7,93
CMGR	0,72	0,56	0,60	0,67	0,75
<b>4. Solvibilità e rischiosità dei crediti garantiti</b>					
PNPGR	22,87	21,41	20,75	19,19	17,93
PNPGR1	23,97	23,16	23,79	22,80	22,12
AIGR	14,84	13,47	14,11	12,85	11,52
AIGGR	27,31	25,23	26,28	23,64	21,13
RACRGR	1,03	0,83	1,29	0,84	1,09
RACRGR1	1,00	0,80	1,27	0,78	1,04

## Bibliografia

ABI, L'impatto di Basilea 2 sull'attività dei confidi, *Bancaria*, n. 9, 2002.

Berger A.N., Udell G.F., Collateral, loan quality and bank risk, *Journal of Monetary Economics*, 25, pp. 21-42.

BIS, Basel Committee on banking supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, June 2004.

Branciani S., I confidi industriali e l'uso delle informazioni economico-finanziarie di piccole e medie imprese, *Analisi Finanziari* n. 2, 2002.

Cacciamani C., La situazione e le prospettive dei Confidi attraverso l'analisi di bilancio, *Bancaria* n. 2, 1999.

Caprio L., Presti G., (a cura di), *Le garanzie nel credito alle imprese, funzione economica, disciplina giuridica ed evidenze empiriche*, Giappichelli Editore, Torino, 2001.

Cesarini F., Consorzi fidi e finanziamento dell'impresa, in Bione M., Calandrea Buonauro V., *Consorzi fidi e cooperative di garanzia*, Quaderni di Giurisprudenza commerciale, Milano, 1982.

Comana M., Gli organismi collettivi di garanzia dei fidi: un nuovo ruolo nel rapporto banca-impresa?, *Banche e Banchieri* n. 3, 1991.

European Commission, Proposal for the amendment of the Consolidated Banking Directive (2000/12/EC) and the Capital Adequacy Directive (93/6/EEC), July 2004.

Ferdeconfidi (a cura di), *L'attività dei Confidi*, anni vari.

FITCH, Italian Confidi Rating methodology, September 2001.

Masini M., I consorzi di garanzia fidi: una prospettiva gestionale, *Il risparmio* n. 1, 1985.

Mosco G.D., Attuale disciplina e prospettive di evoluzione dei consorzi e delle cooperative di garanzia, in *Giurisprudenza commerciale* n. 1, 1994.

Pasetto A., Raffa G., Riti A., Scannagatta G., Il ruolo dei consorzi fidi nel mercato del credito: aspetti teorici ed evidenza empirica, *Osservatorio sulle piccole e medie imprese, Quaderni di politica industriale* n. 16, 1997.

Pasquino A., Il ruolo dei confidi nell'accesso al credito della PMI, *Mondo bancario*, marzo-aprile, 2002.

Ricci R., I Consorzi Fidi, in *La Banca moderna*, UTET, 1991, capitolo ottavo, pagg. 147-157.

Ruozzi R., Ancora sul rapporto fra banche e PMI: prospettive dei consorzi fidi, *Banche e Banchieri* n. 5, 2002.

---

**I MUTATI CONFINI DEL COORDINAMENTO:  
LA RISTRUTTURAZIONE DEL SETTORE  
DELLE CASSE DI RISPARMIO IN FRANCIA  
E IN ITALIA TRA IL 1980 E IL 2000\***

Olivier Butzbach

*Ricercatore presso*

*l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole (Firenze)*

---

\* L'autore con il presente articolo ha vinto il secondo premio del concorso "European Savings Banks Academic Award 2005", riservato a coloro che frequentano corsi di perfezionamento post-laurea, master e/o dottorato di ricerca. L'iniziativa è stata promossa dal Gruppo Europeo delle Casse di Risparmio di Bruxelles per diffondere i valori delle Casse di Risparmio e delle Fondazioni che grazie alla loro capillare diffusione sul territorio costituiscono un riferimento sia per l'attività bancaria, Retail e servizi alle piccole e medie-imprese, che per le iniziative realizzate nel "sociale" a favore della collettività e dello sviluppo delle comunità in cui operano.

*European savings banks' environment has been radically transformed over the past three decades - through financial globalization, macroeconomic shocks, regulatory reform, technological innovation. Savings banks have had to adjust to such changes, transforming their organization, strategy, behaviour. In particular, savings banks have taken part in the aggregation trends at work within national banking system, and they have transformed their institutions of coordination. The paper analyzes those changes in coordination, and attempts to explain why and how those changes occurred.*

*Many authors emphasize the actual convergence of national financial systems. Findings show, indeed, that in both France and Italy there has been a shift from sector to group coordination, reflecting broader trends at play within the national financial system. However, in both France and Italy savings banks have retained specific forms of coordination. Moreover, aggregation patterns in both countries have followed sector lines in most cases. This enduring peculiarity displayed by savings banks at the coordination level seems to point to the resilience of national capitalisms.*

*Findings also show that French and Italian savings banks differ as to the fate of sector coordination among savings banks - and as to the cohesion of the sector as a whole. This suggests that there are various adjustment strategies available for savings banks throughout Europe.*

## **Introduzione**

Dalla fine degli anni 1970, le banche ed i sistemi bancari di tutto il mondo hanno subito cambiamenti profondi, quali, la globalizzazione finanziaria, la riforma della regolamentazione (de-segmentazione, passaggio da una regolamentazione strutturale ad una regolamentazione prudenziale), gli shock macroeconomici e l'accelerazione delle innovazioni tecnologiche. In particolare, i sistemi bancari europei hanno dovuto adattarsi alla crescente armonizzazione regolamentare associata alla costruzione del mercato unico e all'avvento dell'euro.

Tali cambiamenti, secondo alcuni osservatori, non possono che condurre ad una convergenza tra i sistemi finanziari nazionali - in particolare,

alla convergenza dei sistemi finanziari basati sull'intermediazione creditizia (*bank-based financial systems*, nella famosa classifica stabilita da Zysman, 1983) o sul credito amministrato dallo stato (*state-administered credit systems*) verso il modello di mercato (*market-based financial systems*). Infatti, i sistemi finanziari basati sul credito amministrato dallo stato sono stati smantellati. Loriaux e altri hanno mostrato come tutti i paesi ove vigeva il controllo statale dell'allocazione del credito (come la Francia, il Giappone, la Corea...) hanno rinunciato a questo strumento negli anni ottanta (Loriaux et al., 1998). Nei sistemi caratterizzati da un'elevata intermediazione creditizia (*bank-based systems*), invece, l'evidenza empirica è meno univoca. Alcuni studiosi hanno evidenziato che in Germania (il paese di riferimento per i *bank-based systems*) la relazione tradizionalmente stretta tra imprese e banche creditrici si è indebolita a causa dell'accresciuta capacità e volontà da parte delle grandi imprese di ricorrere ai servizi di banche straniere o ai finanziamenti di mercato (Lutz, 1998). In particolare, è diffusa l'opinione secondo la quale sarebbero proprio le piccole banche e le banche locali (come le casse di risparmio) ad essere minacciate da tali cambiamenti.

Altri studiosi hanno invece sottolineato la persistenza (o sopravvivenza) dei sistemi *bank-based* e dei sistemi *state-administered credit* sulla base della teoria della "varietà di capitalismi" (Hall e Soskice 2001). Vitols (1997) e Deeg (1999), in particolare, hanno mostrato i limiti della convergenza dei sistemi finanziari, sottolineando la sopravvivenza delle banche locali al dettaglio in Germania (casse di risparmio e banche cooperative), mentre le grandi banche commerciali fallivano nel mettere piede nel mercato al dettaglio. Altri studi nella scia di Hall e Soskice parallelamente mostrano che i sistemi produttivi nazionali resistono alla convergenza (cfr. Berger e Dore, 1996; Boyer e Hollingsworth, 1997; Quack, Morgan e Whitley, 1999; Whitley e Kristensen, 1996). Tali studi, che traggono ispirazione dalle teorie economiche neo-istituzionaliste, spiegano la mancata convergenza tra sistemi produttivi (e sistemi finanziari) attraverso due argomenti: (i) tali sistemi sono il frutto di istituzioni interdipendenti che ostacolano i cambiamenti; (ii) tali istituzioni (la corporate governance, le relazioni industriali, ecc.) sono *path-dependent*, cioè si rafforzano nel corso del tempo.

Il problema del coordinamento è il cuore del dibattito sulla convergenza - divergenza. La differenza fondamentale tra sistemi *bank-based* e sistemi *market-based* risiede nel grado di coordinamento delle azioni degli agenti economici. Analogamente, la letteratura economica ritiene che le due forme ideali-tipiche di sistemi produttivi, quello anglo-sassone e quello tedesco, si differenzino proprio per la natura del coordinamento. Il coordinamento settoriale e delle imprese prevale nelle cosiddette "economie di mercato coordinate", di cui la Germania post 1945 è il più emblematico rappresentante. La concorrenza, invece, prevale nelle "economie di mercato liberale", modello tipico dei sistemi produttivi statunitense e britannico (Soskice, 1999; Hall e Soskice, 2001). Ambedue le forme di coordinamento (a livello d'impresa e a livello di settore), secondo Soskice, "tendono ad incoraggiare lo sviluppo di relazioni cooperative di lungo termine tra un'impresa e un'altra, tra imprese e dipendenti e tra le imprese e le loro proprietà" (Soskice, 1999: p.106). Il coordinamento di gruppo e di settore danno origine a istituzioni che creano i vincoli e gli incentivi con cui le imprese interagiscono - come ad esempio, la corporate governance, la finanza d'impresa, le relazioni industriali. In un certo senso, il coordinamento a livello settoriale e a livello di gruppo possono essere concepiti come "meta-istituzioni" - istituzioni, cioè, che creano altre istituzioni.

Di conseguenza, i principi organizzativi che caratterizzano un modo particolare di coordinamento costituiscono gli elementi di base delle specificità nazionali dei sistemi produttivi. Ad esempio, Deeg sottolinea il ruolo chiave dell'organizzazione federale statunitense delle reti bancarie pubbliche (compresa quella delle casse di risparmio) nella strutturazione del coordinamento (Deeg, 1999). Il radicamento territoriale del coordinamento è un elemento costitutivo del capitalismo tedesco, in quanto determina la forma di coordinamento delle azioni degli agenti economici, e rappresenta un tipo di organizzazione economica di per se stessa. Anche Quack e Morgan (1999) sottolineano la centralità delle istituzioni di coordinamento nella differenziazione dei sistemi produttivi nazionali.

Esaminare come tali "meta-istituzioni" funzionano costituisce, perciò, un passo importante verso la comprensione della trasformazione

e della persistenza delle istituzioni all'interno dei sistemi finanziari nazionali. Secondo le teorie della convergenza, infatti, la de-segmentazione del settore bancario dovrebbe aver messo fine alle "vecchie" forme di coordinamento settoriale sostituendole con forme di coordinamento di mercato (attraverso la concorrenza). Secondo l'approccio della teoria delle "varietà del capitalismo", invece, il coordinamento settoriale dovrebbe essere sopravvissuto e aver mantenuto le sue caratteristiche in ogni paese.

La presente ricerca<sup>1</sup> esplora due aspetti della trasformazione delle casse di risparmio negli anni 1980 e 1990 in Francia e in Italia - due paesi caratterizzati dal ruolo centrale dello stato nell'allocazione del credito, e sottoposti agli stessi shock esterni, come sopra accennato. Questa ricerca, in particolare, analizza il processo di ristrutturazione del settore delle casse di risparmio e la trasformazione dell'organizzazione settoriale nello stesso settore. Questi due processi hanno spostato le frontiere infra-settoriali e settoriali e modificato il coordinamento delle casse di risparmio in modo radicale. Il presente articolo prende in considerazione tre quesiti. Primo, il coordinamento di mercato (la concorrenza) ha sostituito la forma tradizionale di coordinamento nel settore delle casse di risparmio in Francia e in Italia? Secondo, quali sono le forme di coordinamento non di mercato e in che modo sono legate alla storia specifica delle casse di risparmio? Terzo, quali fattori possono spiegare la persistenza o meno di forme di coordinamento non di mercato nei settori delle casse di risparmio in Francia e in Italia?

Il lavoro si basa sull'analisi di documenti di archivio e su 50 interviste semi-strutturate con dirigenti delle casse di risparmio e delle autorità regolamentari nei due paesi. Esso è organizzato nel modo seguente: la prima parte tratta dello spostamento delle frontiere interne delle casse di risparmio. La seconda parte è focalizzata sull'organizzazione settoriale, attraverso le associazioni e gli istituti di settore, che

1) La presente ricerca è una parte della ricerca dottorale dell'autore, proseguita all'istituto universitario europeo.

hanno rappresentato una caratteristica centrale dei sistemi bancari francese ed italiano negli anni settanta. La terza parte conclude e presenta le implicazioni di policy.

## 1. Lo spostamento delle frontiere interne nell'ambito delle casse di risparmio

### 1.1. Fusioni ed acquisizioni nel settore delle casse di risparmio

Sia in Francia, sia in Italia, il numero di casse di risparmio è diminuito tra il 1980 e il 1990. I grafici 1 e 2 illustrano tale tendenza. In Francia, le casse di risparmio erano 33 nel 2003 rispetto a 451 nel 1980. In Italia, si può osservare lo stesso processo di riduzione del numero di casse di risparmio, nonostante la sua ampiezza sia stata minore: in particolare, nel 1980 esistevano 90 casse di risparmio, nel 2002 se ne contavano solo 65<sup>2</sup>. Benché la scala sia stata diversa, nel corso dello stesso periodo temporale, il cambiamento registrato in entrambi i paesi ha mostrato e sembra che continui a mostrare la stessa tendenza.

Tale evoluzione riguarda, in realtà, tutte le categorie di banche - non solo le casse di risparmio ma anche le banche commerciali e le banche cooperative. In Francia, il numero totale di enti creditizi è calato da 1975 nel 1980, a 879 nel 2003; il numero totale di banche *stricto sensu* è diminuito da 1025, a 479 nello stesso periodo. Analogamente, il numero totale di banche italiane è diminuito da 1250 nel 1980 fino a 841 nel 2000. I dati sembrano quindi suggerire che la stessa dinamica osservata per le casse di risparmio fosse in realtà all'opera in tutti i segmenti del settore bancario.

Un'analisi più accurata ci rivela che tale diminuzione del numero di

2) Questi sono i numeri degli enti legalmente autonomi, e non riflettono il fatto che (a) molte casse di risparmio italiane fanno parte di un gruppo bancario e (b) tutte le casse di risparmio francesi fanno parte dello stesso. Questi aspetti saranno analizzati nelle prossime sezioni.

enti bancari emerge innanzitutto da molteplici processi di fusione e acquisizione, in quanto si è registrato un modesto numero di fallimenti. In Francia, secondo Lacoue-Labarthe, in quindici anni (dal 1984 al 1998) ci sono stati 462 fallimenti in aggiunta ai 33 “*retraits disciplinaires*” (ritiro dell’autorizzazione da parte delle autorità governative), che costituiscono solo un terzo delle operazioni di ristrutturazione intervenute (Lacoue-Labarthe, 2001).<sup>3</sup> In Italia, si registra non più che un centinaio di fallimenti dal 1985 al 2002, di cui pochissimi sono stati volontari.<sup>4</sup>

In realtà, la tendenza alla diminuzione degli enti creditizi rivela un intenso processo di spostamento delle frontiere delle imprese bancarie di tutti i tipi attraverso le fusioni e le acquisizioni<sup>5</sup>. La tabella 1 mostra il numero di fusioni ed acquisizioni in Italia dal 1989 al 2000, il numero di acquisizioni di quote di controllo<sup>6</sup>, e la loro importanza in termini di totale attivi delle banche ristrutturate. L’evoluzione illustrata dalla tabella rispecchia la tendenza evidenziata nel grafico 2. In Francia, circa il 95% della diminuzione del numero delle casse di risparmio può essere attribuito a fusioni ed acquisizioni e, come in Italia, tale evoluzione è stata comune a tutte le categorie di banche.

È quindi possibile accettare un’ipotesi molto diffusa nella letteratura sulle banche<sup>7</sup>, secondo la quale le fusioni e le acquisizioni sono motivate innanzitutto dalla necessità percepita dalle banche di aumentare la loro dimensione a fronte della de-segmentazione dei mercati. Altre

3) I dati provengono dalle relazioni annuali dell’autorità regolamentare francese (il CECEI).

4) Fonte: ABI, Bilbank 2003 (cortesia del Prof. Adriano Giannola).

5) Questa tendenza non si è fermata, nonostante sia rallentata negli ultimi anni. Ad esempio, il gruppo delle Banche popolari francesi ha recentemente annunciato ulteriori fusioni tra i suoi membri in Alsazia, facendo quindi diminuire il numero totale delle *Banques populaires* a 20 alla fine del 2003 (da 42 nel 1970). Si veda “*Banques Populaires : le Haut-Rhin va fusionner avec Strasbourg*”, in *Les Échos*, Febbraio 2003.

6) Una quota di controllo quando ammonta a 50% o più del capitale delle imprese. Ovviamente, tale dato è poco rilevante in contesti come quello italiano dove la proprietà di quote inferiore ai 50% assicura il controllo effettivo dell’impresa, attraverso partecipazioni incrociate e indirette. Questa soglia è utilizzata qui sotto per mostrare le tendenze all’opera in Italia.

7) Questo è anche confermato dalle recenti mosse delle *Banques Populaires*, motivate ufficialmente dal bisogno di uscire dall’isolamento. Si veda l’articolo pre-citato.

ragioni che illustrano la tendenza osservata suggeriscono che la cessione di alcune attività si spiega con l’intenzione da parte di alcuni gruppi bancari di specializzarsi in altre attività bancarie, con il rafforzamento della presenza delle banche nei “mestieri di base”; con la semplificazione delle strutture interne al fine di meglio adattarsi all’evoluzione dei mercati.

Come l’allora presidente del gruppo delle casse di risparmio francesi, Charles Milhaud, affermò nel 1989:

*“Stiamo per assistere, nel mondo interno, all’emergere di grandi gruppi bancari con filiali specializzate. Infatti, non è possibile per una banca che offre, ad esempio, servizi di cassa, essere competitiva nei servizi finanziari rispetto ad un’altra banca che non sostiene costi di rete.”*<sup>8</sup>

Lo stesso aggiunse due anni dopo:

*“Tale processo di ristrutturazione punta a dare alle imprese della rete [delle casse di risparmio] - il termine ‘impresa’ è importante - una dimensione sufficiente, specialmente in termini di fondi propri. Questo permetterebbe loro di assicurare la gestione completa del loro bilancio e adattarsi alle nuove condizioni di mercato.”*<sup>9</sup>

Come si legge dal rapporto dell’Institute of European Finance del 1999 sulle casse di risparmio europee, “la maggior parte delle fusioni ed acquisizioni nel settore bancario finora sono state di natura interna (nazionale) e difensiva” (Institute of European Finance, 1999, p. 9). Le interviste condotte con testimoni privilegiati nell’ambito del settore delle casse di risparmio, in quanto coinvolti a vario titolo nei processi di ristrutturazione degli anni 1980 e 1990 (12 persone nei due paesi), confermano tale dato, sottolineando il carattere “irresistibile” di tale fenomeno. Un dirigente della Cassa di Risparmio di Roma negli anni 1990 afferma:

8) Milhaud intervistato in *Professions du Sud-Est*, Settembre 1989.

9) Charles Milhaud intervistato in *Le Méridional*, 27 febbraio 1991.



*“In quel periodo la liberalizzazione degli sportelli bancari stava per avvenire e realizzò una cosa: la cassa di risparmio di Roma sarebbe presto diventata l’oggetto di attacchi provenienti da altre banche desiderose di insediarsi a Roma. Siccome non potevamo proteggerci da soli, dovevamo crescere. Si ebbe l’idea di fare una banca che sarebbe diventata forte nel Lazio. La fusione con il Banco di Santo Spirito ha permesso alla Cassa di Risparmio di Roma di rafforzare le sue quote di mercato in Italia.”<sup>10</sup>*

I numeri presentati sopra non bastano, tuttavia, a comprendere il processo di ristrutturazione avvenuto nel settore bancario in Francia e in Italia. In primo luogo, le fusioni e le acquisizioni rappresentano solo un modo per ristrutturare un’impresa. Molte banche, in Francia ed in Italia, hanno scelto due opzioni di ristrutturazione diverse, vale a dire: i) la formazione di partenariati o alleanze strategiche, ii) la creazione di gruppi bancari. In Francia e in Italia, le fusioni e le acquisizioni fanno parte di un più ampio processo di aggregazione che ha avuto luogo nel settore bancario nel suo insieme. In secondo luogo, non tutte le banche hanno partecipato a tale processo di aggregazione: molte banche locali, in particolare in Italia, sono rimaste all’inizio degli anni novanta economicamente e giuridicamente indipendenti. Non è, tuttavia, il caso delle casse di risparmio. In entrambi i paesi, tutte le casse di risparmio hanno partecipato al processo di aggregazione avvenuto nel settore bancario. In altri termini, tutte le casse di risparmio hanno spostato i loro confini, o in modo radicale e definitivo (attraverso fusioni ed acquisizioni), o in modo temporaneo e limitato (attraverso partenariati e alleanze). Tutte le casse di risparmio hanno partecipato all’emergere di gruppi bancari.

### *1.2. La costituzione di gruppi bancari verticalmente integrati*

#### Francia

Tutte le casse di risparmio francesi fanno parte di un unico gruppo bancario, il “*Groupe Caisse d’Épargne*”. Tale gruppo è il risultato di

10) Intervista, 30.05.03.

un doppio processo di aggregazione che è emerso, da una parte, attraverso le fusioni tra casse di risparmio locali e che ha condotto alla nascita di 33 casse di risparmio regionali, come entità legali autonome e dall’altra, attraverso il rafforzamento dei legami operativi e organizzativi tra le 33 casse di risparmio regionali. Il gruppo comprende, oltre alle casse regionali, alcune filiali e imprese finanziarie controllate. La Figura 3 indica le partecipazioni del Groupe Caisse d’Épargne al dicembre del 2003<sup>11</sup>.

Il processo di aggregazione che ha accompagnato la nascita del *Groupe Caisse d’Épargne* è simile a quello seguito da altri gruppi bancari, come il *Crédit Agricole*, il *Crédit Mutuel* e il gruppo delle *Banques Populaires*. Tutti questi gruppi sono gruppi cooperativi, composti da un numero ristretto di banche regionali (tra 20 e 40) e un insieme di filiali specializzate. Tali gruppi federali differiscono dai gruppi bancari verticalmente integrati che si sono formati intorno alle grandi banche privatizzate negli anni ottanta e novanta - come BNP-Paribas o Société Générale. Tuttavia tutti i gruppi (federali o integrati) condividono la natura di gruppo - e la strutturazione in gruppi è stata una tendenza forte negli anni ottanta e novanta in tutti i segmenti del settore bancario francese.

#### Italia

Il caso italiano è leggermente diverso da quello francese. Anche in Italia si è assistito alla tendenza verso la costituzione di grandi gruppi bancari. In Italia però vari gruppi bancari coesistono e competono. Nel settore delle casse di risparmio, si possono distinguere tre diversi modelli di aggregazione, legati all’emergere di tre tipi di gruppi bancari.

Il primo modello si caratterizza per la costituzione di gruppi banca-

11) Questa rete di partecipazioni non è ovviamente fissa ne tempo, e dovrebbe continuare di evolvere. Ad esempio, nelle mese di settembre scorso la CNCE ha annunciato di aver raggiunto un accordo su un riordino delle partecipate dalla CDC, principalmente CDC-Ixis, una merchant bank passata sotto il controllo del gruppo delle Casse di risparmio.

ri nazionali e si basa sull'alleanza tra una grande cassa di risparmio e un'ex banca pubblica. Questo modello è stato seguito dai gruppi bancari IntesaBCI, Unicredito e Capitalia che, con San Paolo IMI che ha incorporato il gruppo di cassa Cardine, formano i primi quattro gruppi nazionali. A questi si potrebbe aggiungere il possibile gruppo che risulterebbe dall'aggregazione tra il Monte Paschi e qualche altro importante istituto. Tali gruppi si sono creati attraverso un processo di aggregazione molto simile, che può essere scomposto in quattro fasi: una prima fase nella quale una grande cassa di risparmio acquisisce il controllo di casse di risparmio di dimensioni inferiori; una seconda fase nella quale il gruppo che emerge dall'aggregazione crea filiali specializzate; una terza fase nella quale il nuovo gruppo si associa ad una grande ex-banca pubblica; una quarta fase nella quale tale alleanza si trasforma in un gruppo integrato.

Tale processo, che potrebbe essere definito come il modello del "gruppo nazionale", è evidente nella formazione del gruppo Banca Intesa, il primo gruppo bancario italiano per le attività. La storia del gruppo Banca Intesa comincia con la Cassa di Risparmio delle Province Lombarde (Cariplo), storicamente la più importante cassa di risparmio italiana. Negli anni 1990, in seguito alla legge Amato, Cariplo iniziò ad acquisire quote di controllo in una serie di casse di risparmio locali, cioè la Cassa di Risparmio della Provincia di Viterbo, la Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza, la Cassa di Risparmio di Ascoli e Piceno, la Cassa di Risparmio di Biella e Vercelli, la Cassa di Risparmio di Città di Castello, la Cassa di Risparmio di Foligno, la Cassa di Risparmio di Rieti e la Cassa di Risparmio di Spoleto.

La tappa successiva fu la fusione, nel 1998, tra Cariplo e il Banco Ambrosiano Veneto (Ambroveneto) per dar vita al Gruppo Banca Intesa. Nel settembre del 1999, il gruppo ha acquistato la Banca Commerciale Italiana (Comit), precedentemente controllata dall'IRI. Nel dicembre del 2000, il gruppo ha incorporato Cariplo, Ambroveneto e Mediocredito lombardo - e nell'anno successivo Comit, trasformandosi in "Banca Intesa BCI", rinominato "Banca Intesa SpA" nel 2002.

Un altro chiaro esempio del processo sopra descritto è fornito dalla costituzione del gruppo Capitalia, che è il prodotto dell'alleanza tra la Cassa di risparmio di Roma e una grande ex-banca pubblica. Il processo di aggregazione iniziò anche in tal caso tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta. Nel 1985 la CR di Roma acquistò il Monte di Pietà di Roma e tra il 1989 e il 1991 il Banco di Santo Spirito. Nel 1991 la CR di Roma fu fusa con il Banco di Roma, per formare il gruppo Banca di Roma, ufficialmente creato nel 1992. Nel 1997 il gruppo entrò nel capitale di Mediocredito centrale - l'altra ex-banca pubblica partecipata dall'IRI - per creare il gruppo Capitalia. Lo stesso anno, Mediocredito centrale acquistò quote nel Banco di Sicilia, un'altra ex-banca pubblica. Due anni dopo, il Banco di Sicilia fu interamente assorbito dalla nuova entità aziendale. Un ulteriore passo importante fu l'acquisto di quote di controllo nel gruppo Bipop-Carire - esso stesso il frutto di una fusione tra la Banca Popolare di Brescia (Bipop) e la Cassa di Risparmio di Reggio Emilia (Carire). Il gruppo Capitalia fu ufficialmente creato nel gennaio 2002 con l'incorporazione di Banca di Roma, Bipop-Carire, Mediocredito Centrale e Banco di Sicilia. Sia Banca Intesa sia il gruppo Capitalia sono gruppi verticalmente integrati, ma mantengono i marchi delle loro principali componenti.

Un secondo modello di aggregazione riguarda la formazione di gruppi bancari regionali con un forte radicamento territoriale e spesso con alleanze consistenti con banche popolari di media dimensione - un processo che potrebbe essere definito come il modello del gruppo regionale. L'elemento territoriale è fondamentale in tale processo: l'obiettivo delle aggregazioni sembra infatti essere quello di rafforzare la presenza delle casse di risparmio sul mercato delle attività bancarie al dettaglio e sviluppare prodotti e servizi attraverso joint-ventures, conservando nello stesso tempo la clientela locale e la flessibilità organizzativa. Questo tipo di aggregazione non è limitato alle casse di risparmio, ma caratterizza anche il processo di ristrutturazione nel settore delle banche popolari e delle banche di credito cooperativo. Un esempio significativo di tale modello si rinviene nella storia recente del gruppo Carige, che si è formato intorno alla Cassa di Risparmio di Genova. Il gruppo

fu creato nel 1992 e comprende oltre alla Cassa di risparmio di Genova, il Credito Fondiario della Liguria e il Mediocredito Ligure (entrambi specializzati nel credito di medio e lungo termine), Columbus Leasing SpA, Columbus Factoring SpA e Columbus Domestic SpA (tre società sussidiarie specializzate nei servizi par bancari, creati dalla CR di Genova negli anni 1980 e 1990). All'origine il gruppo polifunzionale Carige è diventato una banca universale con la fusione con incorporazione tra Banca Carige SpA e tutte le aziende sopra menzionate. Il Gruppo è cresciuto ancora tra il 1997 e il 1998 con l'acquisizione di quote di controllo della Cassa di risparmio di Savona e della Banca del Monte di Lucca.

Altri esempi del modello del gruppo regionale sono il Gruppo bancario delle Marche (frutto delle fusioni tra Cassa di risparmio di Jesi, Cassa di risparmio di Pesaro e Cassa di risparmio di Macerata nel 1994, e l'acquisizione di quote di controllo nella Cassa di risparmio di Loreto nel 1998) e la Gruppo Bancario Cassa di Risparmio di Firenze (che include la capogruppo, la Cassa di risparmio di Firenze, oltre alle casse di risparmio di Civitavecchia, di Pistoia e Pescia, di Mirandola e di Orvieto).

Un terzo processo di aggregazione, che può essere definito come il modello "locale indipendente" si applica a tutte le piccole casse di risparmio che sono rimaste indipendenti o hanno formato gruppi autonomi. Tali banche o gruppi mono-bancari si caratterizzano per un radicamento territoriale circoscritto e una dipendenza quasi esclusiva dal mercato al dettaglio. Delle 76 casse di risparmio ancora in attività nel 2002, 16 hanno seguito il modello "locale indipendente", 30 il modello "gruppo regionale" e le rimanenti 30 il modello "universale nazionale".

### 1.3. Fattori di divergenza: varietà dei modelli di aggregazione

Le due sezioni precedenti evidenziano chiaramente come lo stesso processo di ristrutturazione fosse all'opera nel settore bancario in Francia e in Italia. Si tratta di una ristrutturazione caratterizzata dallo spostamento dei confini aziendali delle banche e dalla costituzione di

grandi gruppi bancari. Ciononostante, i dati finora riportati rivelano anche la presenza di elementi di differenziazione all'interno del settore bancario e tra i settori bancari dei due paesi.

In primo luogo, esistono diversi processi di aggregazione nei due paesi. Questo appare chiaramente in Italia più che in Francia. In Francia, gruppi cooperativi federali sono emersi per competere con banche universali nazionali e non è chiaro ancora se tali gruppi continueranno il processo di aggregazione per creare vere e proprie banche universali. Nel caso del gruppo Caisse d'Epargne, il processo di centralizzazione che ha accompagnato la nascita del gruppo (con l'uscita del gruppo dal controllo del Ministero del Tesoro<sup>12</sup>) sembra preannunciare questo possibile ulteriore sviluppo. In realtà la prospettiva di creare una banca universale (integrata) è un'opinione condivisa da tutti gli intervistati, che ritengono tale evoluzione o necessaria, o inevitabile, o addirittura negativa (o tutti e tre insieme). Per esempio, le politiche di prezzo e di prodotto all'interno del gruppo sono state completamente centralizzate: la possibilità di operare scelte alternative è stata di fatto esclusa a livello di singola cassa di risparmio.

Come sottolineato da un intervistato, manager di una cassa di risparmio locale:

*“Ci sono delle casse che non vendono alcuni prodotti del catalogo; ma il contrario non succede. Creare un prodotto specifico è quasi impossibile, per almeno due ragioni: (i) i raggruppamenti elettronici sono molto difficili; e (ii) si ha bisogno dell'autorizzazione della cassa nazionale.”<sup>13</sup>*

Secondo un altro intervistato (dirigente della Federazione nazionale delle Casse di risparmio, l'equivalente francese dell'ACRI):

12) Il "circuit del Tesoro", caratteristica del sistema di credito amministrativo della Francia nel dopoguerra, consisteva nel controllo, da parte del Tesoro, dell'intero processo di allocazione dei capitali dalla raccolta del risparmio (attraverso le casse di risparmio) fino all'erogazione di crediti alle imprese.

13) Intervista, 27.06.02.

*“Personalmente, penso che dopo un po’, le Casse di risparmio perderanno la loro autonomia e diventeranno semplici sportelli per i prodotti finanziari concepiti e sviluppati dalle filiali specializzate del gruppo. Tutto ciò a causa delle economie di scala.<sup>14</sup>”*

In Italia, la differenziazione all’interno del settore bancario è ancora più evidente. Come precedentemente analizzato, le casse di risparmio hanno seguito almeno tre modelli di aggregazione diversi - più precisamente, due modelli di aggregazione e un modello di non-aggregazione. Tuttavia è impossibile trarre conclusioni a questo stadio in quanto non è possibile sapere fino a che punto tali modelli di aggregazione possano essere stabili nel tempo. In altre parole, è possibile immaginare che alcuni dei gruppi regionali saranno nel futuro aggregati, o daranno luogo a gruppi nazionali universali?

In effetti, ciò è già successo in alcuni casi in cui la costituzione di gruppi regionali ha rappresentato solo una tappa intermedia nel processo di formazione dei grandi gruppi nazionali. Il caso del gruppo Cardine, creatosi attraverso alleanze strategiche e partecipazioni incrociate tra le casse di risparmio di Padova, Bologna, Venezia, Udine e Gorizia, e successivamente aggregatosi al gruppo SanPaolo IMI è emblematico. Analogo è il caso del gruppo Carime, frutto di una fusione nel 1998 tra la Cassa di Risparmio Salernitana, la Cassa di Risparmio della Calabria e della Lucania e la Cassa di Risparmio della Puglia. Un altro esempio è fornito da Rolo Banca 1473, un gruppo emiliano formatosi nel 1996 dall’alleanza tra il Credito Romagnolo e Carimonte - a sua volta il prodotto di una fusione tra la Cassa di Risparmio di Modena e la Banca del Monte di Bologna e Ravenna. Rolo Banca è stato in seguito acquisito e incorporato nel gruppo Unicredito nel 2002. È difficile predire, attualmente, se il Gruppo Banca delle Marche o il Gruppo Bancario Unibanca, frutto rispettivamente di raggruppamenti tra piccole casse di risparmio, conosceranno lo stesso destino (un argomento simile è proposto in Messori et al., 2003).

14) Intervista, 24.04.02.

L’incertezza riguardo alla durata e alla stabilità di tali diversi modelli di aggregazione nel settore delle casse di risparmio si riduce se si considera il sistema bancario nel suo complesso. Si può osservare, ad esempio, che due terzi dei 95 gruppi bancari aderenti all’Associazione delle Banche Italiane (ABI) sono gruppi regionali attivi soprattutto nel mercato al dettaglio. Questa tendenza regionale è particolarmente forte tra le banche popolari, che hanno in molti casi siglato alleanze con casse di risparmio locali e regionali. Inoltre, il sistema bancario italiano è ancora caratterizzato da un alto numero di piccole banche cooperative, molte delle quali hanno formato alleanze locali. In Italia, il modello del gruppo regionale non sembra, quindi, essere un fenomeno transitorio e limitato.

Un altro aspetto interessante del cambiamento in atto - e un secondo fattore di differenziazione - è costituito dalla dinamica settoriale dei processi di aggregazione. Fusioni ed acquisizioni in Francia e in Italia sono avvenute, nella maggior parte dei casi, all’interno di ciascuna categoria (o ex-categoria, come nel caso italiano): cioè, banche commerciali con banche commerciali, casse di risparmio con casse di risparmio, banche cooperative con banche cooperative... Tale dinamica settoriale è stata però più forte in Francia che in Italia ove, com’è appena evidenziato, le più grandi casse di risparmio hanno scelto (e sono state indotte a scegliere) di creare dei gruppi nazionali attraverso delle alleanze con soggetti al di fuori del settore<sup>15</sup>. Come sottolineato da un dirigente della Banca d’Italia,

*“Parlare delle casse di risparmio in Italia non ha più senso. Le Casse di risparmio sono un tipo di banche molto eterogenee. Alcune di loro sono ancora profondamente radicate, ancorate nel territorio.<sup>16</sup>”*

15) Si deve sottolineare che i partner “scelti” dalle casse di risparmio sono ex-banche pubbliche. Siccome le casse di risparmio sono state assimilate nel passato a enti pubblici, esiste, quindi, una caratteristica “settoriale” che interessa tali modelli di aggregazione. Ovviamente, la pubblicità o quasi-pubblicità di queste banche ha agevolato l’intervento “facilitatore” della banca centrale.

16) Intervista, 19.02.02.

Nel caso italiano, la differenziazione è avvenuta all'interno del settore delle casse di risparmio. Come osservato nel rapporto del 1999 dell'Institute for European Finance, già citato, "al momento è difficile identificare una singola strategia per le casse di risparmio italiane... le strategie [seguite dalle casse di risparmio] sembrano strettamente legate alle dimensioni, che sono molto eterogenee" (IEF 1999, p. 125). Vari studi mostrano come lo specifico processo di aggregazione seguito dalla maggioranza delle casse di risparmio di piccola e media dimensione in Italia sia legato al "localismo" ancora vigente nel settore, consistente nel profondo radicamento di tali banche nel territorio di origine (Locatelli, 1998).

Questo tipo di differenziazione contrappone l'Italia alla Francia, ove il localismo bancario è storicamente meno forte. In Francia, le fusioni e le acquisizioni sono avvenute esclusivamente all'interno della categoria, in modo ordinato e coerente a diversi livelli territoriali: primo al livello provinciale, poi a livello inter-provinciale, e in ultimo a livello regionale<sup>17</sup>. Non si registrano fusioni trans-regionali o trans-settoriali. Tale processo ordinato è stato, in realtà, pianificato al livello centrale dalle istituzioni settoriali. Nel 1989, il *Centre National des Caisses d'Épargne et de Prévoyance* (CENCEP) ordinò ad un gruppo di consulenti di intercettare i bisogni futuri della rete delle casse di risparmio in termini di ristrutturazione e di dimensione ottimale. Le conclusioni del rapporto furono presentate nel maggio 1990 e il piano di ristrutturazione proposto fu adottato dall'Assemblea generale del CENCEP nel giugno del 1990. In quell'occasione, il direttore della Cassa dei depositi e consignazioni (CDC) - l'istituzione statale che coordina la raccolta del risparmio per conto del Ministero del Tesoro, annunciò, ovviamente in accordo con il CENCEP, il piano di raggruppare le 187 casse di risparmio esistenti in 50 unità che potessero diventare "forti, autonome e responsabili"<sup>18</sup>. Nonostante tale decisione fosse attesa da tempo nell'ambito delle casse di risparmio, tutte le proposte di ri-organizzazione precedentemente avanzate erano state

17) Si dovrebbe notare, tuttavia, che i confini regionali delle 33 casse di risparmio esistenti non corrispondono ai confini amministrativi delle regioni.

18) Su quel periodo importante per la futura organizzazione del I settore, si veda *Le Monde*, June 30, 1990 ("Les caisses d'épargne accélèrent leur restructuration"); e Moster (2000), p. 52.

accolte con forti reticenze da parte dei sindacati. Nel luglio del 1991, il piano di ristrutturazione diventò legge e nei due anni successivi, il settore delle casse di risparmio francese subì il processo di ristrutturazione più radicale della sua storia: in pochi mesi, il numero di casse di risparmio scese dal 187 al 34 - una diminuzione ancora più netta di quella prevista nel piano originale del CENCEP. Il processo fu largamente gestito dai dirigenti delle casse di risparmio, mentre i legislatori svolsero un ruolo minore. Come lo stesso gruppo riconobbe nel 2001: "la scala dei cambiamenti intrapresi dalle casse di risparmio ha indotto il legislatore a modificare la legge del 1983 per armonizzare la legislazione con la nuova organizzazione".

## 2. Il coordinamento settoriale

All'inizio degli anni ottanta, le casse di risparmio francesi ed italiane appartenevano a categorie legalmente riconosciute ed economicamente delimitate all'interno del sistema bancario. Nei decenni successivi, tuttavia, le caratteristiche legali ed organizzative della categoria delle casse di risparmio hanno subito una completa trasformazione - una trasformazione che ha imboccato, sembra, direzioni diverse nei due paesi. Tale "spostamento dei confini settoriali" rispecchia e completa, per molti versi, lo spostamento dei confini aziendali appena analizzati.

### 2.1. La logica dell'integrazione verticale e i destini divergenti degli istituti di categoria

#### Francia

In Francia, la dinamica centripeta che ha caratterizzato i processi di aggregazione negli ultimi decenni è strettamente legata alla crescente centralizzazione dei flussi finanziari all'interno del gruppo, attraverso l'emergere di un istituto di categoria. All'inizio degli anni ottanta, le casse di risparmio francesi facevano parte di un circuito di raccolta del risparmio e di allocazione del credito essenzialmente guidato dalla Cassa dei Depositi e delle Consegnazioni (CDC), chiamato circuito del Tesoro (la Figura 4 illustra graficamente il funziona-

mento di quel circuito). La CDC gestiva i risparmi raccolti dalle casse di risparmio, che beneficiavano di un regime fiscale agevolato e di tassi fissi da parte del Tesoro. La maggior parte di tali risorse finanziarie era utilizzata dalla CDC per finanziare investimenti pubblici. Dagli anni cinquanta in poi, però, una parte significativa di tali risorse fu ridistribuita alle casse di risparmio per far fronte ai bisogni degli enti locali in particolare in materia di investimenti immobiliari (i cosiddetti “contingenti Minjoz”).

Tale circuito privava le casse di risparmio di autonomia nella gestione delle loro risorse e nella scelta degli impieghi, negava la loro natura di intermediari creditizi e manteneva il disequilibrio tra il ruolo centrale svolto dalle casse di risparmio nella raccolta, e il loro ruolo marginale nella funzione del credito. Nel corso degli anni sessanta e settanta, tuttavia, una serie di cambiamenti attuati dalle autorità regolamentari attenuarono il carattere “repressivo” del sistema. Un primo cambiamento fu costituito dalla creazione, nel 1966, dei *Groupements Régionaux d'Épargne-Prévoyance* (GREP - gruppi regionali di risparmio). La missione dei GREP era quella di gestire parte delle risorse precedentemente ridistribuite dalla CDC alle Casse di risparmio - principalmente i flussi di risorse provenienti dalla raccolta di risparmio attraverso i “libretti di risparmio alloggio” (*livrets d'épargne logement*) e i “buoni di risparmio” (*bons d'épargne*). Queste risorse erano vincolate al finanziamento di prestiti agevolati agli enti locali. I GREP avrebbero poi ridistribuito tali risorse alle casse al livello regionale. La creazione dei GREP, partecipati congiuntamente dalla CDC e dalle Casse di risparmio rappresentava quindi un primo atto di delega al settore delle casse di risparmio<sup>19</sup> di una fetta della gestione delle risorse finora interamente centralizzata nel seno della CDC. Tuttavia, la creazione dei GREP non alterò fondamentalmente la struttura del circuito e la subordinazione delle casse di risparmio alla CDC; la maggior parte dei fondi raccolti dalle casse, sotto forma di libretti di risparmio chiamati “Livrets A”, continuava infatti ad affluire alla CDC; i GREP ricevano le loro risorse dalla CDC, non dalle casse di

19) Al settore e non alle casse: I GREP erano infatti distinti dalle casse e parzialmente sottomessi alla CDC.

risparmio (si veda il grafico 4 nell'appendice per un'illustrazione di questo circuito di intermediazione).

La legge del 1983 trasformò sostanzialmente tale struttura, attraverso la creazione e l'organizzazione di un'effettiva rete finanziaria tra le casse di risparmio. In primo luogo, il legislatore nel 1983 sostituì i GREP con delle *Sociétés régionales de financement* (enti regionali di finanziamenti, o SOREFI). Le SOREFI si distinguevano dai GREP per tre aspetti: (a) ricevano le loro risorse direttamente dalle Casse di risparmio (senza l'intermediazione della CDC); (b) la loro responsabilità si estendeva a tutti i fondi raccolti dalle casse di risparmio, ad eccezione dei “Livrets A” e di un altro prodotto di raccolta creato nel '83 (i CODEVI); (c) le SOREFI potevano finanziare direttamente prestiti a limitate categorie di clienti - istituti di investimenti industriale partecipati da enti pubblici. In sintesi, SOREFI furono costituite come vere e proprie banche regionali con un ruolo simile a quello delle *Girozentralen* del sistema tedesco. Come osserva Duet, la legge del 1983 annunciò la “ri-conquista dell'indipendenza da parte delle casse di risparmio” (Duet, 2001: 72).

La riforma del 1983 attuò un altro cambiamento dell'organizzazione delle casse di risparmio con l'istituzione di un *Centre National des Caisse d'Épargne et de Prévoyance* (centro nazionale delle casse di risparmio, o CENCEP), concepito come una “testa di ponte” con ruoli di coordinamento e pianificazione. Inoltre, la legge istituì due fondi gestiti dal CENCEP: il *Fond de solidarité et de modernisation* (fondo di solidarietà e modernizzazione) e il *Fond commun de réserve et de garantie* (fondo comune di riserva e garanzia). Come sottolinea Duet (1991), la legge del 1983 creò due circuiti di intermediazione creditizia, paralleli ma distinti: un primo, pubblico, basato sul *Livret A*, regolato e gestito dalla CDC; un altro, privato, basato sulle altre risorse, gestito dalle casse di risparmio e dalle SOREFI. Questo doppio circuito istituito dalla legge del 1983 è illustrato nell'appendice (grafico 5).

Un'ulteriore riforma, nel 1991, compì un altro passo verso la riorganizzazione della rete delle casse di risparmio (si veda il grafico 6 in appendice). In primo luogo, abolì le SOREFI. In secondo luogo, trasferì la gestione del bilancio alle nuove casse di risparmio regionali create dal

processo di ristrutturazione iniziato simultaneamente. Un anno dopo l'approvazione della legge, le attività e le passività delle SOREFI furono trasferite alle casse regionali, mentre i loro fondi propri furono assorbiti dalla CDC - il prezzo dell'autonomia. Allo stesso tempo, la legge abolì i "contingenti Minjot", autorizzando le casse di risparmio a finanziare i loro prestiti agli enti locali con risorse "banalizzate" (cioè con le risorse al netto dei risparmi amministrati), accentuando ulteriormente la distinzione, sopra menzionata, tra i due circuiti di intermediazione.

La legge del 1991 istituì, inoltre, due enti finanziari nazionali accanto alle casse di risparmio. Il primo, la *Société centrale de trésorerie* (Istituto centrale di tesoreria) avrebbe ospitato i conti correnti delle casse regionali, centralizzato gli eccessi di liquidità e garantito i pagamenti interbancari tra la rete ed altri enti creditizi (comprese la CDC e la banca centrale). Il secondo ente, la *Société centrale d'émission et de crédit* (istituto centrale di emissione e credito), controllato dalle casse, avrebbe gestito le emissioni per conto della rete, assicurato il ri-finanziamento delle casse regionali e organizzato dei prestiti nazionali. Questa struttura era dall'inizio stata concepita come un passo intermedio verso la creazione di una cassa centrale di pieno diritto.<sup>20</sup> E, infatti, nel 1995, i due enti furono fusi in una *Caisse Centrale des Caisses d'Épargne et de Prévoyance* (cassa centrale delle casse di risparmio o CCCEP). La CCCEP era esplicitamente modellata sulle *Girozentralbank* tedesche.

L'ultimo passo verso l'autonomia delle casse di risparmio francesi fu costituito dalla riforma del 1999, che fuse il CENCEP e la CCCEP insieme in una *Caisse Nationale des Caisses d'Épargne* (cassa nazionale delle casse di risparmio o CNCE) - in quanto le componenti "associate" del CENCEP si erano separate per creare la *Fédération Nationale des Caisses d'Épargne* (federazione nazionale delle casse di risparmio, o FNCE), che sarà analizzata nella sezione seguente. Oltre a centralizzare i flussi finanziari all'interno della rete, la CNCE ereditò anche tutte le filiali specializzate create negli anni ottanta e controllate attraverso la holding *Écureuil Participations*. Il rafforzamento del coordinamento e dell'autonomia furono i due risultati di tale processo di riorganizzazione

20) Secondo il CENCEP in *La Caisse d'Épargne: une mutation réussie*, Paris: Ottobre 1991.

ne delle casse di risparmio, iniziato in Francia negli anni ottanta. Come ha commentato un intervistato francese,

*“La riforma ci ha permesso di mantenere la coesione del gruppo, al contrario di quanto è successo in Italia, in quanto su un solo territorio opera un gruppo solo e una sola banca.”<sup>21</sup>*

È importante osservare che questo doppio movimento (coordinamento e autonomia) fu accompagnato da una crescente centralizzazione del processo decisionale all'interno del gruppo. L'ascesa dell'istituto di categoria rispecchia, infatti, lo spostamento radicale dei confini aziendali delle casse di risparmio degli anni ottanta e novanta, che provocò la nascita di un gruppo bancario "federale", ove i prodotti erano concepiti al livello centrale (nelle società sussidiarie specializzate) e non a livello regionale (si veda la prossima sezione). Ulteriori sviluppi legati a tali tendenze si rinvergono nell'integrazione tra i sistemi informatici e nella crescente interconnessione, promossa dalla CNCE. Nel 1990, esistevano, infatti, 14 piattaforme informatiche; nel 2003 ne erano rimaste solo 3. Analogamente, si deve sottolineare la creazione, nel 1987, della rete PRECOCE (*Premier Réseau de Communications des Caisses d'épargne*, o prima rete di comunicazione delle casse di risparmio) per la raccolta e la messa in comune delle informazioni e delle tecnologie.

### Italia

Il caso italiano mostra profonde differenze rispetto al caso francese. Le situazioni di partenza erano, in realtà, già molto diverse. In primo luogo, all'inizio del periodo in esame, le casse di risparmio italiane erano delle banche a pieno titolo - enti che operavano sui due lati del bilancio, e che avevano conservato la loro completa autonomia nella gestione del bilancio sin dall'origine. In secondo luogo, dal 1919 l'intermediazione operata dalle casse di risparmio aveva beneficiato del sistema di garanzie e servizi offerti dall'*Istituto di Credito delle Casse di Risparmio Italiane* (ICCRI).

21) Intervista, 24/04/02

Nel corso degli anni, l'ICCRI ha esteso il suo ruolo dalla gestione del rischio al credito a servizio delle casse di risparmio, offrendo, in particolare, servizi di cassa, servizi di *merchant bank*, assegni circolari - una tipica esternalità di rete originatasi nel settore delle casse di risparmio. Negli anni cinquanta, fu creato il *Fondo di Solidarietà e Sviluppo* insieme ai *Fondi di garanzia federali* a livello regionale. Oltre ai servizi finanziari centralizzati, tali fondi, insieme con l'ICCRI, garantivano gli investimenti settoriali - come quelli in tecnologie dell'informazione, troppo costosi per le piccole casse di risparmio.<sup>22</sup> Nel 1979, l'ICCRI lanciò STACRI, un ambizioso programma di informatizzazione che incorporava il sistema dei pagamenti e ordinava la circolazione e la condivisione dei dati e delle informazioni tra le casse di risparmio.

Un cambiamento importante avvenne nel 1986 quando tutti i sistemi di pagamenti, compreso lo STACRI, furono unificati in una Rete nazionale interbancaria elettronica. Inoltre, l'ICCRI diventò, insieme a pochi altri istituti di categoria, uno degli operatori della rete. Tale cambiamento costituiva un passo importante verso la creazione di un mercato bancario unificato in Italia (un "level playing field", come dicono gli economisti), e formalmente significò la fine dell'ICCRI come attore puramente categoriale.

Il secondo cambiamento avvenne nel 1993, quando l'ICCRI fu trasformato in una società per azioni, con il capitale partecipato da varie grandi Fondazioni. L'ICCRI fu, quindi, privatizzato insieme alle casse di risparmio, nonostante la sua proprietà sia rimasta nell'ambito della categoria. Nel novembre del 1999 la Banca Popolare di Lodi acquistò una quota di controllo dell'ICCRI - un gesto seguito, alcuni mesi dopo, da un'ondata di acquisizioni di piccole casse di risparmio. Nel gennaio del 2000, l'ICCRI acquistò quote di controllo della Cassa di Risparmio di Imola; tra il 2000 e il 2001 la Banca Popolare di Lodi completò la fusione tra l'ICCRI e la Cassa di Risparmio del Tirreno SpA, capogruppo del gruppo omonimo, che controllava la Cassa di Risparmio di Lucca, la Cassa di Risparmio di Pisa e la Cassa

22) Come sottolineato da Acciaro et al. (1985).

di Risparmio di Livorno. Inoltre, nel triennio 1999-2001 la BPL compì una serie di acquisizioni o alleanze con *merchant banks* e istituzioni specializzate in servizi creditizi che unificò con gli attivi storici dell'ICCRI.

Contrariamente al successo nel settore delle banche popolari - ove l'*Istituto Centrale delle Banche Popolari* opera a beneficio esclusivo delle banche della categoria, l'equivalente italiano della CCCP francese è stata eliminata in quanto istituto centrale di categoria.

## 2.2. Il decrescente potere delle associazioni settoriali

In generale in Europa, l'esistenza di forti associazioni settoriali ha a lungo caratterizzato il settore delle casse di risparmio in particolare in Belgio, in Francia, in Germania, in Italia, in Spagna e nei Paesi Bassi. In tali paesi, queste istituzioni svolgono un ruolo importante nella rappresentazione degli interessi delle casse di risparmio, per rendere coeso il settore e promuovere lo scambio di pratiche e idee tra i membri della categoria. Tali enti, inoltre, interagiscono con le autorità regolamentari, formulano strategie comuni ed esercitano lobbying. La loro organizzazione interna rispecchia l'organizzazione delle istituzioni politiche con le quali interagiscono (Deeg, 1999). Francia e Italia offrono al riguardo due storie differenti.

### Francia

Prima della fine degli anni sessanta, le casse di risparmio non disponevano di un'associazione di settore. Esse, tuttavia, partecipavano ad un forum istituzionalizzato chiamato *Conférence générale des Caisse d'Épargne* (conferenza generale delle casse di risparmio), che consisteva in una serie di riunioni nazionali di tutte le casse di risparmio. La conferenza generale era replicata al livello regionale attraverso le conferenze regionali. La conferenza generale svolgeva compiti di rappresentazione e proposta legislativa. Nel 1947, ad esempio, nell'ambito della conferenza generale la proposta di legge che diventò la legge Minjoz fu discussa, prima di essere presentata al governo e introdotta in parlamento (si veda Duet 2001: 59). La conferenza



generale si trasformò in organizzazione vera e propria solo nel 1969. Si tratta di un ritardo notevole rispetto al caso italiano. Le ragioni di tale disorganizzazione probabilmente risiedono nella frammentazione delle casse di risparmio incardinate in reti economiche e politiche locali e nella loro dipendenza funzionale dalla CDC.

Nel 1969, le casse di risparmio francesi crearono l'*Union nationale des caisses d'épargne de France* (l'unione nazionale delle casse di risparmio di Francia, o UNCEF), la prima organizzazione formale (con un personale proprio ed uno statuto legale) per tutelare gli interessi del settore. Nel 1983, l'UNCEF fu abrogato e le sue prerogative furono trasferite al CENCEP - il quale era peraltro, come osservato sopra, più di una semplice associazione categoriale: era considerato la "testa" della rete.

Una vera e propria associazione di categoria fu creata due decenni dopo, in seguito alla nascita di un gruppo bancario integrato (si veda le sezioni precedenti). La *Fédération Nationale des Caisses d'Épargne* (federazione nazionale delle casse di risparmio, o FNCE) fu istituita dalla legge del 25 giugno 1999 e creata nel settembre dello stesso anno. La FNCE ha lo statuto di un'associazione senza scopo di lucro; tuttavia, il suo nome di federazione rivela ambizioni più ampie: la sua missione di base, infatti, è di federare le 33 casse di risparmio attualmente esistenti. In particolare, la legge ha dato quattro missioni alla FNCE:

- coordinare le relazioni tra le Casse di risparmio e i loro proprietari, i *sociétaires*, e organizzare la formazione di quest'ultimi e i loro rappresentanti eletti nelle varie strutture di governance delle casse;
- partecipare alla definizione degli orientamenti strategici del Gruppo;
- definire obiettivi nazionali per le missioni di interesse generale previste all'articolo 1 della legge del 1999;
- rappresentare gli interessi comuni delle Casse di risparmio e dei loro soci, in particolare nei confronti delle autorità regolamentari.

La Federazione rappresenta sia le Casse di risparmio sia i loro soci. Infatti, la FNCE è la sola proprietaria delle 33 Casse regionali - al contrario dell'istituto di categoria, la CNCE, partecipata anche dalla

CDC. L'assemblea generale della FNCE è composta dai rappresentanti delle 33 casse di risparmio, così come gli organi esecutivi.

Questa evoluzione, e in particolare quest'ultima svolta, tende ad affermare il peso crescente dell'istituto di categoria a sfavore dell'associazione. Non è chiaro il motivo per cui la federazione sembra aver acquistato un peso subordinato rispetto al CENCEP negli anni precedenti, il suo ruolo di coordinamento e di formazione dei proprietari le conferisce un vantaggio nella governance del gruppo. In realtà, i proprietari attuali delle casse di risparmio, ovvero i soci, acquistano le quote in un'ottica quasi esclusivamente finanziaria e non sembrano essere disposti ad esercitare il loro potere di controllo e di orientamento. Inoltre, nei fatti la CNCE ha acquistato un peso preponderante nella composizione degli organi di gestione delle casse di risparmio.

Infine, è molto diffusa nel personale delle casse di risparmio la percezione che esse sono parte di un gruppo bancario prima ancora di essere parte di un'organizzazione cooperativa. Si tratta di un'osservazione particolarmente ricorrente nelle interviste condotte.

Il graduale rafforzamento della centralizzazione del settore negli anni ottanta e novanta, quindi, non ha contribuito a rafforzare l'identità distinta delle casse di risparmio; al contrario, la ri-organizzazione del settore ha fatto sì che le casse di risparmio attualmente concorrano come un "normale" gruppo bancario nel mercato del credito.<sup>23</sup> Questa tendenza si riflette nella nuova organizzazione del gruppo, ma soprattutto nel rapporto di forza esistente tra l'istituto di categoria, il CNCE, e l'associazione di settore, la FNCE. Tuttavia, nulla impedisce che quell'equilibrio attuale non possa cambiare. Infatti, sebbene

23) In un discorso rivelatore in Marzo 2000, con lo scopo di dare alcune indicazioni alla FNCE sulle vie da intraprendere per sviluppare lo statuto cooperativo, un ospite esterno dichiarò "focalizzarsi sugli statuti, sulle elezioni, crea il rischio di enfatizzare troppo i problemi del potere e dalla rappresentanza. [La federazione dovrebbe] dirigere l'attenzione al di fuori dell'Assemblea generale verso problemi utili e comodi per i dirigenti e il personale delle Casse di risparmio." Discorso riprodotto nel primo "Compendium" (*Textes choisis et commentés par la Fédération Nationale des Caisses d'Épargne*) pubblicato dalla FNCE nel 2001 (10,000 numeri disseminati nella rete).

la legge del 1999, che aprì nuove possibilità per affermare le particolarità delle casse di risparmio attraverso l'attribuzione dello statuto cooperativo e l'istituzione della FNCE, è stata applicata in modo da limitare quelle possibilità, futuri sviluppi potrebbero segnare un ritorno allo spirito iniziale della legge.

### Italia

La situazione italiana differisce dalla situazione francese sotto due aspetti. In primo luogo, l'associazione delle Casse di Risparmio Italiane (ACRI), è stata storicamente più potente del suo omologo francese. In secondo luogo, dai primi anni ottanta, le casse di risparmio aderivano simultaneamente all'ACRI e all'ABI, l'associazione delle banche commerciali.

L'ACRI fu fondata nel 1911, quando le Casse di risparmio subirono la crescente concorrenza delle altre categorie di banche; in quel periodo, la creazione di un'organizzazione unificata fu percepita come una necessità per esercitare pressioni sul governo a fine di ottenere protezione<sup>24</sup>. Venti anni prima, le casse di risparmio si erano riunite in un primo congresso nazionale per organizzarsi nella prospettiva di regolamentare la categoria. L'ACRI ha operato continuamente dal 1911, ad eccezione del periodo fascista, quando fu sostituita da una "federazione fascista delle casse di risparmio"<sup>25</sup>. Nel dopoguerra, l'ACRI si è affermata come un potente gruppo di interesse, legato ai dirigenti della Banca d'Italia<sup>26</sup>.

I legami associativi tra le casse di risparmio sono stati forti fino alla metà degli anni ottanta attraverso l'ACRI, ma anche attraverso congressi nazionali e riunioni tematiche organizzate dalle casse di rispar-

24) Si veda De Rosa (2003), pp. 130-9.

25) Su quel periodo, si veda De Rosa (2003), pp. 380-9.

26) Il governatore della Banca d'Italia, da allora, è diventato il padrino della giornata mondiale del risparmio celebrato ogni anno dall'ACRI. Inoltre, a cominciare dal governatore Menichella, dirigenti della Banca d'Italia cominciarono di frequentare regolarmente i congressi annuali delle casse di risparmio e altri convegni organizzati dall'ACRI.

mio. Come rileva un osservatore negli anni ottanta, i forti legami associativi tra le casse di risparmio erano tanto più incisivi quanto più esse formavano una categoria eterogenea, sia in termini di dimensioni, sia nei termini di governance (distinzione tra Casse di risparmio di origine associativa e le altre).<sup>27</sup> Un ex presidente dell'ACRI (e presidente della Cariplo) ha definito l'associazione un "leitmotiv di socialità"<sup>28</sup>. Lo stesso sottolineava come gli scambi tra i dirigenti delle casse di risparmio funzionavano "come se fossero in una sola grande azienda" (Ferrari, 1985, p. 1038). Oltre a questi legami associativi, la maggior parte delle casse di risparmio appartenevano ad una federazione regionale o transregionale, che però già dalla metà degli anni ottanta cominciò a dissolversi (Ferrari, 1985).

L'ACRI non aveva il monopolio dei legami associativi tra le casse di risparmio. Sin dal dopoguerra, l'ACRI era subordinata all'ABI per tutto ciò che riguardava le operazioni interbancarie e l'autoregolamentazione. In effetti, come sopra accennato, le Casse di risparmio erano simultaneamente membri dell'ACRI e dell'ABI: un fatto che, secondo un osservatore, "non dovrebbe sorprendere [...] perché le casse di risparmio sono vere e proprie banche commerciali" (Pin 1984). Tale giudizio, tuttavia, non era unanimemente condiviso; com'è ben noto, nello stesso periodo, una celebre decisione della Corte di Cassazione validò l'interpretazione (giuridica) secondo la quale le casse di risparmio erano enti pubblici.

Nel corso degli anni ottanta e novanta, l'appartenenza all'ACRI perse gradualmente rilevanza a vantaggio dell'ABI. Nel 1985 la negoziazione collettiva sui contratti di lavoro all'interno della categoria delle casse di risparmio, precedentemente "monopolio" dell'ACRI, fu trasferita all'ABI. Questo è un passaggio importante, in quanto il personale delle casse di risparmio beneficiava di uno statuto particolare che presentava vantaggi rispetto agli altri contratti collettivi del settore bancario (in particolare per quanto riguardava l'orario di lavoro,

27) Pin, 1984.

28) Art. 10 D.lgs. n. 153/99

il salario e l'agevolazione delle attività sindacali). Tale cambiamento è, inoltre, notevole per due motivi. Il primo è che questo cambiamento avvenne prima della legge Amato-Carli la quale, trasformando le casse in società per azioni, conferiva di fatto alle casse di risparmio la piena appartenenza all'ABI. Il secondo motivo è che lo statuto del personale delle casse di risparmio fu precisamente all'origine della riforma del 1983 in Francia. In Italia la risoluzione della "questione" delle relazioni industriali nella categoria avvenne attraverso la decisione autonoma di agevolare l'omologazione dello statuto del personale delle casse di risparmio con quello delle altre banche e con il conferimento della contrattazione collettiva all'ABI.

Il secondo momento del declino dell'ACRI avvenne dopo la legge Amato-Carli e la trasformazione delle casse di risparmio in società per azioni. Tale trasformazione permise la convergenza degli statuti del personale del settore bancario, attraverso la negoziazione e l'approvazione nel 1994 di un nuovo contratto collettivo tra l'ABI e i sindacati della categoria. Il terzo momento è stato il trasferimento, nel 2000, della funzione di tutela degli interessi delle casse di risparmio dall'ACRI all'ABI. Con parole di un dirigente dell'ACRI, l'Associazione ora deve solo "sostenere" l'ABI nella sua nuova funzione.

La perdita della rappresentanza degli interessi delle casse di risparmio non ha, in realtà, messo fine all'esistenza dell'ACRI. L'Associazione ha trovato una nuova *raison d'être* nella rappresentanza delle Fondazioni create proprio in seguito alle trasformazioni indotte dalla legge Amato-Carli. Il ruolo dell'ACRI nei confronti delle Fondazioni fu ufficialmente riconosciuto dal legislatore con una legge del 1991<sup>29</sup> sul volontariato (la quale riconosce il ruolo delle Fondazioni nel finanziamento del volontariato) e un decreto legislativo del 1999<sup>30</sup>, che confermava l'ACRI come interlocutore ufficiale per tutte le questioni che riguardano l'organizzazione e il funzionamento delle Fondazioni.

29) Art. 15 L. 266/91

30) Art. 10 D.lgs. n. 153/99

### 3. Discussione

#### 3.1. Spostamento dei confini e mutamento delle forme di coordinamento: variazione all'interno e tra i paesi

In Francia e in Italia, l'adattamento delle casse di risparmio ad un nuovo contesto economico e regolamentare caratterizzato da un maggior orientamento al mercato e dalla competizione non ha eliminato il coordinamento, ma ha cambiato le sue forme spostandolo dal livello settoriale al livello di gruppo. Ciò è particolarmente evidente in Italia ove, come precedentemente esaminato, la categoria delle casse di risparmio si è estinta all'inizio degli anni novanta e l'associazione di categoria ha spostato la sua attenzione dalle banche (le casse di risparmio) ai loro proprietari (le Fondazioni). L'emergere simultaneo di grandi gruppi bancari attraverso gli spostamenti dei confini aziendali delle casse di risparmio ha completato lo spostamento dei confini settoriali. In Francia, la categoria è stata rafforzata in modo da diventare un gruppo, perdendo le caratteristiche di coordinamento di categoria. I confini esterni delle casse di risparmio (aziendali e settoriali) sono stati rafforzati dall'aumento di "densità associativa" e coesione di gruppo.

Questo doppio spostamento (nei confini settoriali e nella coesione di gruppo) nei due paesi rivela il profondo mutamento delle forme del coordinamento, che sono propri non solo delle casse di risparmio, ma anche di altre categorie bancarie. In Italia, per esempio, come sopra osservato, anche le banche popolari, le banche cooperative e le banche commerciali sono state interessate da un cambiamento dei confini aziendali e settoriali.

Tuttavia, sia il processo di trasformazione sia il risultato della trasformazione varia da un paese all'altro, e anche all'interno di ciascun paese. Variano, innanzitutto, da un paese all'altro. Come già sottolineato, il rafforzamento dell'istituto di categoria della rete delle casse di risparmio francesi e la separazione delle funzioni associative dalla direzione della rete hanno avuto forti effetti centripeti. In Italia, al contrario, l'ICCRI, l'istituto centrale di catego-

ria è stato privatizzato, mentre l'ACRI ha cessato di rappresentare gli interessi delle casse di risparmio. In effetti, la categoria è "esplosa" in più sotto-gruppi, ognuno seguendo una via distinta di aggregazione.

La trasformazione ha, inoltre, aumentato la diversità all'interno di ciascun paese. In Italia, come appena ribadito, le casse di risparmio hanno seguito vie diverse, e la categoria è ormai estinta. Almeno tre processi di aggregazione sono stati seguiti: il modello dei gruppi nazionali misti; il modello del gruppo regionale; il modello dell'autonomia. Come illustrato dal grafico 7 in appendice, la centralizzazione di gruppo è aumentata in Francia e in Italia, mentre la coesione settoriale è aumentata in Francia e diminuita in Italia.

Parte di tale divergenza nei sentieri seguiti dai due paesi può essere spiegata dalle diverse caratteristiche "relazionali sistemiche" delle unità di osservazione (le casse di risparmio). In altre parole, la divergenza interesserebbe il destino delle casse di risparmio mentre la convergenza avverrebbe a livello sistemico, se altre banche italiane mostrassero un comportamento funzionalmente equivalente con il comportamento delle casse di risparmio francesi. La ricerca non sembra avvalorare questa tesi, però: nessun'altra categoria bancaria – sia le banche popolari sia le banche cooperative – ha formato un gruppo bancario nazionale federale. Le stesse categorie delle banche popolari e delle cooperative sono, peraltro, eterogenee e caratterizzate da comportamenti diversi.

Un test finale della validità dei risultati dell'analisi esposta sopra si può compiere esaminando la variabile temporale. In altre parole, le tendenze mostrate dal caso italiano potrebbero essere temporanee e, nel lungo periodo, convergere sul modello francese - consistente nell'integrazione di tutte le banche in gruppi bancari nazionali, federali. In realtà, esistono differenze fondamentali tra il caso francese e il caso italiano che non possono essere ridotte a differenze temporali. La prima differenza si rinviene a livello territoriale. I processi di aggregazione seguiti dalle casse di risparmio (e le altre categorie) italiane hanno acquisito un carattere regionale molto

meno presente in Francia - ove le fusioni di piccole casse di risparmio locali in casse regionali hanno seguito l'ordine nazionale e sono state accompagnate dalla crescente centralizzazione all'interno del gruppo. Di conseguenza, si può concludere che vari percorsi di adattamento e aggiustamento possono essere intrapresi dalle casse di risparmio in particolare e dai sistemi bancari in generale. La questione non è solo da porsi in termini dicotomici tra convergenza e divergenza: i sistemi bancari nazionali *possono divergere in vari modi*.

### 3.2. Il ruolo delle istituzioni nella persistenza del coordinamento

Quale ruolo le istituzioni hanno svolto nello spostamento dei confini aziendali e settoriali delle casse di risparmio? Due tipi di istituzioni sono rilevanti: da una parte, le istituzioni statiche che potrebbero essere definite "*boundary-definition*" (che definiscono i confini); dall'altra, le istituzioni dinamiche che potrebbero essere definite "*boundary-redefinition*" (che ridefiniscono i confini). Il primo tipo di istituzioni crea le regole che stabiliscono i confini esterni delle imprese - le regole fiscali, giuridiche, finanziarie che delimitano i settori e le categorie economici. Tali regole corrispondono alle caratteristiche settoriali "top-down" identificate da Hollingsworth (1994). Il secondo tipo di istituzioni crea le regole che inducono le banche e le imprese in generale a ridefinire i confini aziendali o settoriali. Gli incentivi fiscali che promuovono le fusioni e le acquisizioni costituiscono un esempio di tale istituzione.

Le istituzioni "*boundary-definition*" sono profondamente cambiate nei due paesi. La definizione giuridica delle categorie è cambiata. In Francia, il settore delle casse di risparmio è stato assimilato nel 1999 ad un gruppo cooperativo; in Italia, la legge Amato-Carli del 1990 ha imposto la trasformazione delle casse di risparmio in società per azioni. Inoltre, il primo articolo della legge esplicitamente prevedeva che gli istituti bancari di diritto pubblico "[possano] essere fusi con altri enti creditizi di ogni natura, anche nel caso in cui diventassero società per azioni". A livello di settore bancario italiano, i confini legali sono stati spostati per tutte le categorie fino

ad arrivare al riconoscimento, nel 2003, di due sole categorie: le banche cooperative (società a responsabilità limitata) e le società per azioni.

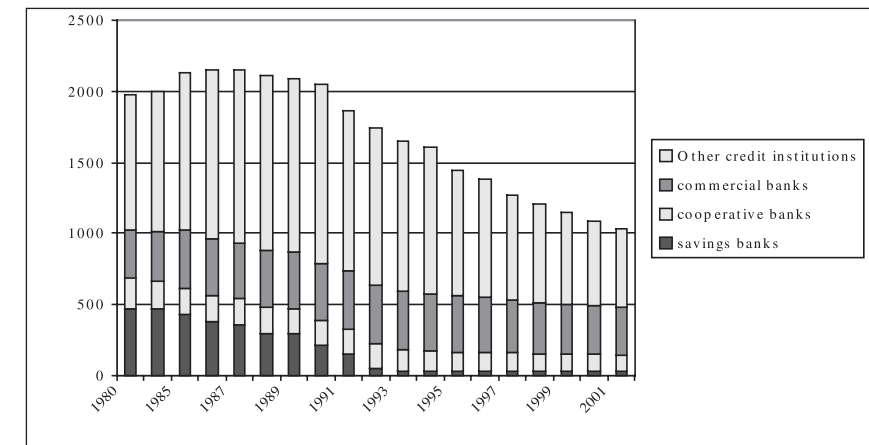
Le istituzioni “*boundary-re-definition*” sono anch’esse profondamente cambiate nel periodo in esame. In Italia, gli incentivi regolamentari per le fusioni e incorporazioni hanno svolto un ruolo centrale nel processo di aggregazione negli anni novanta (si veda anche Messori et al. 2003). È notevole l’accelerazione del processo di aggregazione dopo il 1994, quando, cioè, il governo ha adottato misure specifiche per incoraggiare la cessione delle quote di controllo da parte dei proprietari delle casse di risparmio (le Fondazioni). Il ruolo di accompagnamento svolto dalla Banca centrale può ugualmente essere visto come un’istituzione “*boundary-redefinition*”. Com’è noto, la legge antitrust del 1990 ha confermato il potere d’autorizzazione della Banca d’Italia per quanto riguarda le fusioni e le incorporazioni nel settore bancario.

Quindi le istituzioni regolamentari sono effettivamente cambiate insieme alle forme di coordinamento del settore delle casse di risparmio. Il cambiamento delle istituzioni ha causato la trasformazione del coordinamento? La causalità, se esiste, non è certamente lineare. L’emergere di potenti gruppi bancari e il posizionarsi da parte delle casse di risparmio all’interno di tali gruppi riflettono non una scelta del settore delle casse di risparmio rispetto ad un mutato contesto istituzionale, ma una scelta simultanea effettuata da un ampio gruppo di attori (le casse di risparmio e le altre banche) per trasformare quelle stesse istituzioni. Un consenso multiplo (in Italia, tra le Fondazioni e il potere politico; tra dirigenti delle casse di risparmio e dirigenti delle Fondazioni; tra le forze politiche e tra gli attori della regolamentazione) ha permesso tale radicale trasformazione istituzionale nel settore bancario in Francia e in Italia.

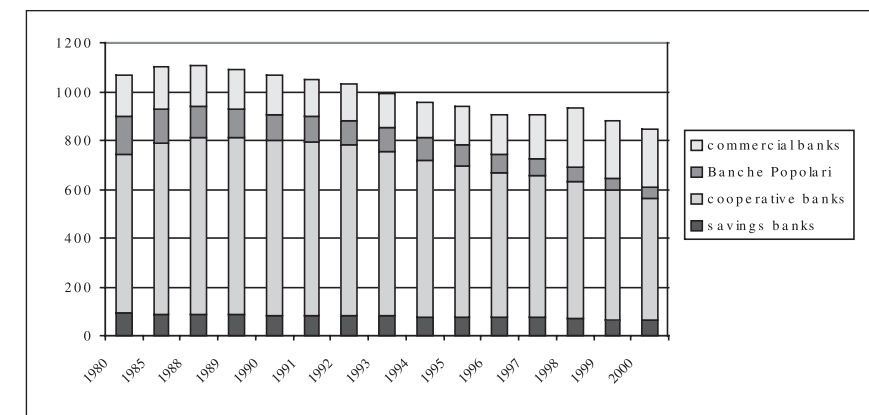
In sintesi: in Francia, negli anni ottanta e novanta la categoria delle casse di risparmio si è rafforzata, centralizzata attorno alla CNCE, acquisendo la sua autonomia rispetto alla CDC e al Ministero del Tesoro. In Italia, il livello nazionale/centrale non è mai stato forte. La

categoria è stata abbandonata quando è emerso che le casse di risparmio più importanti sarebbero diventate la colonna portante del sistema bancario ristrutturato degli anni novanta. Allo stesso tempo, emerge chiaramente un modello di aggregazione endogeno delle casse di risparmio, che segue schemi istituzionali differenti e ben stabiliti nei due paesi.

**Grafico 1. Numero delle banche francesi, 1980-2000**



**Grafico 2. Numero delle banche italiane, 1980-2000**



**Tabella 1. Fusioni, incorporazioni e acquisizioni nelle banche italiane, 1989-2000**

Anno	N. di fusioni e incorporazioni	(di cui: BCC)	Fondi intermediati (% del totale)	(di cui: BCC)	N. di quote di controllo	Fondi (% del totale)
1989	21				6	
1990	18	9	1.06	0.02	4	0.37
1991	30	19	0.45	0.03	5	0.37
1992	24	9	3.04	0.01	0	0.00
1993	37	25	0.63	0.05	7	1.50
1994	41	24	1.59	0.05	11	1.90
1995	48	28	1.57	0.10	20	4.57
1996	36	24	0.47	0.05	19	1.08
1997	24	11	0.80	0.05	19	3.42
1998	30	20	2.65	0.08	24	9.54
1999	36	23	0.39	0.06	18	14.35
2000	33	22	1.50	0.09	25	4.94
<b>Total</b>	<b>356</b>	<b>219</b>	<b>13.65</b>	<b>0.46</b>	<b>158</b>	<b>32.63</b>

Fonte: Banca d'Italia, *Relazione annuale*, vari anni.

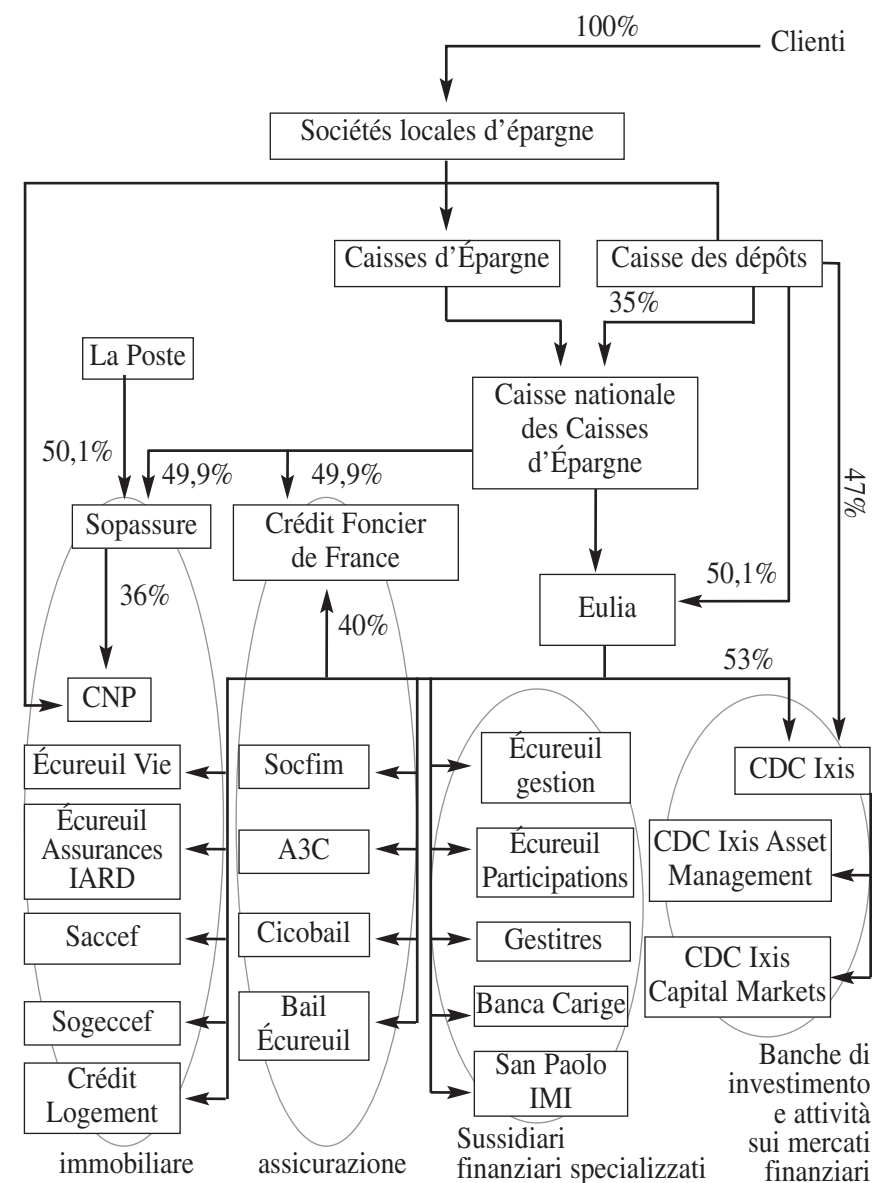
**Grafico 3. Proprietà e partecipazioni del Groupe Caisse d'Épargne nel 2003**

Grafico 4. Il circuito di intermediazione nel settore delle Casse di risparmio francesi prima della legge del 1983

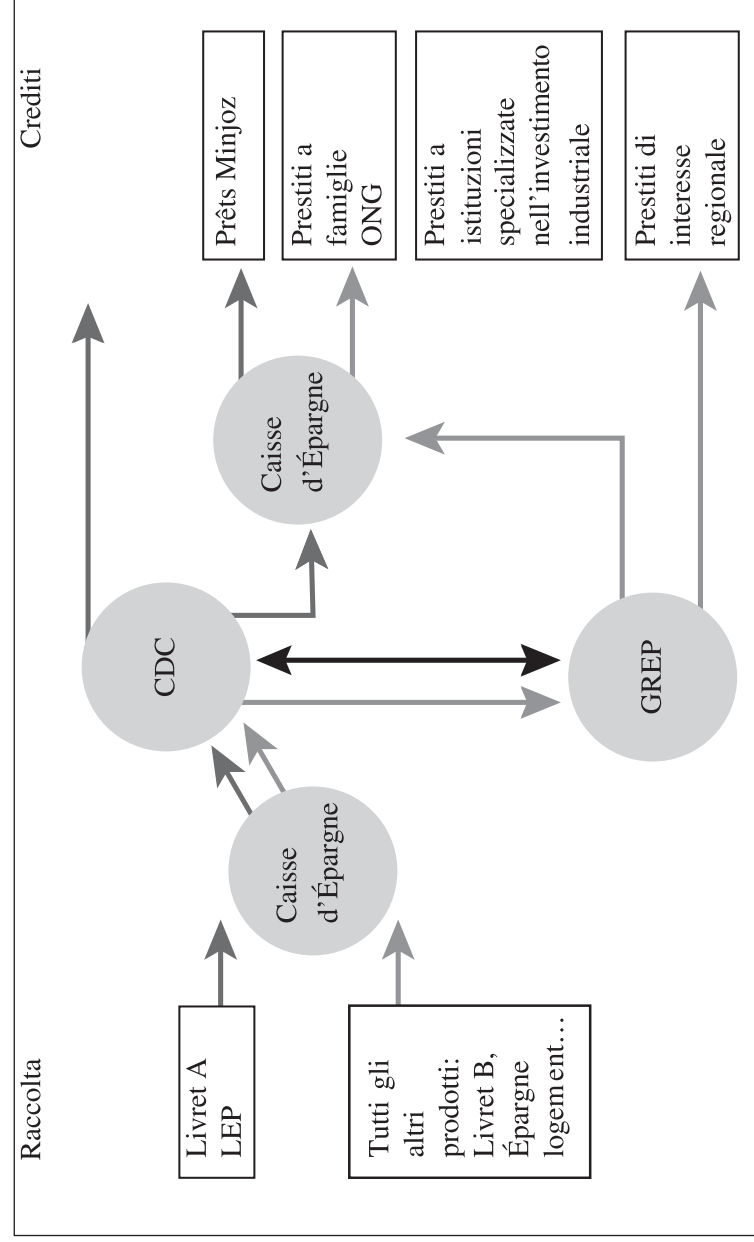


Grafico 5. Il circuito di intermediazione nel settore delle Casse di risparmio francesi nella metà degli anni 1980

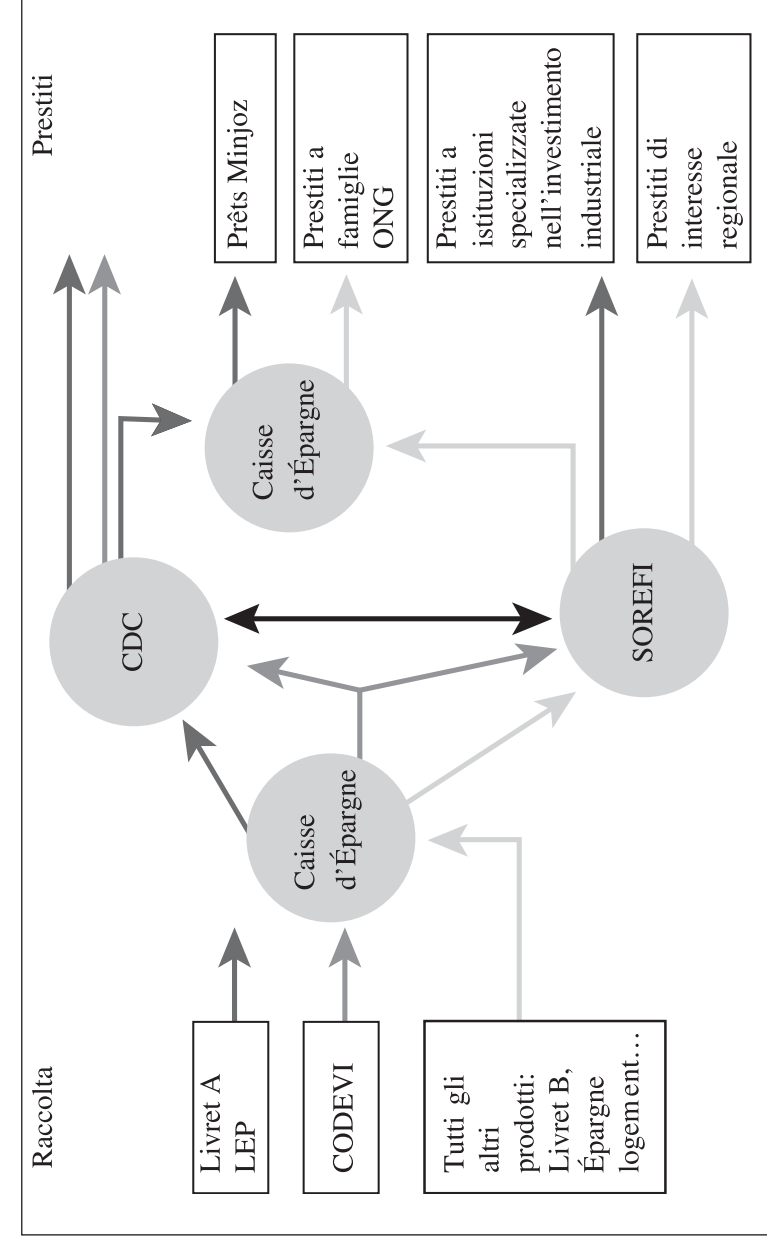


Grafico 6. Il circuito di intermediazione nel settore delle Casse di risparmio francesi dopo la legge del 1991

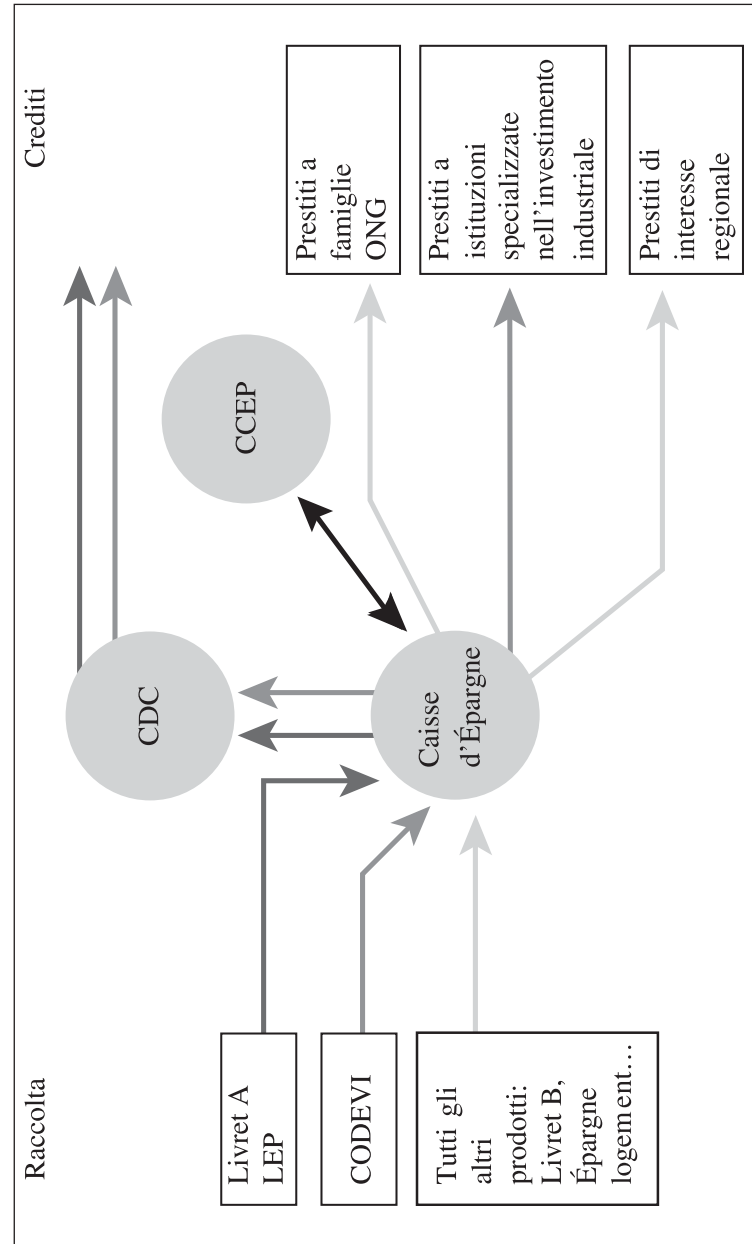


Grafico 7. Evoluzione della centralizzazione di gruppo e la coesione settoriale nel settore delle casse di risparmio francesi ed italiane, 1980-2000

	Bassa coesione settoriale	Alta coesione settoriale
Bassa centralizzazione di gruppo	↖ ↗	
Alta centralizzazione di gruppo	Italia	Francia

**Bibliografia**

Berger, Suzanne e Ronald Dore (a cura di) (1996), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Boyer, Robert e J. Rogers Hollingsworth (a cura di), 1997, *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.

Cerny, Philip G. (1989), "The 'Little Big Bang' in Paris: Financial Market Deregulation in a Dirigiste System", *European Journal of Political Research*, Vol.17.

Crouch, Colin and Henry Farrell (2002), "Breaking the path of institutional development? Alternatives to the new determinism", *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper* n. 02/5 (Giugno).

De Boissieu, Christian (2000), "L'avenir des banques coopératives face aux restructurations bancaires", *Cahiers pour l'histoire de l'épargne*, n. 2 (Giugno), pp. 73-75.

De Rosa, Luigi (2003), *Storia delle Casse di Risparmio Italiane e*



della loro associazione, Bari: Laterza.

Deeg, Richard (1999), *Finance Capitalism Unveiled: Banks and the German Political Economy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Duet, Daniel (2000b), “Les Caisses d’Épargne au Rendez-Vous de leur Histoire: de la Caisse Mono-Produit à la Banque Coopérative”, *Revue Internationale de l’Économie Sociale*, 277 (Luglio).

Duet, Daniel (1986), *La Métamorphose des Caisses d’Épargne*, Paris: Éditions de l’Épargne.

Duet, Daniel, *Les Caisses d’Épargne*. Paris, les Presses Universitaires de France, 2001 (7° edizione).

Focarelli D., F.Panetta, C. Salleo (1999), “Determinanti e conseguenze delle acquisizioni e fusioni in Italia. Un’analisi empirica (1984-1996)”, *Banca, Impresa e società*, XVIII, 1.

Forsyth, Douglas and Ton Notermans (a cura di) (1997), *Regime Changes: Macroeconomic Policy and Financial Regulation in Europe from the 1930s to the 1990s*, Providence, USA: Berghahn Books.

Gardener, Edward and Philip Molyneux, (1990), *Changes in Western European Banking*, London: Unwin Hyman.

Hall, Peter A. and David Soskice (a cura di) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.

Hollingsworth, J. Rogers (1997), “The Institutional Embeddedness of American Capitalism”, in Crouch and Streeck (a cura di), *Political Economy of Modern Capitalism*, 133-147.

Institute of European Finance (1999), *Challenges and the Future of Savings Banks in the Single Financial Market of the European*

*Union*, Bangor, UK: Institute of European Finance.

Lacoue-Labarthe, Dominique (2001), *Les Banques en France. Privatisation, Restructuration, Consolidation*, Paris: Economica.

Laurent, René (1976), “La longue marche des Caisses d’épargne”, *Journal des Caisses d’Épargne* n. 5 & 6 (Maggio-Giugno).

Locatelli, Rossella (a cura di), 1998a, *Le Casse di Risparmio tra Localismo e Delocalizzazione*, Milano: Giuffré Editore.

Loriaux, Michael, Meredith Woo-Cummings, Kent E. Calder, Sylvia Maxfield, Sofià Pérez (1998), *Capital Ungoverned. Liberalizing Finance in Interventionist States*, Ithaca: Cornell University Press.

Loriaux Michael, (1991) *France After Hegemony: International Change and Financial Reform*, Ithaca, New York: Cornell University Press.

Messori, Marcello, Roberto Tamborini and Alberto Zazzaro (a cura di) (2003), *Il Sistema Bancario Italiano. Le Occasioni degli Anni Novanta e le Sfide dell’Euro*, Roma: Carocci editore.

Ohmae, Kenichi (1991), *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*, New York: Harper Perennial.

Quack, Sigrid, Glenn Morgan and Richard Whitley (a cura di) (1999), *National Capitalisms, Global Competition, and Economic Performance*, Amsterdam: John Benjamins Publishing

Revell, Jack (a cura di) (1994), *The Changing Face of European Banks and Securities Market*, St. Marin’s Press: London.

Soskice, David (1999), “Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s”, in Kitschelt et al. (a cura di), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, 101-134.

Stark, David and Laszlo Bruszt (1998), *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

Thiolon, Jean-Pierre (1971), *Les Caisses d'Épargne*, Éditions Berger-Levrault: Paris.

Vitols, Sigurt (1997), "Financial Systems and Industrial Policy in Germany and Great Britain: The Limits of Convergence", in Forsyth and Notermans (a cura di), op. cit.: pp. 221-255.

Whitley, Richard, and Peer Hull Kristensen (a cura di) (1996), *The Changing European Firm: Limits to Convergence*, London: Routledge.

Zysman, John (1983), *Governments, Markets and Growth*,

---

**INDICI DI CONCENTRAZIONE TERRITORIALE.  
UN'APPLICAZIONE ALLE IMPRESE  
MANIFATTURIERE IN ITALIA**

Filippo Grasso  
*Dipartimento di Statistica  
Università degli Studi di Messina*

*It's a common opinion that the concept of the undertaking is a complex phenomenon to be statistically measured. The model of a familiar enterprise can be applied in different sectors, particularly in the manufacturing one. The aim of the present work is to underline that the choice of the latter, between all the types of enterprises, is due to its tight connection with the drawing role assumed in all the economic systems because it allows a greater development, in terms of both employment and income, involving all its providers of goods and services.*

*Keywords: familiar enterprise, market concentration, data analysis of the manufacturing sector*

## **Introduzione**

La più diffusa forma imprenditoriale nel nostro Paese, ed in particolare nel mezzogiorno è l'impresa familiare.

Il fattore che determina questo tipo di attività imprenditoriale lo si può ricondurre all'arretratezza del sistema socio-economico rispetto a quello del nord Italia e del resto del mondo occidentale, ma anche alla mancanza di fiducia nell'attività concorrenziale del libero mercato.

Poche sono le trasformazioni di "imprese familiari" in "imprese di capitali", proprio per l'impossibilità di competere sul mercato globale. Questo comporta il considerare l'attività imprenditoriale come fatto di successione della propria prole, a prescindere se dotata o meno di reali capacità manageriali, anche se comunque questo passaggio diventa un momento cruciale della vita dell'attività economica che può condurre alla crisi della azienda stessa.

Diverse sono poi le caratteristiche lavorative quali la creazione di imprese e dell'attività degli occupati che tendono a concentrarsi nella stessa area territoriale di sviluppo, fino a formarsi come rete o raggruppamenti d'impresa.

L'eterogeneità dei settori del manifatturiero, come vedremo più avanti, risulta dall'analisi degli indici di concentrazione settoriale ed è evidente come nel periodo 1981-2001 il grado di concentrazione è diminuito nei settori presi in esame, i cui risultati sono dipesi dall'aggregazione di molti sottosettori, ognuno con proprie specificità.

Nel presente lavoro viene illustrata un'analisi dell'andamento della

concentrazione di mercato nei diversi settori dell'economia italiana, attingendo ai dati dei censimenti economici dell'Industria e dei Servizi effettuati dall'Istat, dal 1981 al 2001, e da noi elaborati, con l'intento di verificare, nel contempo, se i cambiamenti delle strutture metodologiche, in sede di raccolta dei dati, hanno determinato distorsioni nei risultati conseguiti.

### Metodologia utilizzata

Diversi sono, in letteratura, gli indici che consentono di misurare le analisi dello sviluppo economico del territorio. L'indice che misura la concentrazione di mercato, che usualmente viene impiegato per valutare il grado di "concorrenzialità" del mercato stesso, avrà un valore tanto più elevato quanto minore è il numero delle imprese che appartengono al settore considerato e quanto più disuguale è la distribuzione delle rispettive quote di mercato.

È opportuno fare una distinzione tra la concentrazione di mercato, presa in considerazione, e la concentrazione aggregata, che costituisce un concetto più esteso perché tiene conto del potere di mercato che è detenuto da un certo numero di imprese nell'ambito di tutti i mercati in cui le stesse operano.

Per quanto riguarda la misura della concentrazione di un certo mercato, l'indice H di Hirschman-Herfindahl è dato dalla somma dei quadrati delle quote di mercato detenute da ciascuna delle imprese che operano al suo interno e  $S_j$  indica la quota di mercato relativa alla j-esima impresa:

$$H = \sum_{j=1}^m s_j^2$$

È bene precisare che la dimensione delle imprese usualmente può essere determinata in termini di produzione o di fatturato, benché, non disponendo di tali dati, si utilizzerà a tal fine il numero di addetti, agevolmente reperibile nel contesto delle rilevazioni censuarie economiche.

Non potendo disporre di informazioni relative a ciascuna impresa, singolarmente considerata, si ricorrerà all'uso dell'approssimazione dell'indice H proposta da Hart, che consente di determinare la con-

centrazione, utilizzando una comune tavola nella quale le imprese siano distribuite per classi dimensionali, nell'ipotesi che le imprese appartenenti a ciascuna di tali classi abbiano la stessa dimensione:

$$H = \sum_{i=1}^k \left( \frac{n_i}{n} \right)^2 \cdot m_i \quad [1]$$

essendo la quantità  $n/n$  pari alla quota di addetti dell'insieme delle imprese appartenenti alla i-esima classe sul totale di addetti di ogni sezione, la formulazione dell'indice H, risulta maggiormente chiara se osservata come la somma dei quadrati di tali quote ponderate con pesi inversamente proporzionali alla consistenza delle imprese di ciascuna classe.

L'indice H è applicato a tabelle in cui il numero degli addetti è considerato in base ad una suddivisione per classi di addetti e per sezioni di attività economiche.

Per quanto appena detto, avendo trascurato la variabilità all'interno delle classi, l'indice ottenuto tenderà a sottostimare il livello effettivo della concentrazione; tuttavia si può affermare che l'errore è trascurabile se il numero delle classi è sufficientemente elevato (e pertanto l'ampiezza delle stesse abbastanza ridotte) con l'ulteriore accortezza, in sede di confronti temporali, di mantenere inalterata la struttura della ripartizione in classi.

### Risultati delle indagini

Esaminando i dati da noi presi in esame ed elaborati, come in precedenza accennato, essi si riferiscono alle rilevazioni censuarie dell'Industria e dei Servizi negli anni 1981, 1991 e 2001.

Viene inoltre considerato il censimento intermedio del 1996, dal quale, per motivi legati alla tecnica di rilevazione utilizzata, sono rimaste escluse le imprese operanti nei settori dell'agricoltura e dei servizi di pubblica utilità, quali l'istruzione e la sanità, e le unità no-profit, quali le istituzioni pubbliche e le istituzioni sociali private.

C'è da considerare che il censimento del 2001 ha mantenuto lo stesso campo di osservazione adottato nel 1991 che è costituito da tutte le unità

locali delle imprese, ivi comprese quelle individuali dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti, delle istituzioni pubbliche e di quelle no-profit. Come già nel 1991, nel campo di osservazione sono comprese le unità locali operanti in tutti i settori di attività economica, con esclusione dell'agricoltura, dei servizi domestici presso le famiglie e degli organismi extraterritoriali.

Il Censimento del 2001 rappresenta un punto di svolta nel percorso evolutivo dei censimenti economici italiani e completa un ciclo di innovazione aperto nel 1994 con l'avvio della realizzazione dell'archivio statistico delle imprese attive (cfr: archivio ASIA).

L'integrazione dei dati amministrativi con il registro delle imprese che attribuisce valore informativo e giuridico ad un'impresa che con la propria attività produttiva opera in ogni campo previsto dalla classificazione ATECO (aggiornato al 2002), consentirà di ottenere omogeneità e aggiornamento in tempo reale dei dati su tutto il territorio nazionale.

Possiamo quindi osservare che nella valutazione dei dati statistici è normale riferirsi alle fasi della rilevazione e classificazione dei dati, cercando di individuare in modo particolare in sede di confronti temporali, quale parte delle variazioni intercorse è effettivamente imputabile a mutamenti del fenomeno oggetto di studio.

I dati elaborati prendono in esame i seguenti settori dell'attività economica distinti in:

<b>sezione C:</b>	Estrazione di minerali
<b>sezione D:</b>	Attività manifatturiere
<b>sezione E:</b>	Produzione e distribuzione di energia elettrica, acqua e gas
<b>sezione F:</b>	Costruzioni
<b>sezione G:</b>	Commercio ingrosso e dettaglio, riparazione di auto, moto e beni personali
<b>sezione H:</b>	Alberghi e ristoranti
<b>sezione I:</b>	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni
<b>sezione J:</b>	Intermediazione monetaria e finanziaria
<b>sezione K:</b>	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
<b>sezione O:</b>	altri servizi pubblici, sociali e personali.

Fonte: classificazione attività economiche, Istat

Osservando i dati elaborati dalla [1] delle sezioni di attività economiche, (cfr. tab n. 1) notiamo che le variazioni che ha subito l'economia italiana, dal 1981 al 2001, vengono stimate, in termini di addetti, dal valore medio relativo alla classe di addetti cui l'impresa appartiene.

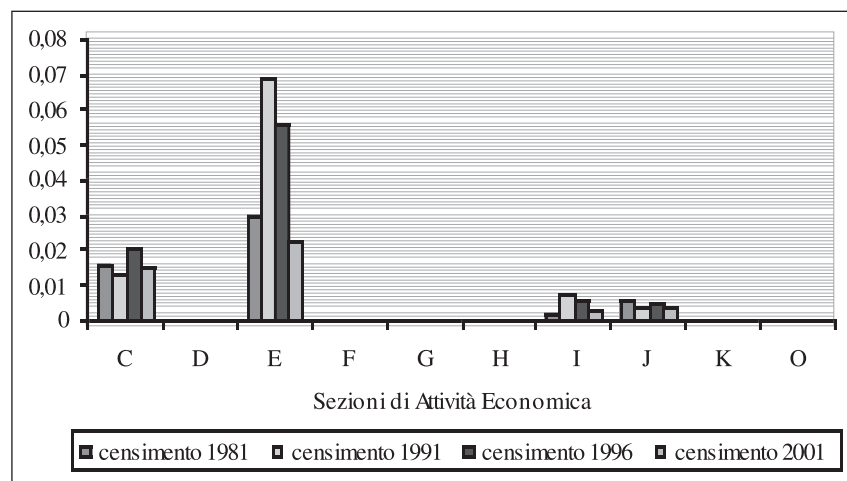
In relazione alla concentrazione di mercato, è stata utilizzata l'approssimazione fornita da Hart dell'indice di Hirschman-Herfindahl, in cui la dimensione di ciascuna impresa è calcolata.

Dall'applicazione della [1] si ottiene ciascuna sezione di attività economica dell'indice di concentrazione H, riportata nella seguente tabella:

**Tabella 1 - Concentrazione di mercato**

Sezioni di Attività economica	1981	1991	1996	2001
<b>C</b> ESTRAZIONI DI MINERALI	0,01638	0,01365	0,02201	0,01499
<b>D</b> ATTIVITA' MANIFATTURIERE	0,00014	0,00011	0,00009	0,00009
<b>E</b> PROD. E DISTR. DI ENERGIA ELETTRICA	0,03005	0,06921	0,05564	0,0226
<b>F</b> COSTRUZIONI	0,00007	0,00005	0,00004	0,00002
<b>G</b> COMM. E RIP. AUTO, MOTO E BENI PERS.	0,00003	0,00003	0,00004	0,00006
<b>H</b> ALBERGHI E RISTORANTI	0,00012	0,00016	0,00025	0,00036
<b>I</b> TRASP., MAGAZZ. E COMUNICAZIONI	0,00253	0,00723	0,00562	0,00306
<b>J</b> INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZ.	0,00581	0,00383	0,00446	0,00411
<b>K</b> ATT. IMMOB., NOLEGGIO, INFORM., RIC.	0,00043	0,00009	0,00007	0,00017
<b>O</b> ALTRI SERVIZI PUBBL., SOC. E PERS.	0,00066	0,00066	0,00054	0,00039
<b>Totale Industria e Servizi</b>	0,00005	0,00005	0,00004	0,00003

n/s elaborazioni su dati censuari ISTAT

**Grafico 1: Concentrazione di Mercato**

Dall'esame degli indici si evince, che il livello di concentrazione nei settori dell'economia italiana può dirsi piuttosto modesto, se si eccettuano il settore estrattivo e quello energetico, per via del ridotto numero di imprese che vi appartengono, per chiari motivi strutturali legati alla dimensione delle imprese.

Questo conferma che il nostro paese è storicamente trainato dalla piccola imprenditoria, il che è anche riscontrabile osservando il numero estremamente elevato di imprese individuali operanti sul territorio italiano, le quali nel 2001 hanno superato complessivamente la somma dei 2 milioni di unità su un totale di circa 3,8 milioni, ovvero oltre la metà. I settori meno concentrati, infine, risultano essere, nell'ordine: il settore manifatturiero (542.870 imprese di cui il 72% con meno di 6 addetti), quello delle costruzioni (515.777 imprese di cui l'89% con meno di 6 addetti), quello commerciale (1.230.731 imprese di cui il 94% con meno di 6 addetti).

Anche in questo caso i motivi sono riconducibili alla tipologia delle imprese che svolgono tali attività.

Le imprese con 1000 e più addetti, inoltre, risultavano detenere, sempre con riferimento al censimento intermedio del '96, una quota di mercato pari ad appena il 13%, con picchi del 75% nel ramo energe-

tico e di circa il 50% nel settore dei trasporti ed in quello finanziario, con conseguente influenza sul livello di concentrazione di tali settori

### Il settore manifatturiero

Nel presente lavoro abbiamo, inoltre, considerato in particolare il settore manifatturiero poiché risultava, da una approfondita analisi, che nel 2001 in Italia contava un totale di oltre mezzo milione di imprese, nelle quali risultavano impiegati quasi 5 milioni di addetti su un ammontare complessivo di oltre 15 milioni, ovvero circa un terzo. Ricordiamo l'importanza di tale settore, quale fattore trainante in tutti i sistemi economici.

La tabella qui sotto riportata, con le sottosezioni di attività economica, analoghe a quelle precedentemente considerate dell'intera economia italiana, relative alla distribuzione delle imprese, degli addetti che compongono l'industria manifatturiera ci consente di osservare con più precisione l'andamento economico delle singole sottosezioni considerate:

<b>sezione DA:</b>	Industrie alimentari, bevande e tabacco;
<b>sezione DB:</b>	Industrie tessili e dell'abbigliamento;
<b>sezione DC:</b>	Industrie della concia e delle calzature;
<b>sezione DD:</b>	Industrie del legno e dei prodotti in legno;
<b>sezione DE:</b>	Fabbricazione della carta, derivati, stampa ed editoria;
<b>sezione DF:</b>	Fabbricazione di coke e raffinerie di petrolio;
<b>sezione DG:</b>	Fabbricazione di prodotti chimici e fibre artificiali e sintetiche;
<b>sezione DH:</b>	Fabbricazione di articoli di gomma e di materie plastiche
<b>sezione DI:</b>	Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi;
<b>sezione DJ:</b>	Produzione di metallo e di fabbricazione di prodotti derivati;
<b>sezione DK:</b>	Fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici;
<b>sezione DL:</b>	Fabbricazione di macchine elettriche e apparecchiature elettriche ed ottiche;
<b>sezione DM:</b>	Fabbricazione di mezzi di trasporto;
<b>sezione DN:</b>	Altre industrie manifatturiere.

Fonte: classificazione attività economiche, Istat

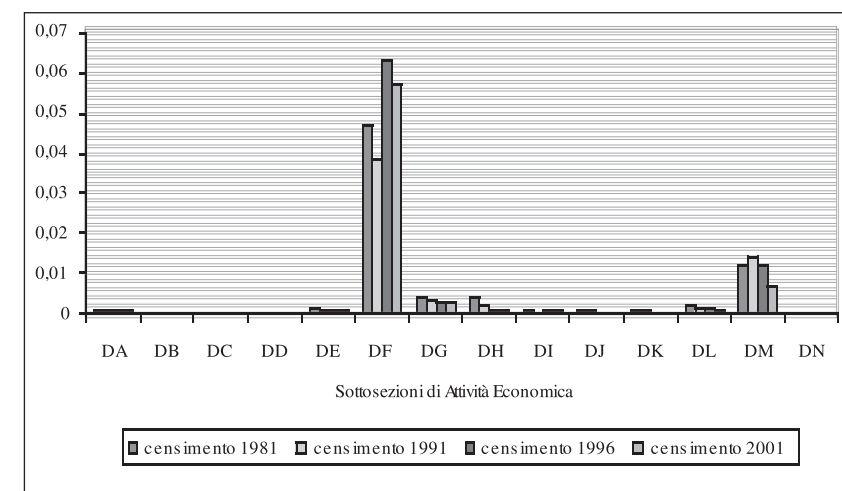
Difatti assumendo la [1] come elaborata in precedenza, si ottengono i seguenti indici di concentrazione, i cui risultati sono riportati nella seguente tabella:

**Tabella 2 - Concentrazione di mercato nel settore manifatturiero**

Sezioni di Attività economica	1981	1991	1996	2001
DA IND. ALIMENTARI, BEVANDE E TABACCO	0,00092	0,00087	0,00103	0,00085
DB IND. TESSILI E DELL'ABBIGLIAMENTO	0,00022	0,00017	0,00019	0,00023
DC IND. DELLA CONCIA E DELLE CALZATURE	0,00026	0,00028	0,00034	0,00044
DD IND. DEL LEGNO E DEI PROD. IN LEGNO	0,00011	0,00014	0,00016	0,00016
DE FABBR. DELLA CARTA, STAMPA, EDITORIA	0,00159	0,00115	0,0012	0,00091
DF FABBR. DI COKE E RAFFIN. DI PETROLIO	0,04721	0,03876	0,06325	0,05715
DG FABBR. PROD. CHIMICI FIBRE ART. E SINT.	0,00453	0,00391	0,0035	0,00331
DH FABBR. ART. DI GOMMA E MAT. PLASTICHE	0,00479	0,00253	0,00147	0,00126
DI FABBR. PROD. LAV. DI MINERALI N. MET.	0,00099	0,00083	0,00084	0,00094
DJ PROD. DI MET. E FABBR. DI PROD. DER.	0,00124	0,00098	0,00028	0,00028
DK FABBR. DI MACCH. E MECC.	0,00146	0,00094	0,00081	0,00072
DL FABBR. MACCH. ELETTRICHE	0,00255	0,00191	0,00151	0,00118
DM FABBR. DI MEZZI DI TRASP.	0,01256	0,01489	0,01254	0,00747
DN ALTRE IND. MANIFATTURIERE	0,00022	0,00017	0,00022	0,00024
Totale Industria e Servizi	0,00014	0,00011	0,00009	0,00007

*n/s elaborazioni su dati ISTAT*

**Garfico 2 Concentrazione di mercato (settore manifatturiero)**



Dall'osservazione dei risultati elaborati, si evidenzia come il settore manifatturiero sia stato caratterizzato da un andamento decrescente del livello di concentrazione, rispetto al contesto dell'intera economia italiana.

Il grado generale di concentrazione è piuttosto modesto, benché questo non risulti affatto omogeneo prendendo in considerazione le diverse attività che rientrano nel comparto manifatturiero, verosimilmente a causa della differente struttura che contraddistingue ciascuna classe.

Esaminando i dati elaborati dalla rilevazione del censimento del 2001, l'area che appare indubbiamente più concentrata è quella relativa alla fabbricazione di combustibili, la quale contava soltanto 420 imprese circa, di cui le maggiori 5 assorbivano complessivamente 20.000 mila addetti su un totale di 25 mila impiegati nel settore, ovvero oltre l'83%.

Tale settore, in controtendenza con l'andamento generale, ha subito un netto accrescimento nel grado di concentrazione dal 1991 al 1996, ed una flessione nel 2001, rispetto al 1996, dovuta sia all'aumento della disuguaglianza nella distribuzione delle quote di mercato che, alla diminuzione del numero delle imprese: da 488 impre-

se nel 1991 a 443 nel 1996, a 424 nel 2001.

I settori meno concentrati, nelle quattro rilevazioni censuarie, risultavano essere quello tessile e quello dell'industria del legno, i quali sono costituiti in prevalenza da imprese a carattere artigianale con un modesto numero di addetti.

Riferendoci poi, alla rilevazione dei dati censuari effettuati dall'Istat, i fattori che maggiormente hanno influito nel settore tessile e dell'industria, sono stati l'elevato numero di imprese per quanto concerne il settore tessile, oltre 70 mila, e la presenza davvero modesta di imprese di grosse dimensioni nell'industria del legno, solo 2 imprese con più di 500 addetti, 7 imprese con più di 250 addetti e 9 imprese con oltre 200 addetti.

## Conclusioni

L'obiettivo del presente lavoro è stato quello di esaminare le variazioni che ha subito l'economia italiana, dal 1981 al 2001, in relazione alla concentrazione di mercato, utilizzando quale misura l'approssimazione fornita da Hart dell'indice H di Hirschman-Herfindahl, in cui la dimensione di ciascuna impresa è stimata, in termini di addetti, dal valore medio relativo alla classe di addetti cui l'impresa appartiene.

Sono stati illustrati i metodi utilizzati per l'analisi dell'andamento della concentrazione di mercato nei diversi settori dell'economia italiana, attingendo ai dati dei censimenti economici dell'Industria e dei Servizi svolti dall'Istat per i periodi sopra considerati.

Si è inoltre utilizzato in sede di confronto dei dati, la rilevazione svolta dall'Istat nel censimento intermedio dell'Industria e dei Servizi del 1996.

Le osservazioni sulle attività economiche analizzate, ci hanno permesso di valutare il contesto economico degli indici di concentrazione relativi al complesso dell'Industria e Servizi, data la forte crescita espansiva in termini di ottimizzazione dello sviluppo territoriale e dell'occupazione del settore manifatturiero.

## Bibliografia:

- AA.VV. (2003): *Temi di ricerca ed esperienze sull'utilizzo a fini statistici di dati di fonte amministrativa*, Ed. F. Angeli, Milano.
- Arbia G. (1996), *Analisi econometria di Dati Spaziali*, in "Quaderni di Statistica", n. 3, Università degli Studi di Chieti.
- Arrighetti A. (1990): *Forme di mercato e dinamica della concentrazione industriale in Italia, in: concorrenza e concentrazione nell'Industria Italiana* Ed. il Mulino, Bologna.
- Audretsch D. e Thurik A. R. (1999), *La nuova organizzazione industriale. Dall'economia gestita all'economia imprenditoriale*, "L'industria", Vol. 20 n. 4.
- Bandonio D. e Martini A. (2004), *La valutazione dell'impatto occupazionale degli aiuti alle imprese artigiane con l'utilizzo di dati amministrativi*, in "Atti XLII Riunione Scientifica, Società Italiana di Statistica", Bari.
- Biffignandi S - M. Martini (1995): *Il registro statistico europeo delle imprese*, Ed F. Angeli, Milano.
- Biffignandi S.-G.Gozzi (2003): *Qualità e informazione statistico-economica territoriale*, Ed. F. Angeli, Milano.
- Busetta P. (1996), *Le ricerche sul reddito per microaree*, in "Quaderni di statistica" n. 2, Centro Curella, Giuffrè, Milano.
- Busetta P. - Sacco S. (1996), *Concorrenza e mercato del credito nel Mezzogiorno*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", trimestrale della SVIMEZ n. 4.
- Cangialosi D. (2002): *Un confronto tra misure di concentrazione nei sistemi locali del lavoro in Sicilia*, in: *Imprenditorialità: tratti, fatti e ritratti*, ed. Anteprema, Università di Palermo.
- Cuffaro M. - Davì M. (1997), *Misura e scomposizione dei divari di sviluppo regionale*, in "Economia e Lavoro", n. 1/2.
- Del Colle E. - Esposito F. (2001): *Economia e statistica del territorio*, F. Angeli, Milano.
- Giannone A. (2000), *La Convergenza delle Economie delle Regioni italiane*, in "Studi e note di Economia", 2/2000.
- Istat : *Censimento Industria e Servizi* - anno 1981, 1991, 2001.
- Istat: *Censimento intermedio Industria e Servizi* - anno 1996, Roma,



Istat.

Hirshman, A. H. (1968), *La strategia dello sviluppo economico*, Firenze, La Nuova Italia. Trad. it. di: *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958.

Martini M. (1999): *Censimenti, dati amministrativi e sistema statistico delle imprese basato su registri*, in: Atti del Convegno della Società Italiana di Statistica, Udine 7/9 giugno.

Notarstefano G. (2002): *Imprenditorialità: tratti, fatti e ritratti*, ed. Anteprima, Università di Palermo.

Ofria F. (1997), *Divari regionali di produttività dell'industria manifatturiera italiana*, Franco Angeli, Milano.

Pellegrini G. (2003), *Modelli di diffusione territoriale dell'industria manifatturiera in Italia*, in "Economie locali, modelli di agglomerazione e apertura internazionale", Atti del Convegno della Banca D'Italia, 20 novembre Bologna.

Spagnolo A. (1999): *Concentrazione industriale e dimensione del mercato: il ruolo della spesa per pubblicità e r&d*, in: Rassegna Economica n. 2.

UnionCamere (2004) *Le piccole e medie imprese nell'economia italiana. Rapporto 2004*, Ed. F. Angeli, Milano

Vassallo E. - Notarstefano G. (2004): *Alcune considerazioni sullo sviluppo economico dei comuni siciliani tra i censimenti del 2001*, in: Rivista economica del mezzogiorno n. 1.

Vassallo E. (1998): *Concentrazione e concorrenza bancaria in una visione dinamica. Un'analisi empirica 1980-1996*, in bancaria n. 7-8.

Vassallo E. - Notarstefano G. (1999): *Convergenza economica nelle regioni italiane*, in: rivista economica del mezzogiorno n. 1/2.

Vivarelli M. (1994), *"La nascita delle imprese in Italia"*, Egea, Milano.

---

## SCHEDE BIBLIOGRAFICHE

a cura di Elisabetta Boccia

**M. Napoli, a cura di, *Sistema creditizio e sviluppo locale*, VP Università, Milano, 2004**

Lo sviluppo locale è considerato un aspetto importante e centrale dall'Unione Europea. Tra le finalità, infatti, del regolamento di riforma del Fondo sociale europeo per quanto concerne l'occupazione si prevede la promozione di iniziative locali congiuntamente ai patti territoriali.

Quanto allora il sistema creditizio può essere chiamato a contribuire nello sviluppo locale?

Alla domanda rispondono esperti e studiosi di diritto e di economia in un confronto quanto mai interessante e attuale. Lo spunto è dato da un incontro di studio su Banche e sviluppo locale tenutosi all'Università Cattolica nell'ottobre del 2003, realizzato in occasione della cessazione dell'insegnamento di istituzioni di Diritto Pubblico del professore Giovanni Bazoli. Il tema non è stato scelto a caso dal curatore dell'incontro e del volume: lo studio della dimensione locale e il sistema creditizio è caratteristico della formazione e dell'apporto giuridico del professore Bazoli. "L'attività del credito -si precisa nella prefazione- (può) essere indirizzata verso la tematica dello sviluppo, almeno accentuando la presenza in tre direzioni. Innanzitutto il tema della creazione di nuove imprese e di attività di lavoro autonomo, particolarmente da parte dei giovani. In secondo luogo l'innovazione tecnologica, come leva strategica per gli apparati produttivi. In terzo luogo la promozione della ricerca".

I vari saggi contenuti nel volume offrono un'ampia e approfondita analisi utili non solo per gli operatori del settore del credito o per gli studiosi, ma anche per coloro, forze sociali, istituzioni ed espressioni della società civile che rivelano come propria vocazione la promozione dello sviluppo.

\*\*\*

**F. Mattesini, M. Messori, *L'evoluzione del sistema bancario meridionale: problemi aperti e possibili soluzioni*, Il Mulino, Bologna, 2004.**

Nel periodo tra 1993 ed il 1997 le banche meridionali hanno attraversato una profonda crisi che ha portato al loro sostanziale assorbimento da parte del sistema bancario centro-settentrionale. Accanto ai processi nazionali di innovazione normativa del sistema creditizio e alla crisi dell'economia locale, soprattutto all'inizio degli anni novanta, le banche meridionali hanno denunciato pesanti inefficienze gestionali e allocati-

ve sfociate a volte in situazioni addirittura fallimentari. Il salvataggio è stato attuato in gran parte attraverso l'incorporazione di queste banche da parte di medie e grandi banche o gruppi bancari del centro-nord. L'evoluzione normativa ha tra l'altro consentito anche l'eliminazione dei vincoli per l'apertura di nuovi sportelli, permettendo così alle banche centro-settentrionali di rafforzare i propri canali distributivi nell'area meridionale. Anche in conseguenza di ciò, il sistema bancario del mezzogiorno ha progressivamente perso la propria autonomia.

Obiettivo principale degli autori è di intervenire nel dibattito aperto a riguardo offrendo un "commento sistematico delle evidenze empiriche disponibili". In particolare, il lavoro propone un'analisi del funzionamento del mercato del credito nel mezzogiorno nel periodo 1990-2002, così da far emergere le tendenze di fondo che si sono affermate a seguito della crisi delle banche meridionali degli inizi degli anni novanta. Il volume si divide in quattro capitoli. Nel primo si ricostruiscono gli elementi essenziali dell'evoluzione recente dell'economia del meridione. Nel secondo capitolo si esaminano le radicali trasformazioni che hanno investito il sistema bancario meridionale nel corso degli anni novanta. Nel terzo e quarto capitolo l'attenzione si concentra sull'impatto che le trasformazioni del mezzogiorno hanno avuto per il funzionamento del relativo mercato del credito e per il sostegno all'attività economica dell'area.

\*\*\*

**AAVV, *La Cassa di Risparmio di Trieste 1842-2002*, Editori Laterza, Bari, 2004**

Nella presentazione del volume le parole del Presidente della Fondazione indicano alcune ragioni che sottendono la pubblicazione del volume: "Con la realizzazione di questa iniziativa editoriale la Fondazione CRTrieste intende anche rendere omaggio a quanti, con impegno e professionalità, hanno contribuito alla crescita e allo sviluppo della Cassa di Risparmio di Trieste, di cui la Fondazione ha ereditato l'importante ruolo di sostegno allo sviluppo economico, culturale, scientifico e sociale di Trieste e del suo territorio".

L'idea della realizzazione di un volume sulla storia della Cassa di Risparmio nasce nel 1996 per volontà dell'allora Presidente della Fondazione

CRTrieste Renzo Piccini e trae spunto da un programma di studi e ricerche promosso dall'Università di Trieste sulla storia economica della città. Da qui l'impostazione scientifica dello studio con l'affidamento del lavoro a docenti dell'Ateneo della città spesso affiancati da ex dirigenti e funzionari della Cassa, rappresentanti della memoria storica delle più recenti vicende dell'Istituto triestino.

La storia si snoda raccontando la banca fin dall'anno della sua istituzione, nel 1842, in un contesto storico unico per Trieste porto principale e seconda città dell'impero asburgico, con uno sguardo attento anche agli sviluppi del sistema finanziario locale. Si prosegue poi alle difficili situazioni economiche della prima metà del Novecento per arrivare al secondo dopoguerra quando l'attività creditizia è ulteriormente condizionata dalle successive occupazioni militari tedesca e jugoslava e dalla fase dell'amministrazione alleata, conclusa nel 1954. Con il "ritorno all'Italia" la Cassa riprende in pieno la sua attività ed il suo sviluppo rendendosi protagonista, nella seconda metà del Novecento, di una progressiva espansione nelle regioni del nord-est e nell'Europa centro-occidentale. Un'attività lunga ben 160 anni che ha visto la Cassa di Risparmio di Trieste al centro di avvenimenti economici locali e nazionali che hanno portato a fine secolo alla costituzione della Fondazione CRTrieste e al processo di integrazione della Cassa Gruppo Unicredito Italiano. Dunque, non solo una storia che racconta le vicende della Cassa di Risparmio ma anche, attraverso l'attività dell'Istituto di credito triestino, un'analisi che indaga gli avvenimenti nazionali ed internazionali che così particolarmente hanno caratterizzato la storia della città.

