N. **3194-386-3137**-A-*bis*

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE)

presentata alla Presidenza il 6 marzo 1998

(Relatore: **Carlo Pace** *di minoranza)*

SUL

DISEGNO DI LEGGE
n. 3194

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO E DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(CIAMPI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELLE FINANZE
(VISCO)

—

Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria

Presentato il 12 febbraio 1997

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

n. 386, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BALOCCHI, BIANCHI CLERICI, CHINCARINI, FRIGERIO, GNAGA, MARTINELLI, RODEGHIERO, SANTANDREA, VASCON

Norme in tema di cessioni di quote delle banche da parte delle fondazioni delle casse di risparmio

Presentata il 9 maggio 1996

n. 3137, d'iniziativa del deputato COSTA

Norme in materia di privatizzazione delle banche controllate dalle fondazioni-associazioni

Presentata il 3 febbraio 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Intendo fornire con la presente relazione una informazione sul problema della nuova disciplina delle fondazioni bancarie che non soltanto spieghi le posizioni assunte da Alleanza nazionale ed illustri l'azione da essa svolta; ma soprattutto consenta la formazione di giudizi, opinioni ed atteggiamenti sgombri da pregiudizi e da preconcetti. A tal fine inizierò con il delineare i tratti fondamentali della disciplina delle fondazioni introdotta con la legge Amato.

Come è noto, nell'attuale configurazione le fondazioni bancarie traggono origine dalla cosiddetta legge Amato (la legge 30 luglio 1990, n. 218), per effetto della quale istituti di credito di diritto pubblico e casse di risparmio (nonché banche del monte) si scissero in due distinte entità: da un lato appunto le fondazioni, dall'altro le società bancarie.

Le ragioni che condussero a mutare il precedente assetto furono molteplici. In primo luogo, ci si proponeva di stimolare una parte importante del sistema creditizio italiano ad accrescere il suo livello di efficienza, per porlo in grado di sostenere l'accresciuta concorrenza che l'apertura dei mercati finanziari – ed in particolare la libertà di stabilimento delle aziende di credito in ambito europeo – avrebbe comportato. Da questo punto di vista, si ritenne necessario – a mio avviso correttamente – individuare un distinto soggetto, nei confronti del quale gli amministratori delle banche fossero responsabili. A spingere verso la soluzione adottata concorsero peraltro anche altri motivi. Per gli istituti di credito di diritto pubblico (Banco Napoli, Banco di Sicilia, Banca Nazionale del Lavoro, Istituto Bancario S. Paolo di Torino e Monte dei Paschi di Siena) la creazione delle fondazioni consentì di evitare che il Ministero del tesoro, cui istituzionalmente compete l'indirizzo del credito e della finanza, assumesse altresì il ruolo di unico azionista di alcuni tra i maggiori istituti di credito del Paese. Per le casse di risparmio, si trovò soluzione al problema della titolarità del potere di nomina dei presidenti e dei vice presidenti, dopo che l'esito di un apposito referendum l'aveva sottratta all'ambito governativo. Inoltre, con l'adozione per le banche del modello societario ci si proponeva di rendere più agevoli i processi di ristrutturazione e di fusione nel settore creditizio.

Per un'adeguata valutazione delle innovazioni legislative apportate successivamente e di quelle che si intende apportare con il disegno di legge Ciampi, attualmente all'esame del Parlamento, è forse ancora più importante porre in evidenza ciò che la legge Amato non si proponeva. Anzitutto, essa non perseguiva l'obiettivo della privatizzazione del sistema bancario, ché anzi prevedeva una disciplina che garantisse la permanenza del controllo di enti pubblici sulla maggioranza azionaria delle società bancarie. Ed il decreto legislativo di attuazione della legge Amato (il n. 356 del 20 novembre 1990), ribadiva che il controllo delle società bancarie dovesse appartenere ad enti pubblici o a società finanziarie o bancarie controllate da uno o più enti pubblici. È soltanto in un momento successivo, con il decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, che le disposizioni volte a mantenere il controllo pubblico sulle società bancarie vengono abrogate.

In secondo luogo, la legge Amato non si proponeva di privare le fondazioni del controllo delle società bancarie. Escludeva,

questo sì, che le fondazioni potessero esercitare direttamente il credito, tranne che in via transitoria, ma stabiliva che i loro statuti dovessero prevedere che oggetto di tali enti fosse la gestione di partecipazioni bancarie e finanziarie, dirette e indirette, e che la cessione di azioni della società bancaria conferitaria, ove comportasse, per la fondazione conferente, la perdita del controllo sulla maggioranza azionaria della banca, richiedesse l'approvazione del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio. Conseguentemente il decreto legislativo di attuazione stabiliva che le operazioni che comportassero per le fondazioni la perdita, anche temporanea, del controllo sulla maggioranza azionaria delle società bancarie, dovessero essere approvate con decreto del Ministro del Tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio. Anche qui, è soltanto con il decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, che l'obbligo dell'approvazione viene a cadere, ma ciò non ha comportato invece alcuna conseguenza circa la definizione statutaria dell'oggetto delle fondazioni.

La legge Amato non si poneva, inoltre, l'obiettivo di privilegiare il canale del mercato, per accrescere il patrimonio delle società bancarie originate dalla trasformazione delle banche pubbliche. In particolare, essa prevedeva che nel quinquennio 1990-94 lo Stato versasse ad istituti di credito di diritto pubblico la somma complessiva di 1.880 miliardi di lire, con cui si sarebbe dovuto provvedere all'aumento di capitale delle società bancarie conferitarie. Sul piano generale, la legge stabiliva che gli statuti delle fondazioni potessero prevedere delle « limitazioni all'erogazione degli utili, finalizzate alla costituzione di riserve utilizzabili anche per la sottoscrizione di aumenti di capitale ». Il decreto legislativo di attuazione disponeva che gli statuti dovessero conformarsi, tra gli altri, al principio della costituzione – con una quota prefissata dei proventi derivanti dalla partecipazione nelle società bancarie conferitarie – di una riserva finalizzata alla sottoscrizione di aumenti di capitale delle società medesime.

Per quanto riguarda la definizione dei fini delle fondazioni bancarie, la legge Amato stabilì che gli statuti delle fondazioni avrebbero dovuto prevedere come oggetto dell'ente conferente la gestione di partecipazioni bancarie e finanziarie e che il suo scopo si ispirasse alle finalità originarie. In sede di attuazione, il decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, provvedeva alla definizione dei fini in maniera differenziata nei confronti degli enti creditizi pubblici che avessero effettuato il conferimento dell'intera azienda di credito, a seconda che il loro fondo di dotazione fosse a composizione associativa o non associativa. Per questi ultimi la legge Amato stabilisce che gli statuti debbano conformarsi al principio di perseguire fini di interesse pubblico e di utilità sociale preminentemente nei settori della ricerca scientifica dell'istruzione, dell'arte e della sanità. Ma aggiunge che essi possono, inoltre, mantenere le originarie finalità di assistenza e di tutela delle categorie sociali deboli. Per le fondazioni con fondo di dotazione a composizione associativa, la legge stabilisce che esse perseguono fini associativi che vengono fissati nello statuto, tenuto conto degli scopi originari. E, come si è già osservato, ed indipendentemente dalla composizione del fondo di dotazione, le fondazioni amministrano, finché ne sono titolari, la partecipazione nella società bancaria conferitaria. Risulta perciò evidente che la legge Amato non ha inteso sostituire ai fini originari degli enti creditizi altri fini, bensì operare in maniera molto piu limitata, indicando ulteriori fini e conseguentemente ampliando – e non invece limitando – la libertà di scelta delle fondazioni circa i fini concreti da perseguire. E va sottolineato che l'integrazione dei fini, con l'indicazione dei settori da privilegiare (come si è già detto, quelli della ricerca, dell'istruzione, dell'arte e della sanità) è disposta esclusivamente nei confronti delle fondazioni bancarie con fondo di dotazione a composizione non associativa, ossia, sostanzialmente, nei confronti di quelle formate da enti pubblici e non invece dall'iniziativa di privati.

Naturalmente, se si esaminano gli scopi originari degli istituti di credito di diritto pubblico e delle casse di risparmio si rinvengono delle specificità. Ma, al di là di queste, dalla storia delle istituzioni di credito emergono alcuni tratti comuni. Il principale aspetto comune è rappresentato dal fatto che le ragioni stesse della nascita degli istituti sono costituite dall'esigenza di provvedere ai bisogni di accesso al credito da parte delle categorie economiche deboli e di tutela del loro risparmio. È stato soprattutto per porre al riparo delle pratiche usurarie le categorie economiche deboli che si è provveduto alla costituzione sia di quegli enti creditizi che sono poi divenuti, anche per accorpamento di diverse istituzioni, gli istituti di credito di diritto pubblico, come pure delle banche del monte. E basta riflettere sulle loro denominazioni, o su quelle degli enti dalla cui trasformazione o fusione furono originati (tra cui, ad esempio, dei monti di pietà o dei monti frumentari), per averne prova incontrovertibile. E, ad evitare che questa affermazione, che ha carattere generale, possa invece essere scambiata per generica, ricorderò che il San Paolo di Torino negli anni '20 era classificato come monte di pietà di prima categoria e che divenne istituto di diritto pubblico soltanto nel 1932. Mentre generalmente è soprattutto la finalità di tutelare il risparmio delle categorie economiche deboli che sta all'origine delle casse di risparmio. Riguardo a queste ultime, è opportuno ricordare che nell'Italia settentrionale e meridionale esse furono generalmente fondate da enti morali o con il loro concorso; mentre nell'Italia centrale furono generalmente fondate da associazioni di persone. Le diverse origini delle casse si sono ovviamente riflesse sulla composizione degli organi e sulle norme statutarie che le regolano. Ma, in complesso, scopo precipuo delle tre categorie di istituzioni creditizie, ICDP, casse di risparmio e anche del monte, è stato l'operare il credito con modalità idonee a corrispondere ai bisogni delle categorie economiche deboli. Non è per appellarsi alla retorica dei buoni tempi antichi – che poi tanto buoni non potevano essere, se si dovevano creare enti appositi per tutelare i deboli – ma per conferire concretezza all'immagine del modo specifico di operare nel campo del credito proprio di queste istituzioni, che sembra opportuno ricordare, ad esempio, come al Monte di pietà di Roma (poi Cassa di risparmio di Roma e quindi Banca di Roma) le dame della società romana svolgessero attività che oggi chiamiamo di volontariato, provvedendo ad arieggiare e riparare la biancheria data in pegno. Per inciso, sembra utile segnalare il ruolo che i valori della società esercitano nel determinare le condotte individuali spontanee, che sono parte indispensabile di una reale comunità « sociale ». Ma ciò che importa soprattutto porre in evidenza è che la tutela delle categorie deboli era la primaria finalità perseguita dagli enti creditizi pubblici.

I vincoli di destinazione cui erano sottoposti, in conformità agli scopi originari, gli utili degli enti creditizi assolvevano poi ad una duplice funzione. In primo luogo, essi consentivano la soddisfazione di bisogni particolarmente avvertiti nelle diverse società in cui gli enti operavano. E sotto questo profilo deve porsi in evidenza il fatto che questi bisogni, pur appartenendo tutti alla categoria del sociale, erano non di rado diversi nei vari casi, dacché riflettevano le peculiarità che potremmo definire « locali ». In secondo luogo, con tali vincoli si evitava che il perseguimento del fine del lucro inducesse gli enti creditizi ad assumere, nell'espletamento della propria attività tipica modelli di comportamento improntati in via esclusiva alla massimizzazione del profitto, in contrasto con l'obiettivo comune di consentire l'accesso al credito delle categorie economicamente deboli e la tutela del loro risparmio. Va anche osservato che l'esistenza di vincoli alla destinazione degli utili assieme alla coincidenza – sino all'entrata in vigore della legge Amato – tra soggetti gestori del credito e soggetti proponenti la distribuzione degli utili tra le finalità sociali e l'accrescimento patrimoniale degli istituti, ha consentito alla quasi totalità delle casse di risparmio di operare senza dover ricor-

rere al sostegno di risorse finanziarie pubbliche.

Dopo la pur sommaria descrizione dei connotati essenziali della disciplina introdotta con la legge Amato, appare necessario che ci si intrattenga sul problema dell'efficienza del sistema bancario.

Già negli anni '80 il più agevole ricorso dei risparmiatori al mercato finanziario, derivato soprattutto dal consistente ampliamento delle emissioni di titoli del debito pubblico, ha accresciuto il grado di concorrenza nel mercato del credito. Ne è conseguito il fenomeno noto come disintermediazione creditizia, cioè un minor controllo delle banche sull'offerta di risparmio delle famiglie. Il mutamento delle condizioni si è riflesso negativamente sulla redditività delle banche, anche se ha trovato in parte compensazione negli elevati rendimenti dei loro investimenti in titoli. Non va inoltre dimenticato il fatto che il lungo ed intenso processo inflazionistico, che ha caratterizzato il nostro Paese nel corso dell'ultimo quarto di secolo, ha comportato un grave peggioramento nell'assetto patrimoniale delle aziende bancarie, con una modificazione anche della composizione, che ha visto ridursi il rilievo del capitale liquido ed accrescersi invece comparativamente il peso di quello immobilizzato. Ciò perché mentre l'adeguamento dei valori dei beni reali al mutato valore del segno monetario è relativamente pieno (non sussistendo fattori sistematici di scostamento dall'aumento medio dei prezzi), nel caso del capitale liquido la sua ricostituzione resta affidata al saggio netto di rendimento.

Lo sviluppo della funzione finanziaria, che si è largamente verificato in Italia nel medesimo periodo, almeno nell'ambito del comparto delle imprese di grande e media dimensione, ha anch'esso operato nel senso di accrescere il grado di concorrenza nel mercato del credito. Ma il fenomeno che più ha contribuito all'eliminazione di condizioni privilegiate per gli operatori bancari sotto il profilo del grado di competitività del loro mercato, va certamente individuato nell'apertura alla concorrenza internazionale, connessa con il riconoscimento della libertà di stabilimento in ambito europeo e con l'abolizione delle restrizioni alla libera circolazione dei capitali.

All'intensificazione della concorrenza nel mercato creditizio non ha tuttavia sinora corrisposto un aumento della redditività e dell'efficienza del nostro sistema bancario, sicché esso si presenta in posizione di consistente svantaggio al confronto con le banche degli altri Paesi europei. Le ragioni dello svantaggio sono molteplici; nel dibattito che si è sviluppato negli ultimi anni, soprattutto in ambito politico e sovente proprio con riferimento alle fondazioni bancarie, un ruolo rilevante viene assegnato all'assetto proprietario pubblico. Analogo rilievo viene riconosciuto alle dimensioni aziendali. Ed indubbiamente il confronto tra le nostre banche e quelle degli altri Paesi dell'Unione europea pone in evidenza un consistente *gap* dimensionale a nostro svantaggio. Non è certamente questa la sede opportuna per un compiuto esame dei fattori di svantaggio competitivo delle banche italiane, nei confronti di quelle degli altri Paesi dell'Unione europea, e tanto meno per una esauriente analisi del loro ruolo comparativo. E tuttavia un riferimento a simili questioni appare indispensàbile, se si vuole essere consapevoli e delle ragioni dello svantaggio, e degli effetti su questo che potrebbero attendersi dalle misure che il disegno di legge Ciampi intende introdurre.

Come si è già accennato, il sistema bancario italiano è vissuto per decenni al riparo dagli attacchi della concorrenza, e ciò per il concorso di diversi elementi. Alla chiusura nei confronti dell'estero, dell'intero nostro sistema finanziario si è già fatto riferimento. Non è tuttavia male ricordare che la liberalizzazione valutaria è giunta con notevole ritardo, rispetto ad esempio alla liberalizzazione del movimento delle merci, sia all'interno dell'Europa, come sui mercati internazionali. E forse non è superfluo rammentare che sino a pochi anni addietro era vietata la titolarità di conti correnti all'estero, e persino la detenzione di valute estere da parte dei

residenti in Italia. Oltre a ciò, fattore preminente della protezione di cui il sistema bancario ha goduto è stato il privilegio che l'autorità monetaria ha assegnato all'obiettivo della stabilità, rispetto a quello dell'efficienza, privilegio che si è tradotto nello stretto controllo sia del processo di nascita di nuove imprese bancarie, che di quello di espansione degli sportelli. Va riconosciuto che tale controllo non è stato certamente esercitato in maniera totalmente ignara delle esigenze dell'efficienza. In effetti, il processo di crescita del sistema è stato modulato in relazione agli spazi che la crescita dell'economia reale e le modificazioni della sua articolazione territoriale gradualmente creavano. Ma è anche certo che diversa sarebbe stata l'entità della crescita – e conseguentemente la pressione concorrenziale effettivamente esercitata sulle banche nel territorio – ove l'accesso al mercato di nuove imprese e l'espansione di quelle esistenti non fosse stato oggetto di una politica di crescita amministrata.

Come prima conseguenza delle condizioni di riparo dalle spinte concorrenziali in cui hanno operato, le banche italiane non hanno per molti anni avvertito con particolare urgenza l'esigenza di accrescere la loro efficienza, né quella di contenere i costi operativi. Il confronto con le banche operanti negli altri Paesi europei - ed in particolare in quelli che, assieme all'Italia, diedero vita alla CEE – è eloquente a riguardo. Basti osservare che il margine d'interesse, ossia la differenza tra i tassi d'interesse che le banche ricevono per i prestiti concessi ed i tassi che esse invece pagano ai depositanti, risulta maggiore per le banche italiane, rispetto alle banche dei nostri partners europei. E non si tratta di differenza di poco conto. Come è stato documentato dall'ABI, il margine d'interesse, al netto delle rettifiche e degli accantonamenti, delle nostre banche supera infatti quello dei nostri maggiori concorrenti, Germania e Francia, di circa il 70 per cento e risulta pure superiore (del 22 per cento) alla media del gruppo di Paesi costituito da Germania, Francia, Regno Unito, Olanda, Spagna e Svizzera. Il minor valore relativo dei servizi resi dalle nostre banche riduce poi le differenze quando si passa a considerare il margine di intermediazione.

Il divario di efficienza che si registra per le nostre banche si riflette ovviamente sui loro bilanci. E deve considerarsi che se – come ormai tutti convengono – l'economia di ciascun Paese è strettamente legata a quella del resto del mondo, la capacità di vincere la gara concorrenziale sui vari mercati non dipende soltanto dalle singole imprese, dalla loro efficienza specifica. Ogni impresa, infatti, risente del contesto in cui opera. Le imprese italiane risentono l'efficienza delle nostre istituzioni, sia amministrative, che strettamente economiche. E tra le istituzioni che in maniera più generale condizionano la competitività delle nostre produzioni, un rilievo particolare – e forse preminente – assumono le istituzioni creditizie. Non a caso, infatti, le sollecitazioni per la riduzione del costo del danaro sono ricorrenti e prioritarie tra le esigenze rappresentate al Governo dalle associazioni degli industriali, degli artigiani, del commercio e del turismo.

Nonostante la più ampia forbice tra tassi attivi e passivi delle banche italiane, il loro rendimento è notevolmente inferiore a quello dei nostri concorrenti. Il ROE (utile netto di gestione riferito al patrimonio netto) è inferiore di oltre il 70 per cento a quello medio delle banche europee. Il che mostra come l'effetto principale della carenza di concorrenza che ha caratterizzato il nostro sistema creditizio non si traduca in extra-profitti di monopolio, quanto, piuttosto, in una loro minore efficienza. All'incirca la differenza – come risulta dalle analisi ABI – può essere attribuita per metà alla più elevata tassazione, e per metà al minor tasso lordo di profitto. Questo, a sua volta, può essere attribuito per circa due terzi al minor reddito lordo delle nostre banche. I fattori principali di simile inferiorità sono da individuarsi nell'elevatezza del costo del lavoro per unità di prodotto, negli effetti avversi esercitati dalle peculiarità ambientali del nostro Paese e da alcuni vincoli istituzionali. Ci si intende riferire alla fragilità di una parte consistente del nostro

sistema economico, ai tempi lunghi della giustizia, agli oneri che sono posti a carico delle banche, ad esempio in tema di adempimenti previsti dalla normativa anti-riciclaggio, nonché alla disciplina delle riserve obbligatorie, in correlazione anche con la penalizzazione fiscale dei certificati di deposito.

Per quanto riguarda il costo del lavoro, è sufficiente ricordare che il costo per dipendente è in Italia di oltre il 40 per cento più elevato rispetto a quello delle banche tedesche francesi e di poco meno di un terzo rispetto al gruppo di Paesi costituito da Germania, Francia, Regno Unito, Olanda, Spagna e Svizzera. Ovviamente tale risultato è determinato sia da differenze nelle retribuzioni medie nette, sia dal maggior peso fiscale e contributivo che grava sul lavoro in Italia. Se si limita il confronto al gruppo di Paesi prima elencati, le più elevate retribuzioni nette spiegano soltanto un terzo della differenza di costo per dipendente, mentre la più ampia parte è dovuta agli oneri sociali (con il 46 per cento) ed alle imposte sul reddito da lavoro (con il 22 per cento).

Lo svantaggio delle banche italiane in termini di costo del lavoro risulta ancora più accentuato se si fa riferimento, invece che al costo per unità lavorativa, al costo del lavoro per unità intermediata. Questo e più elevato di circa il 70 per cento, rispetto a Germania e Francia e del 22 per cento rispetto al gruppo di Paesi europei prima indicati. Il maggior divario riscontrato facendo riferimento al costo per lavoro per unità intermediata piuttosto che al semplice costo per dipendente indica chiaramente l'esistenza di un divario di produttività. Il numero dei dipendenti delle nostre banche è cresciuto, a partire dal 1974 e praticamente sino alla fine degli anni '80, ad un ritmo più alto dell'aumento dell'attivo, depurato dell'influenza dell'inflazione.

I dati più aggiornati sui bilanci delle banche italiane pubblicati dall'ABI non forniscono supporto empirico all'ipotesi secondo cui la dimensione costituirebbe un fattore sistematico e rilevante nel determinare la redditività bancaria. In pratica, sembra difficile assegnare un ruolo strategico alle economie di scala. Infatti nell'ultimo semestre del 1996 il tasso di rendimento lordo, ossia l'utile lordo di gestione riferito al totale dell'attivo, è pari a 0,14 nella media delle maggiori banche, a 0,76 nelle banche grandi, a 0,64 in quelle medie ed a 1,32 in quelle piccole e minori. In parte tale risultato è frutto del minor margine di interesse generalmente ricavato dalle banche di maggiore dimensione: il margine medio infatti decresce con il crescere delle dimensioni degli istituti di credito. Ma in parte è invece frutto e delle minori perdite su crediti e dei minori costi operativi che si registrano al diminuire delle dimensioni delle imprese bancarie. Vale la pena di richiamare i dati sull'incidenza dei costi operativi delle banche sul loro margine di intermediazione. Per le banche maggiori, il peso dei costi operativi è del 65,6 per cento, per quelle grandi è del 62,4, per passare al 56,9 delle banche medie ed al 59,5 di quelle piccole e minori.

La sommaria rassegna dei principali fattori che determinano il *gap* di efficienza delle nostre banche permette di ricavare alcune conclusioni. Non si nega che tra le banche italiane e quelle dei nostri *partners* europei sussista un divario dimensionale (ma occorrerebbe non dimenticare che analogo divario esiste anche tra le imprese manifatturiere e di servizi). Ma si deve riconoscere che ruolo preminente nel determinare i divari di efficienza svolgono da un lato l'elevato costo del lavoro per unità di prodotto, a sua volta determinato dall'entità del cuneo fiscale e dalla assai elevata intensità di lavoro dei processi produttivi nelle nostre banche, e dall'altro i costi associati con fattori ambientali e vincoli istituzionali.

In considerazione del fatto che sovente si imputa l'inefficienza del nostro sistema, bancario alla proprietà pubblica delle banche, considerando tale la partecipazione delle fondazioni al loro capitale, appare necessario qualche approfondimento in materia.

L'analisi dei fattori esplicativi dell'inefficienza comparativa delle banche italiane non può tradursi direttamente in un'indi-

viduazione delle responsabilità. E tuttavia qualcosa in proposito può essere detta. Si può, così, osservare che nel lungo periodo in cui ha operato al riparo degli stimoli concorrenziali il sistema bancario ha avuto la possibilità di assorbire ogni aumento di costo. Sul finire degli anni '60 in particolare e almeno per tutto il successivo decennio il rallentamento dello sviluppo del reddito e l'insoddisfacente andamento dell'occupazione hanno indotto il sindacato ad un radicale mutamento del modello di comportamento, abbandonando la moderazione salariale e spostando l'attenzione dalla tutela dell'occupazione alla protezione del posto di lavoro, con una decisa tendenza alla cristallizzazione del mercato ed alla rigida determinazione delle mansioni. Ovviamente si è trattato di un fenomeno di carattere generale. Esso, tuttavia, ha trovato terreno fertile – o meglio cedevole – sia nel settore industriale, come in quello bancario, per effetto della consistente presenza dello Stato-imprenditore. Non si può pertanto negare che alla proprietà pubblica delle banche ed alle modalità della loro gestione (comprese le distorsioni nei processi di concessione ed erogazione del credito) debbano essere attribuite notevoli responsabilità. Ma per passare da ciò alla conclusione che la proprietà pubblica sia l'unico fattore di ritardo si deve compiere un salto logico. Ed un salto ancor più ardito si deve fare per concludere che con la creazione delle fondazioni bancarie non si sia modificato l'assetto proprietario delle banche, e per ricavarne la conseguenza che il permanere – dopo l'entrata in vigore della legge Amato – dei ritardi, delle inefficienze e dei divari di redditività dipendano dal fatto che i pacchetti azionari delle banche siano tuttora generalmente controllati dalle fondazioni. E palesemente arbitrario è il corollario che se ne trae, secondo cui con la rimozione del controllo azionario delle fondazioni si realizzano le condizioni idonee al riallineamento internazionale delle nostre aziende bancarie.

Sembra assai singolare, – per non dire stupefacente – che il dibattito politico ed anche quello tecnico sull'efficienza comparativa del nostro sistema creditizio ed in particolare del comparto delle banche già pubbliche non si sia soffermato a considerare il ruolo esercitato dalle modalità con cui vennero fatti i conferimenti dei cespiti alle banche. Deve in proposito ricordarsi che – come si è già rilevato – le banche pubbliche (ed in particolare gli ICDP) risultavano sottocapitalizzate. Esse, del resto alla pari con altre banche del sistema, presentavano una composizione del patrimonio che, anche per effetto del lungo periodo di elevata inflazione, era caratterizzato da uno squilibrio a favore dei cespiti immobilizzati ed a svantaggio del capitale liquido. È in queste condizioni che si realizzò il processo di modificazione della tipologia della vigilanza bancaria, da quella cosiddetta autorizzativa a quella preventiva, con l'introduzione dei *ratios*. Credo che almeno qualche dubbio dovrebbe essere nutrito circa la possibilità che la valutazione dei cespiti conferiti sia avvenuta con qualche dose di « ottimismo », se non proprio di « larghezza » o di « generosità ». Atteggiamento questo che oltre tutto non trovava un freno sul piano fiscale, per effetto del sistema di tassazione agevolata delle plusvalenze previsto dalla legge Amato. Si deve aggiungere che i dati dell'esperienza – con particolare riferimento a quella delle banche che hanno attraversato situazioni critiche, sembrano suggerire che la possibilità di espandere i livelli di operatività – possibilità che la rivalutazione dei cespiti ha consentito – abbia potuto indurre le banche pubbliche conferitarie ad atteggiamenti difformi rispetto alla tendenza generale del nostro sistema bancario, con possibili conseguenze negative anche in termini di selezione avversa degli impieghi.

Il quadro che si è delineato mostra la superficialità della posizione che attribuisce al controllo azionario esercitato dalle fondazioni sulle banche pubbliche le difficoltà in cui queste versano. Certamente una responsabilità delle fondazioni può esservi, ed anzi propendo per riconoscerla. Ma tale responsabilità va individuata nelle possibili resistenze alla deliberazione ed esecuzione di operazioni di aumenti del

capitale delle società bancarie. Il fatto che i patrimoni delle fondazioni siano quasi integralmente costituiti da pacchetti azionari delle società bancarie (o dei gruppi bancari) e la scarsa (ed in taluni casi nulla o negativa) redditività delle banche controllate sono condizioni che non consentono alle fondazioni di contribuire con loro apporti a consistenti aumenti di capitale delle società controllate. In tali condizioni, la scarsità delle risorse delle fondazioni e l'avversione a privarsi del controllo possono appunto costituire un ostacolo serio all'adeguamento del capitale delle banche ai livelli richiesti dal mantenimento dei livelli di operatività e, ancor più, dall'avvicinamento ai livelli ed alla dinamica reddituale del sistema.

Ma deve anche rilevarsi che se scarsa redditività ed avversione alla cessione del controllo formano un concorso di fattori che obiettivamente può ostacolare la ricapitalizzazione di banche che presentano carenze patrimoniali, la resistenza delle fondazioni può in qualche caso trovare almeno parziale giustificazione nell'interesse alla tutela del proprio patrimonio, salvaguardando la titolarità del premio di maggioranza. A mio avviso, comunque, l'interesse generale non permette di rispettare integralmente quello specifico delle fondazioni, nei casi in cui il loro comportamento renda difficile e forse anche impossibile la ricapitalizzazione delle banche in *deficit* patrimoniale E del resto si deve tener presente che nulla impedisce di seguire procedure di perdita del controllo che prevedano il recupero dei valori del premio di maggioranza. Deve inoltre osservarsi che non tutte le banche controllate da fondazioni presentano accentuate carenze patrimoniali, tali da rendere necessari provvedimenti sul loro capitale.

Una seconda ragione di critica nei confronti della condotta delle fondazioni può essere individuata nell'inefficacia del controllo esercitato sulla gestione di non poche banche da esse controllate. Ma occorre non dimenticare che, almeno nei primi anni di applicazione della legge Amato, la normativa transitoria ha consentito la confusione tra i ruoli di controllante e di controllato, permettendo – anzi privilegiando – un assetto in cui agli amministratori delle fondazioni è stata affidata anche la gestione delle banche.

Cosa che, evidentemente, ha vanificato proprio il principio ispiratore della scissione degli ICDP e delle casse in fondazioni conferenti e banche conferitarie, di porre la gestione sotto il controllo dell'azionariato, in attuazione dell'idea che la separazione dei ruoli fosse essenziale alla promozione di una gestione più efficiente.

Al di fuori di queste ragioni, un giudizio generale negativo nei confronti delle fondazioni bancarie appare gratuito, anzi arbitrario. Una possibile spiegazione dell'opinione avversa alle fondazioni che si è andata formando in materia sta proprio nel fatto che con la progressiva scissione tra proprietà e gestione si siano create tensioni tra amministratori delle fondazioni e gestori delle banche. E non si può fare a meno di sottolineare che proprio l'esistenza di tensioni sta semmai a dimostrare la fondatezza dell'impianto della legge Amato, la validità dell'assegnazione di un ruolo alle fondazioni.

Ritengo, in conclusione, che le considerazioni svolte anche in tema di fattori esplicativi del divario di rendimento delle nostre banche siano sufficienti a suggerire almeno un qualche atteggiamento di sana cautela nei confronti della tesi secondo cui l'inefficienza delle banche pubbliche dipenda sostanzialmente dal fatto che esse siano rimaste sotto il controllo delle fondazioni e che pertanto possa bastare la promozione della cessazione di simile controllo per realizzare le condizioni del recupero di efficienza. Con ciò non desidero affatto sostenere la tesi che l'assetto attuale sia il migliore e che occorra evitare o ritardare il processo di privatizzazione. Non si tratta di ciò; ma piuttosto dell'evitare che le trasformazioni siano sottratte alle spinte del mercato, per essere invece sottoposte a quelle della decisione d'imperio. Si tratta ancora di evitare che la dismissione delle partecipazioni nelle banche venga cioè imposta per decreto – in tempi stabiliti dal legislatore o dal Governo e non dagli amministratori e dal mercato

– di guisa che essa si realizzi con modalità che porterebbero necessariamente alla scomparsa della ricca articolazione territoriale del sistema delle piccole e medie banche, per dar luogo ad entità staccate dalle esigenze del territorio. Si tratta infine di non escludere che il sostegno delle categorie economicamente e socialmente deboli possa essere dato dalle fondazioni anche favorendo l'esercizio, da parte delle banche partecipate, di un ruolo di calmiere sul mercato del credito.

Passiamo ora ad esaminare il disegno di legge presentato dal ministro Ciampi, iniziando con l'evidenziarne le finalità.

L'individuazione dei fini perseguiti dal disegno di legge Ciampi potrebbe essere compiuta in due diversi modi: attraverso l'esame della relazione che accompagna il testo normativo, oppure ricavando dalle norme le presumibili ragioni che le hanno ispirate. Questo secondo modo di procedere, se condotto con rigore logico, avrebbe il vantaggio della coerenza tra fini e norme; esso tuttavia non appare raccomandabile, in particolare a chi si proponga di valutare con autonomia di giudizio il disegno di legge, sia perché richiede un esercizio interpretativo – e come tale di carattere soggettivo – sia perché, se compiuto da una parte politica di opposizione, può ingenerare il dubbio che si voglia « fare dietrologia », o costruirsi arbitrariamente dei bersagli, su cui poi tirare. L'esame della relazione, almeno sin dove permette la precisa individuazione dei fini che con la nuova normativa si intendono perseguire, presenta l'indubbio vantaggio di consentire di valutare la congruità dei mezzi rispetto ad essi. In questa sede procederemo ad una descrizione estremamente sintetica dei fini del disegno di legge, concentrando l'attenzione sugli aspetti che consideriamo più importanti per consentire la valutazione dell'indirizzo politico perseguito con il provvedimento legislativo e la verifica della coerenza delle norme rispetto ai fini.

La relazione che accompagna il disegno di legge esordisce rilevando come l'operazione di profondo cambiamento del sistema bancario italiano alla quale ha dato inizio la legge 30 luglio 1990, n. 218, detta legge « Amato-Carli » abbia bisogno, per giungere a soddisfacente conclusione, di un ulteriore intervento legislativo.

Aver sdoppiato gli enti pubblici bancari in « fondazioni » (enti conferenti) e in « società per azioni » (società conferitarie) è stato un primo passo; dare a fondazioni e società fisionomia pienamente autonoma, sul piano sostanziale, oltreché formale, costituisce un momento ulteriore da realizzare i tempi ravvicinati.

È in gioco il futuro di una parte rilevante dei processi di privatizzazione nel nostro Paese e di adeguata ristrutturazione del sistema bancario; ne risultano coinvolte le prospettive di quel singolare prodotto legislativo, che è stato la creazione, anche in Italia, di un insieme assai vasto di fondazioni dotate di capacità di intervento soprattutto in termini di erogazioni finanziane mirate a sostenere – senza fini di lucro – attività e iniziative di utilità sociale. Si sono venute così a formare delle infrastrutture sociali ignote alla realtà italiana, ma che devono essere ancora compiutamente realizzate ».

Accantonando la veramente singolare affermazione che le fondazioni costituiscano infrastrutture sociali ignote alla realtà italiana (la ritengo affermazione singolare perché quanto meno le Casse di risparmio erano delle vere e proprie fondazioni, che perseguivano fini di utilità sociale), l'esame del passo riportato permette di comprendere che il « completamento » del processo di trasformazione avviato con la legge Amato persegue anzitutto delle finalità riguardanti il sistema bancario, e cioè la promozione della sua privatizzazione e di una sua « adeguata » ristrutturazione. Poi, con riferimento alle fondazioni bancarie, il fine appare la compiuta realizzazione di queste, quali infrastrutture sociali dotate di capacità di intervento soprattutto in termini di erogazioni finanziarie. A tale ultimo fine, il disegno di legge si propone di provvedere mediante due linee di azione: la prima consistente nel riconoscere alle fondazioni la natura giuridica di soggetti dotati di personalità giuridica di diritto privato con

autonomia statutaria e gestionale; la seconda prescrivendo gli scopi di utilità sociale che esse potranno perseguire. Ai fini della ristrutturazione del sistema bancario il disegno di legge si propone di intervenire lungo tre direttrici: quella della modificazione della composizione del patrimonio delle società bancarie conferitarie, quella di favorire le dismissioni delle partecipazioni in esse possedute dalle fondazioni, ed infine favorendo i processi di concentrazione.

Iniziamo con il prendere in considerazione le finalità riguardanti il sistema bancario. Non poniamo certamente in discussione l'opportunità di procedere in Italia ad un ampio processo di privatizzazione delle aziende pubbliche: la posizione di Alleanza Nazionale in materia rimane immutata e del resto, sul piano personale, le valutazioni che ho espresso in passato nella mia qualità di economista vanno nel medesimo senso. Ciò che invece ritengo vada posta in discussione è la posizione secondo cui l'iniziativa dei privati e quella dei corpi intermedi in campo sociale debba essere posta sotto la tutela dello Stato centrale. Come risulta dall'analisi compiuta dal collega onorevole Antonio Pepe e che farà oggetto del suo intervento in sede di discussione generale, la questione della natura pubblica o privata delle fondazioni non può essere affatto risolta nel primo senso. Riconoscere, allora, come si propone di fare il disegno di legge Ciampi, personalità giuridica di diritto privato, definendone il regime civilistico con una serie di vincoli non può certo definirsi una linea direttrice tesa al rispetto dell'autonomia privata nello svolgimento di iniziative in campo sociale.

Con riferimento all'intervento sul sistema bancario, va in primo luogo posto in evidenza il cambiamento intervenuto tra legge Amato e finalità del disegno di legge Ciampi: mentre il primo stabiliva – come si è già ricordato nel primo paragrafo del capitolo introduttivo – che le fondazioni dovessero normalmente detenere le loro partecipazioni nelle società bancarie, dovendo gli statuti prevedere che loro oggetto fosse la gestione di partecipazioni bancarie e finanziarie, il secondo invece è orientato verso la « privatizzazione » delle banche, intesa come dismissione del controllo delle fondazioni sulle società bancarie. Sono convinto che la valorizzazione delle iniziative in campo economico e sociale ed in particolare delle fondazioni non passi attraverso una loro normalizzazione, una loro riconduzione cioè, ad un unico modello imposto dal centro. L'esame compiuto dei fattori dell'inefficienza del nostro sistema creditizio indicano che alle fondazioni può essere imputata soltanto la responsabilità di non essere in grado di assecondare il rafforzamento patrimoniale delle banche partecipate. Ma si è anche chiarito che il deficit patrimoniale non è il principale fattore di inefficienza, e va inoltre sottolineato che non tutte le società bancarie conferitarie accusano *deficit* patrimoniali.

Un secondo ordine di rilievi riguarda la trasformazione del sistema creditizio postulata dal disegno legge Ciampi. Non soltanto dalla relazione di accompagnamento, ma anche dalla normativa fiscale che il disegno di legge prevede, è indubbio il favore riservato alle operazioni di concentrazione. E qui non possono tacersi alcune osservazioni.

Se le concentrazioni costituissero davvero la panacea per il nostro sistema creditizio, non si legittimerebbe il fatto di riservare le agevolazioni fiscali alle operazioni di concentrazione che vedano coinvolte società bancarie confentarie, ed escludere invece quelle che intervengano tra banche non partecipate da fondazioni. È invece essenziale per un mercato concorrenziale che sia rispettata l'elementare esigenza della parità di trattamento tra le imprese. Mentre questa esigenza viene disattesa anche con riferimento alle altre norme agevolative in campo fiscale previste dal disegno di legge. Un processo di privatizzazione che dia luogo alla compresenza sul mercato di imprese assoggettate a diverse discipline fiscali a seconda della loro paternità non ha alcun fondamento razionale ed allontana il mercato dal modello concorrenziale, invece di avvicinarvelo. Non vorremmo che tutte le speranze

di un avvicinamento alle regole del mercato concorrenziale del nostro sistema creditizio dovessero essere riposte negli interventi punitivi della Commissione di Bruxelles e della Corte di giustizia.

Almeno per quanto riguarda le concentrazioni, va poi ricordato come ad esse non possa essere attribuito un ruolo generale nell'adeguamento dell'efficienza delle nostre banche. Alcuni processi di concentrazione risulteranno opportuni – e probabilmente si tratta di quelli tra grandi banche, per condurle a dimensioni analoghe alle maggiori banche dei Paesi dell'Unione europea, altri viceversa non lo saranno. E non si vede ragione per privilegiare soltanto le concentrazioni nelle quali siano presenti banche che siano espressione delle fondazioni.

Ma vediamo un altro aspetto del processo di trasformazione postulato dal disegno di legge Ciampi. Si tratta delle modalità con cui si realizzerebbe la cosiddetta privatizzazione, ossia l'uscita delle fondazioni dal settore del credito, o quanto meno la perdita del controllo sulle banche. Qui il disegno di legge non brilla per chiarezza. Ma che la modalità prevista dal disegno di legge sia quella della dismissione delle partecipazioni appare evidente se si considera che in tale direzione muovono una serie di previsioni normative. Queste sono: 1) le norme relative all'esigenza che le fondazioni conseguano dal loro patrimonio una redditività « adeguata » (articolo 2, comma 1, lettere *c)* ed *h);* 2) la mancata previsione della gestione delle partecipazioni bancarie tra i fini istituzionali e la definizione degli scopi di utilità sociale che le fondazioni dovranno perseguire (articolo 2, comma 1, lettera *a);* 3) il vincolo posto all'impiego del reddito, che privilegia la sua devoluzione a fini istituzionali (articolo 2, comma 1, lettera *b);* 4) il vincolo di detenzione esclusiva di partecipazioni in imprese – in via diretta o attraverso enti e società – direttamente strumentali ai fini istituzionali (articolo 2, comma 1, lettera *d);* 5) la riserva del regime tributario agevolato alle sole fondazioni che perseguano le finalità previste dal disegno di legge (articolo 3, comma 1, lettera *a);* 6) le norme che fissano il regime fiscale dei trasferimenti delle partecipazioni bancarie (articolo 4).

La modalità della cessione delle partecipazioni bancarie da parte delle fondazioni non è certamente quella che meglio può contribuire all'aumento del capitale delle banche. Tutto l'importo che l'acquirente o gli acquirenti dovranno impiegare nell'acquisto del pacchetto di maggioranza modifica la composizione del patrimonio delle fondazioni, ma evidentemente non contribuisce in alcun modo all'accrescimento del capitale della banca partecipata. Un esempio numerico elementare può chiarire il punto. Si supponga che una fondazione abbia una partecipazione di controllo in una banca, il cui capitale valga 100 è si ipotizzi inoltre la necessità di adeguare il capitale della banca, portandolo a 150. Se si segue la modalità della dismissione, l'acquirente, per acquisire il controllo della banca e dotarla dei capitali necessari dovrà impiegare 101 (51 per acquisire il controllo e quindi deliberare l'aumento di capitale, più 50 per sottoscrivere tale aumento. Viceversa, sarebbe possibile pervenire al medesimo risultato mediante un aumento di capitale di 50, la sottoscrizione di tale aumento da parte dell'acquirente e l'acquisto di azioni detenute dalla fondazione per un valore di 25. Se si volesse veramente promuovere l'adeguamento del capitale delle banche partecipate, piuttosto che spingere per il trasferimento delle partecipazioni bancarie occorrerebbe prevedere l'obbligatorietà per le fondazioni di deliberare gli aumenti di capitale nelle misure rese necessarie dalle obiettive condizioni di ciascuna banca – e la valutazione potrebbe ben essere attribuita agli organi della vigilanza – collegando tali aumenti alla offerta pubblica di vendita di un adeguata quota delle azioni possedute dalla fondazione. Né vanno esclusi altri metodi possibili. Uno di questi è stato già adottato dalla fondazione che controllava una grande banca, e consiste nella volontaria sterilizzazione di parte delle azioni da essa possedute. La rinuncia a far valere interamente il diritto di voto –

per ogni decisione o per una certa categoria di decisioni – presenta il vantaggio, rispetto alla cessione della partecipazione, di incentivare l'accesso al capitale azionario della banca e di rafforzarla patrimonialmente. E nella medesima direzione si pone la conversione delle azioni ordinarie in azioni privilegiate, prive del diritto di voto, che viene ammesso per le fondazioni che modifichino il loro statuto nel modo voluto dal disegno di legge Ciampi.

Non si può inoltre fare a meno di notare che prevedere come meta generale, comune a tutte le situazioni ed a tutte le fondazioni, la dismissione delle loro partecipazioni bancarie, costituisce non soltanto un sopruso, una ingiustificata vulnerazione dell'autonomia delle fondazioni, una violazione dei fini che i privati associati o gli enti promotori si erano prefissati costituendo le fondazioni bancarie; ma anche la sicura premessa di una inopportuna trasformazione centralistica del sistema creditizio.

Va infatti tenuto presente in primo luogo che la vigente normativa bancaria (ci si riferisce alla norma contenuta nel comma 6 dell'articolo 19 del nuovo Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) non consente, in favore di soggetti che, anche attraverso società controllate, svolgono in misura rilevante attività d'impresa in settori non bancari né finanziari, l'autorizzazione all'acquisto di azioni o quote che comportino una partecipazione complessiva superiore al 15 per cento del capitale di una banca o comunque il suo controllo. Se si tiene conto di ciò, nonché delle attuali condizioni del nostro mercato finanziario, si deve pervenire alla conclusione che gli unici soggetti che in realtà possono acquistare le quote di controllo delle società bancarie possedute dalle fondazioni sono altre banche, ed in particolare banche di maggiore dimensione. È anche sotto questo verso evidente che il disegno conduce nella direzione della concentrazione. Ma un simile disegno non tiene in adeguata considerazione le ragioni delle banche « locali », incardinate sul territorio. L'esistenza di una articolata rete di banche locali è verosimilmente una peculiarità del nostro sistema creditizio, ma non può essere interpretata come il risultato dell'operare del caso. Essa è piuttosto il riflesso speculare della struttura dimensionale delle attività economiche in Italia, nei settori dell'industria, dell'agricoltura del commercio e degli altri servizi non finanziari. Ad una rete di imprese di medie e piccole dimensioni – spesso ditte individuali o a carattere familiare – fa riscontro un sistema bancario caratterizzato dalla presenza – come si è visto non marginale dal punto di vista dell'efficienza – di aziende di credito di limitate dimensioni; all'ambito locale dell'operatività di tante imprese, un ambito locale accentuato soprattutto sotto il profilo del mercato di approvvigionamento dei fattori produttivi, corrisponde il forte radicamento nel proprio ambito territoriale di tanta parte del sistema creditizio. In altri termini, la struttura « localistica » di una parte importante del sistema creditizio riflette la struttura produttiva del Paese. Si tratta perciò di un assetto non casuale, bensì funzionale. E sono convinto che la prossimità tra banca e cliente costituisca un fattore di non poco conto nel determinare la apprezzabile performance – anche dal punto di vista della selezione qualitativa del credito – delle banche locali, di limitata dimensione. Si deve rilevare che proprio la prossimità tra imprese e banche – s'intende centri decisionali di queste – è condizione necessaria per realizzare nel nostro sistema economico la concentrazione dei rapporti creditizi dell'impresa con un'unica banca (il cosiddetto *house banking*), che ad avviso di alcuni autorevolissimi esponenti del sistema bancario italiano è indicata come la via del futuro. Dimenticare tutto ciò, per sacrificare le banche locali sull'altare della grande dimensione, costituisce dunque un'operazione non soltanto inaccettabile dal punto di vista politico, ma anche ingiustificata dal punto di vista economico.

Nella valutazione del mutamento radicale dell'assetto del sistema creditizio che verrebbe provocato, nell'attuale quadro normativo sull'azionariato bancario, dalla dismissione delle partecipazioni delle fondazioni, non si può trascurare il fatto che

l'evidenza empirica non conforta affatto la tesi della preminenza delle economie di scala, come fattore determinante dell'efficienza del sistema creditizio. Vi sono certamente casi in cui le concentrazioni possono riuscire vantaggiose, anzi salutari, altri in cui, viceversa, sono da evitare. Del resto, nella stessa relazione di accompagnamento del disegno di legge governativo il ministro Ciampi afferma che dovrà esser il mercato a compiere le opportune valutazioni.

Ma poi l'affermazione di principio, certamente corretta, non è confortata da un quadro normativo che lasci proprio al mercato la parola decisiva: il legislatore infatti intende sostituirsi a questo, decidere per lui, nella convinzione che le dismissioni – e le correlate operazioni di concentrazione costituiscano la via da privilegiare.

In conclusione, dunque, sotto il profilo dei vantaggi conseguibili dal sistema bancario nonché del punto di vista dell'interesse dell'economia reale, non è affatto pacifico che la linea della dismissione generalizzata delle partecipazioni detenute dalle fondazioni bancarie non soltanto possa riuscire benefica, ma quanto meno non arrechi danno e pregiudizio.

Non sembra possibile concludere la valutazione critica degli interventi della legge Ciampi riguardanti il sistema bancario senza dedicare almeno qualche cenno alle norme che recano agevolazioni fiscali. Deve in proposito osservarsi che l'assicurare condizioni di favore per operazioni effettuate da una categoria di soggetti ed escluderle invece nel caso in cui le medesime operazioni siano compiute da soggetti non rientranti in quella categoria, introduce una distorsione nel funzionamento del mercato, alterando le condizioni di concorrenza. E proprio delle discriminazioni con distorsione della concorrenza, vengono introdotte con il disegno di legge Ciampi quando si assicura un regime fiscale agevolato per gli scorpori di beni e partecipazioni delle banche « conferitarie »; mentre non si estende simile regime alle altre banche, che non sono state oggetto di scissione in fondazioni conferenti e banche conferitarie. Parimenti, è cosa lesiva della parità di condizioni e quindi della concorrenza, nonché della facoltà di scegliere in piena libertà di iniziativa gli strumenti di collaborazione tra soggetti bancari, il riservare trattamenti agevolati nei casi di fusioni e concentrazioni con l'assunzione di partecipazioni di controllo e non anche alle forme più prudenti e rispettose dell'individualità dei soggetti costituite dalle acquisizioni di partecipazioni di collegamento.

Con riferimento invece al sistema delle fondazioni, va anzitutto verificato se la dismissione delle partecipazioni bancarie secondo le linee previste dal disegno di legge governativo sia idonea a rafforzare le fondazioni, a renderle meglio in grado di assolvere alle loro funzioni. La prima cosa che si deve rilevare in proposito è che certamente la cessione delle partecipazioni bancarie non può essere fatta passare come un intervento a favore delle fondazioni, che grazie allo smobilizzo delle loro partecipazioni ed all'investimento del ricavato in cespiti alternativi potrebbero accrescere la redditività del loro patrimonio. Credo che basti, a dimostrare la correttezza di questa affermazione, porre in evidenza due aspetti. In primo luogo, se è incontestabile che in numerosi casi la redditività delle banche controllate dalle fondazioni è bassa, sicché è basso il reddito che le fondazioni conseguono, il vendere le partecipazioni non consentirà di modificare in misura apprezzabile le loro condizioni. La ragione di ciò sta nel fatto che il valore di un albero è commisurato alla copia dei suoi frutti (e non alla dimensione dei suoi « buchi »): se una banca rende poco, il suo valore di mercato non può essere elevato. In sostanza, pur con tutte le sue imperfezioni, legate alle caratteristiche non certo esaltanti del nostro mercato finanziario, i valori di capitalizzazione finiscono con il riflettere il Valore Attuale Netto (VAN), ossia in definitiva tendono a rispettare il principio della capitalizzazione dei redditi. Se, come non può essere negato e certamente non intendiamo negare, la capacità di produrre reddito da parte delle banche è comparativamente

modesta, quando raffrontata all'analoga capacità riscontrabile in altri comparti produttivi, proprio per effetto del richiamato principio anche il valore attribuito dal mercato al patrimonio delle banche sarà correlativamente modesto. Così, se sulla base del valore di libro la partecipazione in una banca e di 100 miliardi e rende 3 miliardi l'anno, mentre il rendimento normale di investimenti alternativi e del 6 per cento, (ossia con un patrimonio di 100 si ottiene un reddito di 6), non e che vendendo la partecipazione nella banca si possa riuscire ad ottenere 100 miliardi e quindi assicurarsi un reddito di 6 miliardi di lire. Piuttosto, dalla vendita della partecipazione bancaria si potrà ottenere una somma dell'ordine di 50 miliardi di lire, che – con un saggio di rendimento del 6 per cento – assicureranno un reddito annuo di 3 miliardi, tanti quanti se ne ricavavano con la partecipazione nella società bancaria. È certamente possibile che, per effetto dell'imperfetto funzionamento del mercato finanziario, una fondazione riesca a vendere bene la sua partecipazione, ricavando una somma assai più elevata di quella che riflette il VAN. Ma ciò è possibile in casi singoli, non come fenomeno generale. Quel che le fondazioni potrebbero sistematicamente ottenere di più, dalla cessione delle loro partecipazioni nelle società bancarie, è il premio di maggioranza; ma quando si dovesse provvedere per legge alle dismissioni delle partecipazioni, la posizione contrattuale delle fondazioni risulterebbe indebolita, con presumibili effetti negativi sulle prospettive di incassare il premio di maggioranza. Se il disegno di legge governativo riserva alle fondazioni un trattamento di favore, questo è da individuare soltanto nelle agevolazioni fiscali previste per i trasferimenti delle partecipazioni bancarie.

Di fatto, il disegno di legge Ciampi introduce una serie di vincoli, che peggiorano lo *status* delle fondazioni. Va anzitutto chiarito che, in forza del comma i dell'articolo 2, le fondazioni dovranno modificare i loro Statuti, per adeguarli alla disciplina che verrà precisata con i decreti legislativi che verranno emanati in attuazione della delega al Governo, concessa con il disegno di legge Ciampi. Ed e soltanto dopo l'approvazione delle modificazioni degli statuti che le fondazioni « diventano persone giuridiche private con piena autonomia statutaria e gestionale ». Il che, quanto meno per le fondazioni con fondo di dotazione a composizione associativa, appare un modo di procedere veramente singolare, posto che già ad esse viene riconosciuta natura privata. Ma per comprendere appieno la portata degli interventi che il disegno di legge governativo vuole operare sulle fondazioni bancarie conviene richiamare alcuni vincoli che verrebbero introdotti.

In primo luogo, il disegno di legge interviene nella definizione degli scopi delle fondazioni, prevedendo (alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 2) che si tratti di « scopi di utilità sociale, in particolare nei settori della ricerca scientifica, della istruzione, dell'arte, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli ». A differenza della legge Amato, la nuova disciplina che il Governo vuole dettare non riconosce esplicitamente tra gli scopi quelli originari, per il cui perseguimento delle fondazioni furono create. E non può sfuggire il fatto che il Governo non è impegnato ad altro, oltre ciò che è espressamente previsto dalla legge delega. Con la conseguenza che gli scopi originari delle fondazioni potrebbero ben venire esclusi dai loro scopi. Né può sfuggire il fatto che si faccia riferimento all'assistenza alle categorie sociali deboli, mentre non si faccia menzione del sostegno alle categorie economiche deboli, per la cui tutela tante fondazioni bancarie sono state istituite.

Una seconda norma che è opportuno considerare è quella dettata dalla lettera *c)* del medesimo articolo 2. Qui, dopo avere correttamente indicato che le fondazioni debbono operare secondo principi di economicità della gestione si aggiunge che « fermo l'obiettivo di conservazione del valore del patrimonio, lo impiegano in modo da ottenerne un'adeguata redditività rispetto al patrimonio stesso ». Si deve aggiungere che, in forza della lettera *h)* del

comma 1 dell'articolo 2, all'organismo di vigilanza – che è il Ministero del tesoro finché ciascuna fondazione rimarrà titolare di partecipazioni di controllo in società bancarie, o l'apposita autorità prevista dalla legge 23 ottobre 1996, n.662 dopo la perdita del predetto controllo – vengono conferiti « in particolare poteri di verifica ... della redditività del patrimonio ». Il medesimo organismo di vigilanza inoltre « determina un limite minimo di reddito, in relazione al patrimonio, da destinare a fini istituzionali ».

Il senso « politico » della sottoposizione ad un vincolo di redditività è evidente: se si considera la bassa redditività delle banche, con tale vincolo si pongono le condizioni giuridiche per imporre alle fondazioni la dismissione delle loro partecipazioni bancarie. Ed il carattere cogente della determinazione autoritativa della redditività emerge chiaramente quando si considera che l'organismo di vigilanza secondo il disegno di legge governativo « può esercitare poteri sostitutivi con riferimento a singoli atti; può revocare gli organi gestori e di controllo ». Se poi si dovesse giungere ad interpretare quale una delle « gravi e ripetute irregolarità della gestione » il mancato rispetto delle indicazioni circa il limite di redditività impartite dall'organismo di vigilanza, questo potrebbe giungere persino a disporre lo scioglimento della fondazione.

Per valutare correttamente il tipo di interferenza costituito dalla fissazione autoritaria – da parte dell'organismo di vigilanza, del limite minimo di reddito in relazione al patrimonio, ossia il tasso minimo di redditività, occorre considerare che la scelta tra rendimento e rischio è il punto centrale delle decisioni di gestione dei patrimoni. Demandare simile scelta ad un terzo – appunto l'organismo di vigilanza – significa sottrarre ad un soggetto privato – quali sarebbero le fondazioni secondo il disegno di legge governativo una volta adeguati i loro statuti – una decisione fondamentale, da cui dipende non soltanto la loro azione presente, ma anche il loro futuro. Eppure teoria ed esperienza dovrebbero sconsigliare simili operazioni: la teoria, che avverte che ciascuno è il miglior giudice del proprio bene ed esclude che un soggetto « superiore » possa interpretarne le preferenze; ancora la teoria, secondo cui molteplici decisioni decentrate – tra loro indipendenti – danno maggior affidamento di decisioni corrette di quanto non possa darne il più illuminato dei tecnici. E l'esperienza conferma l'esattezza delle previsioni teoriche. Basterebbe evocare l'insuccesso delle economie collettiviste per convincersene. Il crollo dei regimi comunisti è largamente attribuibile alla loro inefficienza. Ma forse è meglio non parlarne per carità di patria, visto che non siamo ancora riusciti a liberarci delle suggestioni del comunismo.

Per comprendere la delicatezza della scelta tra grado di rischio che si è disposti ad accettare e redditività che si desidera trarre dal patrimonio si potrebbero prendere in esame tutti i casi in cui dei soggetti hanno preferito l'elevato rendimento dei titoli a reddito fisso, ed hanno visto svanire il loro patrimonio a seguito dell'inflazione. Credo non sia per nessuno un mistero che questo è proprio quanto è successo ad una delle nostre più prestigiose istituzioni culturali. Gli amministratori di una fondazione sono responsabili della bontà della loro gestione nei confronti delle comunità in cui operano. Essi sono sottoposti al controllo sociale della comunità. Gli errori dell'organismo di vigilanza, dell'autorità centrale, non sono sanzionati: non vi è la sanzione sociale, nè è prevista alcuna una sanzione giuridica. Se la fondazione sbaglia, perché costretta a sbagliare dall'autorità di vigilanza, chi paga è la fondazione, o meglio in definitiva gli interessi che essa è demandata a proteggere, prevalentemente gli interessi dei deboli. Ma non dobbiamo meravigliarci troppo: a pagare degli errori delle autorità della pianificazione collettivista sono stati sempre i sudditi, non certo i pianificatori!

L'intervento dell'organismo di vigilanza nel fissare il tasso minimo di redditività è inoltre criticabile sotto un altro profilo. Se l'organismo procederà a fissare tale tasso in misura eguale per tutte le fondazioni, non si terrà conto delle diverse situazioni

e condizioni delle varie fondazioni. E allora per alcune di esse la fissazione del tasso risulterà ininfluente, per altre l'indicazione di un obiettivo raggiungibile, per altre ancora una meta irrealizzabile. In ogni caso si tratterebbe di un procedimento dunque inefficiente. Se, invece, l'organismo di vigilanza disporrà del potere di fissare il tasso di redditività in misura diversa per le varie fondazioni, in modo da consentire l'apprezzamento della varietà delle condizioni, la discrezionalità con cui l'autorità potrà operare si presta a tradursi in discriminazioni. L'esperienza accumulata in tanti anni di interventi pubblici nell'economia ha insegnato almeno una cosa: che i meccanismi discrezionali si prestano a larghi abusi e che sono preferibili gli automatismi. Il rischio che si corre, se si trascura tale insegnamento, è notevole. Senza tema di esagerare, si potrebbe giungere all'asservimento delle fondazioni.

L'intervento che si vuole operare sulle fondazioni diviene ancora più pesante per l'introduzione di un ulteriore vincolo: quello di destinare ai fini istituzionali un « minimo di reddito » (si veda la lettera *h)* del comma i dell'articolo 2). La fissazione del limite minimo anche qui è demandata all'organismo di vigilanza, cosa che si presta ai rilievi critici già avanzati circa l'uso inefficiente o peggio abusivo del potere assegnato a tale organismo. Ma si deve aggiungere che è veramente inspiegabile, anzi insensato, pretendere di determinare l'entità del reddito, che va destinata ai fini istituzionali, « in relazione al patrimonio », e non, come sarebbe almeno formalmente corretto, in relazione al reddito. Basti pensare che due fondazioni dotate di eguale patrimonio ma che ricavino un reddito diverso – ad esempio per la maggiore propensione al rischio di una delle due e la maggiore attenzione alla conservazione del patrimonio dedicata dall'altra – dovrebbero destinare ai fini istituzionali almeno una eguale somma.

Il fissare il limite minimo di reddito da destinare ai fini istituzionali in relazione al patrimonio potrà rivelarsi operazione assai penalizzante per le fondazioni che, al fine di tutelare l'integrità del loro patrimonio, dovessero trovarsi nella necessità di contribuire al rafforzamento patrimoniale delle società partecipate. A ben vedere, con l'assegnazione all'organismo di vigilanza del potere in questione, si vuole rendere più difficile il mantenimento delle partecipazioni nelle società bancarie. E va sottolineato che facendo venire a mancare ogni prospettiva di sostegno delle banche da parte delle fondazioni, si viene a pregiudicare sostanzialmente la possibilità di sopravvivenza, come entità indipendenti, delle banche locali, di quelle casse di risparmio che bene o male hanno contribuito alla diffusione territoriale del credito, alla tutela del risparmio delle categorie economiche deboli, allo sviluppo locale. Il loro destino appare segnato, indipendentemente dai loro meriti, dovranno essere assorbite in banche di grandi dimensioni, come discende dai richiami che abbiamo già fatto circa le condizioni del nostro sistema finanziario ed i vincoli posti alle partecipazioni azionarie nelle banche dal vigente testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.

Ma vi è ancora un altro vincolo fondamentale che deve essere posto in evidenza. Si tratta della disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 1, lettera *d)*, secondo cui le fondazioni possono detenere partecipazioni di controllo in enti e società che abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio di imprese direttamente strumentali ai fini istituzionali. Da tale norma discende evidentemente che se dai fini istituzionali viene esclusa la tutela del risparmio ed il favorire l'accesso al credito delle categorie deboli, le fondazioni non potranno mantenere le loro partecipazioni di controllo nelle società bancarie. E ciò non per scelta, perché ed esempio siano disposte a scambiare la possibilità di mantenere simili partecipazioni con la possibilità di conseguire i vantaggi connessi con il riconoscimento della natura di enti non commerciali, ma per atto d'imperio. E ciò che evidentemente è sfuggito all'estensore della norma ed ai parlamentari della maggioranza – e forse anche a qualche fondazione è la specificità che la nozione di

controllo assume nella disciplina dei gruppi creditizi, rispetto alla nozione comune di controllo, dettata dall'articolo 2359 del codice civile. Nel caso dei gruppi creditizi, infatti, l'esistenza del controllo è presunta anche quando sussistano « rapporti, anche tra soci, di carattere finanziario e organizzativo idonei a conseguire », tra gli altri, il coordinamento della gestione di una impresa con quella di altre imprese, l'acquisizione di un potere maggiore rispetto a quello spettante in base alle quote azionarie possedute, anche riguardo alla scelta di amministratori e dirigenti. Dal che dovremmo attenderci che con le grandi operazioni di ristrutturazione attuate, ad esempio da Cariplo e dal San Paolo, le rispettive fondazioni non abbiano perso il controllo delle società bancarie e pertanto risulteranno fuori regola se il disegno di legge sulle fondazioni bancarie non verrà adeguatamente modificato. E a tal fine basterebbe far riferimento alle quote azionarie, o alla nozione comune di controllo, escludendo che, ai fini dell'articolo 2, comma 1, lettera *d)* della nuova disciplina delle fondazioni bancarie, debba applicarsi la nozione speciale dettata dal decreto legislativo di attuazione della legge Amato.

Abbiamo già posto in rilievo, nel trattare del vincolo di redditività quanto penetranti e decisivi per la conduzione delle fondazioni siano i poteri che il disegno di legge governativo vuole assegnare all'organismo di vigilanza, con particolare riferimento ai poteri sostitutivi ed a quelli di revoca. A titolo di maggior completezza va pure ricordato che il disegno di legge assegna all'organismo di vigilanza altresì il potere di verifica « della effettiva tutela degli interessi contemplati negli statuti », quello di autorizzare le operazioni di trasformazione e concentrazione, l'approvazione delle modifiche statutarie (si veda la lettera *h)* del primo comma dell'articolo 2). Ma volendo richiamare gli aspetti più gravi del disegno perseguito dal Governo con riferimento al trattamento riservato alle fondazioni, ci sembra che l'esame che abbiamo compiuto consenta serenamente di esprimere un giudizio negativo su tre principali questioni: la fissazione per legge dei fini da perseguire, senza alcun rispetto dell'autonomia delle fondazioni, delle loro tradizioni, degli intenti dei fondatori, l'asservimento delle fondazioni al potere dell'organismo di vigilanza e la predisposizione di tutti gli strumenti idonei a costringere le fondazioni bancarie a dismettere le loro partecipazioni di controllo sulle banche, segnando così la fine di una parte fondamentale del sistema bancario « locale ».

Nutro il timore che del lavoro svolto in Commissione finanze e soprattutto delle osservazioni avanzate dall'opposizione, sia giunta ai colleghi soltanto un fievole eco. Ritengo necessario pertanto, nel riferire all'Assemblea, fornirne una descrizione abbastanza dettagliata.

Sin dall'inizio dell'esame del disegno di legge Ciampi nella sede della Commissione finanze della Camera, Alleanza nazionale ha posto in evidenza i difetti del provvedimento ed ha avanzato proposte di correzioni. Altrettanto hanno fatto le altre componenti del Polo e la Lega nord. Una qualche traccia della discussione è rimasta affidata ai verbali dei lavori della Commissione. Ma in realtà si tratta di una traccia assai pallida: più che di verbali sintetici (sembra superfluo ricordare che in sede di Commissione la verbalizzazione è stenografica soltanto in casi eccezionali) quelli redatti sono verbali mutilati. Ed il ritmo convulso che si è voluto progressivamente imporre ai lavori della Commissione ha finito con il rendere anche confusa la descrizione dei lavori fattane dai resoconti. Non ci proponiamo tuttavia di tentare una ricostruzione puntuale dei lavori, o almeno del contributo ad essi arrecato da Alleanza nazionale. Mi limiterò invece a porre in evidenza alcuni passaggi, per consentire ai colleghi di farsene almeno un'idea e di rendersi conto direttamente del divario tra la copia delle argomentazioni addotte e la traccia che ne è rimasta nei verbali.

Per fornire un idea della abissale distanza tra gli interventi svolti in Commissione e la traccia che ne è rimasta a verbale e soprattutto per fornire una rap-

presentazione meno carente delle argomentazioni addotte da Alleanza nazionale nel corso dell'esame del disegno di legge, credo opportuno iniziare con il richiamare un paio di episodi. Ecco il primo: nel corso della seduta del 9 luglio 1997 si discuteva della definizione degli scopi di utilità sociale e per mostrare come l'elencazione fosse carente e fatta senza cognizione di causa, ho richiamato il caso dell'Istituto Banco di Napoli, la fondazione nata dalla scissione del vecchio istituto di diritto pubblico. Ho ricordato che l'istituto è proprietario di quello che per copia e qualità della documentazione può essere considerato uno dei più ricchi – e forse proprio il più ricco – tra gli archivi storici del mondo. Un archivio di altissimo valore storico, un vero monumento culturale. Tale archivio (al cui riordino tra l'altro lavorò una commissione presieduta da Benedetto Croce), occupa circa trecento stanze del Palazzo Ricca. Un palazzo acquistato nel 1616 dal Monte dei Poveri, una delle banche che venne poi innestata nel più antico ceppo del Sacro Monte e Banco della Pietà (nato nel 1539) e venne a formare, a seguito dell'unificazione bancaria disposta da Gioacchino Murat nel 1809, il Banco delle Due Sicilie, poi denominato Banco di Napoli con l'unificazione, nel 1861. Un palazzo che contiene un vero e proprio tesoro, dunque, ma che tra l'altro non è di proprietà della fondazione, che ne dispone soltanto a titolo di comodato gratuito, essendo stato assegnato, assieme agli altri cespiti immobiliari, alla banca (ossia al Banco di Napoli S.p.A.). Ho citato in Commissione questo caso per mostrare quanto pericoloso fosse definire gli scopi delle fondazioni, senza salvaguardare quelli che esse già si sono posti, in considerazione del fatto che, essendo l'assetto proprietario del Banco di Napoli radicalmente cambiato, si potrebbe almeno in linea astratta temere l'ipotesi di una cessazione della disponibilità dei locali per la custodia dell'archivio, nella forma del comodato gratuito. Il verbale della Commissione mi attribuisce l'affermazione – erronea che « La fondazione Banco di Napoli ad esempio gestisce in regime di comodato gratuito un importante archivio storico ». In altra seduta, quella del 10 luglio, avevo espresso disagio per la rappresentazione fuorviante che del dibattito fornivano gli organi d'informazione, molti dei quali attribuivano ai cosiddetti « poteri forti » la difesa delle fondazioni nei confronti delle banche. Avevo in proposito osservato che porre la questione in termini di contrapposizione tra fondazioni e banche è fuorviante, aggiungendo che se, come spesso si legge, Mediobanca è considerata detentrice di un « potere forte », ebbene tale potere è così poco forte da non riuscire a modificare un'impostazione, quale quella del disegno di legge governativo, che discrimina tra banche partecipate da fondazioni ed altre banche cui le fondazioni sono estranee, essendo state da sempre società per azioni, quali Comit e Credit. In sostanza intendevo esigere il rispetto per le posizioni liberamente assunte da Alleanza nazionale ed affrancare il dibattito in Commissione da sospetti o accuse di lasciarsi influenzare dai « poteri forti ». Ed ecco il modo in cui il resoconto ha riferito: « Esprime disagio per la rappresentazione fuorviante del dibattito sul destino delle fondazioni fornite dagli organi di stampa, i quali spesso dipingono chi mira a tutelare la realtà degli enti conferenti come difensori dei poteri forti; al contrario i veri poteri forti, ad esempio Mediobanca, avrebbero tutto da guadagnare dal processo delineato dal progetto di legge ». E non è poi che il resoconto della seduta del 15 luglio, nella quale lamentavo la inadeguatezza dei resoconti, abbia proprio fedelmente riportato il mio pensiero, visto che su uno dei due episodi descritti così si esprime « Egli in realtà intendeva unicamente evidenziare come la posizione di chi punta alla tutela delle fondazioni bancarie non possa essere in alcun modo interpretata come difesa dei poteri forti, senza ritenere peraltro che i medesimi poteri forti, e Mediobanca in particolare, si potrebbero avvantaggiare dell'approvazione del disegno di legge... ». Ecco qui, ancora una volta, riportata come mia una sorta di equazione « Mediobanca poteri forti », nella quale non ho mai creduto.

Per evitare l'inconveniente di un inesatto o troppo scheletrico resoconto dei miei interventi, mi sono quindi sobbarcato alla fatica aggiuntiva di scrivere preliminarmente gli interventi dedicati ad illustrare la fondatezza delle proposte di modifica del disegno di legge governativo contenute nei miei « emendamenti », di leggerli in Commissione – e non essendo mia abitudine leggere quando parlo, si è trattato di un vero e proprio sacrificio – per consegnare, infine, il testo scritto ai fini del suo inserimento nel resoconto. Ma questo mio modo di procedere ha evidentemente arrecato disturbo! Sarà stata la pigrizia di qualche collega, che avrebbe dovuto sottoporsi alla medesima mia fatica per veder rappresentato il proprio contributo con pari esattezza, sarà stato, ipotesi meno verosimile, il disagio del personale di segreteria della Commissione, che avrebbe dovuto spendere maggior tempo nella battitura dei testi; sarà stato l'orgoglio ferito dei funzionari della Commissione cui spetta la formulazione dei resoconti, anche questa ipotesi che reputo poco verosimile; sarà stato lo scarso apprezzamento per dei testi di contenuto arido e di forma non brillante; o infine sarà stata l'arroganza di qualche collega, che non ha gradito che le proprie posizioni potessero esser poste in discussione; sarà stato quel che è stato, e che forse si può intuire leggendo la lettera che su mia sollecitazione il Presidente Benvenuto ha indirizzato il 16 luglio dello scorso anno al Presidente della Camera, il risultato è stato il negarmi la possibilità di vedere fedelmente rappresentati nei resoconti i miei contributi alla discussione, con il rifiuto di riportare i testi scritti da me consegnati e riproducenti fedelmente i miei interventi, visto che questi consistevano appunto nella lettura di quei testi.

La risposta del Presidente della Camera, letta in Commissione nella seduta del 24 luglio ed ovviamente integralmente riportata nel resoconto sommario concludeva che « la riproduzione testuale di interi interventi svolti da commissari è da ritenersi non compatibile con i requisiti di essenzialità e sinteticità » propri della procedura dei lavori delle Commissioni in sede referente. Non mi restava che rinunciare ad insistere oltre. Ma credo sia opportuno produrre qualche esempio del divario tra gli interventi di illustrazione degli argomenti e l'idea che se ne può trarre dalla lettura dei resoconti ufficiali. In realtà, in occasione dell'esame del disegno di legge sulle fondazioni bancarie i resoconti dei lavori della Commissione finanze hanno progressivamente raggiunto un carattere estremamente sintetico, certamente assai più sintetico di quanto non fossero i resoconti dei lavori dei precedenti periodi. Ma, a parte ciò, ci sembra che il riportare almeno alcune delle illustrazioni degli emendamenti da noi presentati possa fornire una corretta immagine delle argomentazioni portate a sostegno delle nostre posizioni e dello spirito che ha animato il nostro operato.

Procediamo dunque a presentare un primo caso, che evidenzia un metodo di verbalizzare sintetico, ma non ancora divenuto tanto scheletrico da svuotare il senso ed il valore degli interventi. Nella seduta del 15 luglio venivano in discussione gli emendamenti relativi ai limiti che si vogliono imporre alle fondazioni bancarie nell'impiego del loro reddito. Uno di tali emendamenti, recante il numero 0.2.119.16, presentato da me e dal collega on. Pepe, tendeva ad eliminare l'obbligo di devolvere a fini statutari nei settori fissati dalla legge una quota del reddito non inferiore alla metà ed a meglio definire a quale concetto di reddito ci si intendesse riferire, proponendo di qualificarlo come reddito disponibile. A sostegno della nostra proposta svolgevo testualmente il seguente intervento:

« Carlo Pace (gruppo di Alleanza nazionale) espone le ragioni che stanno a fondamento del subemendamento 0.2.119.16 da lui presentato assieme all'on. Pepe. Nota come la libera determinazione nella gestione delle risorse private – formatesi con apporti rigorosamente privati per la quasi totalità delle fondazioni bancarie – verrebbe ad essere compromessa ove al disegno di legge governativo, specialmente nel testo modificato ad iniziativa dei parlamentari dell'Ulivo, non venissero appor-

tate alcune opportune correzioni. Una di queste, meritevole di ampio e convinto consenso – come l'elevato numero di proposte emendative avanzate da molti componenti della Commissione dimostra – consiste nell'eliminazione dalla lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 2 del riferimento al limite minimo di reddito. L'arbitraria determinazione di un simile limite non è affatto compatibile con il carattere privatistico degli enti che il disegno di legge, almeno a parole, riconosce, quando assegna all'articolo 2 il titolo « Regime civilistico degli enti ». Porre un limite del genere può provocare la scomparsa di fondazioni che per preservare il proprio patrimonio si trovassero nella necessità di dover assegnare la quasi totalità del loro reddito a rafforzamento patrimoniale o alla ricapitalizzazione di loro partecipazioni.

La proposta avanzata con il subemendamento prevede altresì l'aggiunta dell'aggettivo « disponibile » al termine « reddito ». Essa, per questo verso, coincide con l'altra richiesta di modifica avanzata dai medesimi proponentì con il subemendamento 0.2.119.11. Occorre sottolineare l'opportunità di una qualificazione del reddito devolubile ai fini istituzionali (come avverrebbe se si adottasse il testo governativo) o ai fini statutari nei settori dì cui alla lettera *d)* dell'articolo 2 (come avverrebbe se invece si accogliesse il testo proposto dagli onorevoli Agostini e Camburšano). E non sembra superfluo rilevare, anche se la cosa non può sfuggire a colleghi che lavorano nella Commissione finanze, che non riguardando questo articolo aspetti fiscali, il termine « disponibile » non va necessariamente inteso nel senso di reddito al netto dalle imposte.

Le considerazioni svolte lo inducono a chiedere il voto a favore del subemendamento e si augura che esse abbiano concorso a suscitare nei colleghi della maggioranza qualche sano dubbio circa la qualità del testo del disegno di legge e ad indurli ad un atteggiamento meno caratterizzato da preconcetta chiusura nei confronti di ogni ragionevole istanza ».

Ed ecco il testo del verbale di seduta:

« Carlo Pace (gruppo di alleanza nazionale) illustra il subemendamento 0.2.119.16 diretto ad eliminare il limite minimo di reddito che le fondazioni devono destinare ai settori di cui alla lettera *d)*. Tale limite appare incompatibile con il carattere privatistico che viene formalmente riconosciuto alle medesime e potrebbe provocare la scomparsa di fondazioni che dovessero trovarsi nella necessità di procedere ad operazioni di rafforzamento patrimoniale o ricapitalizzazione. Il subemendamento qualifica inoltre il riferimento alla nozione di reddito introducendovi l'aggettivo « disponibile ». Tale riferimento non deve necessariamente essere interpretato come reddito al netto delle imposte. Raccomanda l'approvazione dell'emendamento ».

Nel seguito, la qualità della verbalizzazione è visibilmente mutata, come ci sì può rendere conto dai seguenti esempi.

All'apertura della seduta del 22 luglio si doveva procedere all'esame di alcuni subemendamenti al testo dei relatori, che tutti si proponevano di consentire alle fondazioni di includere, tra i settori d'intervento, quello dei beni culturali ed ambientali. Si trattava in particolare del subemendamento Carlo Pace n. 0.2.119.19 (il cui testo è: « *All'emendamento 2.119, dopo la parola arte aggiungere le seguenti:* della conservazione e valorizzazione dei beni culturali »), di quello Viale (F.I.) n. 0.2.119.8 (che recitava: « *All'emendamento 2.119, lettera* d), *dopo le parole:* dell'istruzione e dell'arte *aggiungere le seguenti:* del restauro e della conservazione dei beni culturali ».) e dei subemendamenti Brunale ed altri (della Sinistra democratica-l'Ulivo) n. 0.2.119.29 (« *All'emendamento 2.119 sostituire la parola:* dell'arte *con le seguenti:* dei beni culturali e dell'ambiente) e n. 0.2.119.3, di identico significato. Prendevo per primo la parola, leggendo – al fine di assicurare piena coincidenza tra quanto detto e quanto chiesto fosse riportato a verbale – l'intervento che testualmente riporto:

« Carlo Pace (gruppo di Alleanza nazionale) ricorda che ha già cercato di dimostrare come il testo del disegno di legge

governativo, così come risulterebbe modificato ove dovesse venire approvato senza modifiche l'emendamento 2.119 proposto dai relatori di maggioranza, sarebbe decisamente peggiore di quello originariamente formulato dal Governo. Il testo presentato dal ministro Ciampi, infatti, prevedeva che almeno la metà del reddito delle fondazioni – ossia precisamente la parte non destinata al reinvestimento, all'accantonamento e a riserva – venisse destinato a fini istituzionali e precisava che le fondazioni perseguono scopi di utilità sociale, in particolare nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli. Con l'emendamento proposto dagli onorevoli Agostini e Cambursano, almeno la metà del reddito e comunque tutta la parte non destinata a reinvestimento, accantonamento e a riserva dovrebbe essere devoluto ai fini statutari nei soli settori prima elencati. Non ci si può stancare di ripetere che in sostanza, mentre nella formulazione del ministro l'elencazione dei settori poneva l'accento su di essi, ma non escludeva che si potesse anche intervenire in altri settori, purché così facendo si perseguissero scopi dì utilità sociale, nella diversa formulazione proposta dagli esponenti dell'Ulivo i settori elencato esauriscono il campo dell'intervento delle fondazioni. Deve porsi in evidenza che ove si approvasse senza opportune modifiche l'emendamento in questione si mortificherebbe ulteriormente la libertà d'azione delle fondazioni, creando in non pochi casi un conflitto tra gli scopi che i fondatori hanno voluto assegnare a tali enti e gli scopi che ora il potere politico vuole privilegiare. Non solo. Ma si creerebbe una forzata uniformità negli scopi da perseguire, in contrasto con la varietà delle situazioni e delle esigenze che nelle diverse realtà territoriali del nostro Paese si verificano e si avvertono. L'esproprio della libertà di disporre delle risorse che il sacrificio e il sentimento di solidarietà di tanti individui hanno consentito di accumulare viene così a coniugarsi con il distacco dalle esigenze specifiche delle diverse realtà territoriali e quindi con un peggioramento dell'efficienza nell'allocazione delle risorse medesime.

Carlo Pace si dichiara convinto che la soluzione proposta costituisca una modificazione peggiorativa del testo governativo anche per una seconda, ma non meno importante ragione. L'elencazione specifica dei settori d'intervento sociale cui è ammessa l'assegnazione del reddito richiede la puntuale interpretazione dell'ambito dei settori medesimi ed espone gli amministratori al rischio di destinare risorse ad interventi che, ad esempio nell'interpretazione dei soci o dell'autorità vigilante, vengono considerati non rientranti nell'ambito dei settori cui è possibile, ai sensi del comma 1 dell'articolo 2, devolvere risorse finanziarie. E non è da sottovalutare l'influsso negativo che sulla adeguatezza delle scelte degli amministratori verrebbe esercitato dal timore di compiere, per erronea interpretazione, atti di gestione irregolari.

In queste condizioni, una migliore e meno incompleta elencazione dei settori cui sia ammessa la devoluzione della parte del reddito destinata agli scopi sociali sembra la correzione minima indispensabile.

Nel merito, Carlo Pace ritiene non necessario spendere molte parole per illustrare quanto importante sia consentire alle fondazioni di intervenire nel campo della conservazione e della valorizzazione del beni culturali. Basti riflettere sul fatto che nel nostro Paese si concentra la quota maggiore del patrimonio mondiale di beni culturali. Ciò, ovviamente, se li si considera dal punto di vista fisico, perché sotto il profilo economico il nostro deve considerarsi un patrimonio assai meno rilevante, visto che la sua scarsa valorizzazione non consente neanche di ricavare le risorse finanziarie necessarie per la manutenzione ordinaria e straordinaria. La notevole diffusione territoriale delle fondazioni bancarie costituisce, val la pena di notarlo, una caratteristica importante per evitare che l'attenzione sì concentri su quelle parti del patrimonio nazionale che risultano più in evidenza, e per compensare gli strabismi di un Governo che non riesce ad essere equanime neanche nel considerare le esigenze dì conservazione del nostro patrimonio.

È per l'insieme di questi motivi che Carlo Pace non soltanto chiede il consenso sul subemendamento da lui presentato, ma dichiara altresì che risulta condivisibile e meritevole di sostegno la correzione proposta dagli onorevoli Brunale, Vigni, Vannoni e Tattarini con il subemendamento 0.2.119.3, che indica in quello dei beni culturali e ambientali un settore cui risulti ammesso l'intervento finanziario ed eventualmente anche imprenditoriale delle fondazioni.

Le considerazioni svolte dovrebbero essere sufficienti per indurre anche gli altri membri della maggioranza a condividere l'esigenza di procedere alla correzione proposta. Esse giustificano ampiamente, comunque, il voto favorevole di Alleanza nazionale ».

Le considerazioni sopra riportate sono state sintetizzate nel verbale della seduta nei seguenti termini:

« Carlo PACE (gruppo dì alleanza nazionale) ricorda di aver già illustrato in precedenza l'esigenza di una migliore precisazione degli scopi delle fondazioni. Il suo emendamento 0.2.1 19.19 intende consentire che le fondazioni si occupino della valorizzazione e conservazione dei beni culturali, in quanto ritiene che ciò rappresenti un'esigenza di carattere economico. L'Italia dispone di un patrimonio artistico unico al mondo, ma un patrimonio è tale se idoneo a produrre reddito: mancando le risorse sufficienti per far fronte al degrado del patrimonio. È essenziale consentire alle fondazioni di intervenire nel campo della conservazione e valorizzazione dei beni culturali ».

Come si può notare, non vi è traccia neanche dell'adesione alla proposta emendativa del collega Brunale.

Nella seduta del giorno successivo, veniva tra l'altro all'esame della Commissione la proposta dell'on. Contento (subemendamento 0.2.119.36) di inserire, tra i settori dì attività delle fondazioni, quello dell'istruzione professionale. Intervenivo richiamando ampiamente il mio precedente intervento (riportato sopra), nel quale criticavo l'emendamento 2.119 dei relatori e ne sottolineavo i rischi, ricordavo l'esigenza di una migliore elencazione dei settori cui sia ammessa la devoluzione della parte del reddito destinata agli scopi sociali e aggiungevo, nel merito:

« Con tale subemendamento si indica esplicitamente come compreso tra i settori nei quali sarà ammesso l'intervento finanziario ed eventualmente anche imprenditoriale delle fondazioni quello della formazione professionale. Sembra quasi superfluo sottolineare il ruolo che potrebbero svolgere, ovviamente ove non sottoposte a misure restrittive, le fondazioni bancarie, per realizzare interventi di formazione professionale non in fùnzione degli interessi, anche politici o sindacali dei cosiddetti formatori, come tanto spesso si deve registrare, bensì in funzione della creazione di concrete prospettive di inserimento nel mercato del lavoro. La lamentevole condizione di masse di giovani che non riescono a trovare un inserimento nel mondo del lavoro é cosa troppo nota per richiedere una illustrazione. Come altrettanto nota è l'importanza della formazione - posta in evidenza anche in un recente rapporto della Banca mondiale - ai fini dello sviluppo economico. Un intervento di istituzioni che conoscono le opportunità offerte dal territorio e le specifiche esigenze formative costituirebbe perciò un contributo da non trascurare ». E concludevo dichiarando di sottoscrivere il subemendamento del collega Contento.

Le argomentazioni a favore dell'inclusione del settore della formazione professionale venivano cosi sintetizzate nel verbale:

« ...con l'emendamento si intende indicare esplicitamente il settore della formazione professionale, attribuendo alle fondazioni un ruolo positivo ai fini dello sviluppo economico e della lotta alla disoccupazione ».

Passiamo ora ad un ulteriore esempio. Con la presentazione dell'emendamento n. 2.120, i relatori proponevano di aggiungere al testo del Governo (all'articolo 2, comma 1, lettera *c)*, la previsione dell'adozione, per le operazioni di dismissioni,

di modalità idonee a garantire la trasparenza e l'equità. Con il subemendamento n. 0.2.120.10 proponevo di sopprimere tale aggiunta ed illustravo il mio punto di vista nei seguenti termini:

« Carlo Pace (gruppo di Alleanza Nazionale) dichiara che non può in alcun modo ritenersi rispettato dalla proposta formulazione della lettera c) del primo comma dell'articolo 2 il principio di assoggettare le fondazioni ad una vera e propria disciplina di carattere civilistico. In particolare non sembra compatibile con un impostazione aderente al predetto principio una disciplina che detta per gli enti in questione norme aggiuntive, rispetto a quelle del codice civile, che risultano ad esse applicabili. Risulta del tutto incomprensibile a chi vuole esaminare con animo scevro da preconcetti il proposto provvedimento il fondamento razionale di un criterio - da dettare al Governo per l'emanazione degli strumenti normativi delegati - che richieda vengano adottate" per le operazioni di dismissioni", modalità idonee a garantire la trasparenza e l'equità. Sotto questo profilo, prosegue Carlo Pace, l'emendamento proposto dai relatori, accettato dal Governo e condiviso dalla maggioranza che lo sostiene deve essere corretto, mediante la soppressione del riferimento alle anzidette modalità, come si propone con il subemendamento che egli ha formulato e presentato e di cui raccomanda l'accoglimento. Se non si provvede a correggere il testo proposto dai relatori si giungerebbe all'assurdo di limitare alle sole operazioni di dismissione la previsione che vengano adottate modalità idonee a garantire trasparenza ed equità; mentre come è naturalè dovrebbe l'intera gestione essere informata a criteri di correttezza e trasparenza. Per questa ragione egli si è astenuto nella votazione del subemendamento 0.2.120.2, proposto dal collega Contento. Ma soprattutto la mancata correzione del testo proposto dai relatori avrebbe come inevitabile conseguenza la creazione di un regime speciale - o da sorvegliati speciali - per degli enti la cui natura privatistica si asserisce di non voler ledere, anzi di voler assicurare. Non si possono trascurare alcuni aspetti assai importanti. In primo luogo va considerato che la grande maggioranza delle fondazioni bancarie ha origine rigorosamente privata, come non sembra in alcun modo contestabile quando si prendono in esame gli enti che avevano, al momento dell'emanazione del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, un fondo di dotazione a composizione associativa. Voler trascurare anche questa caratteristica di tali enti e la distinzione tra enti a seconda della composizione - associativa o non associativa - del loro fondo di dotazione, significa ignorare che la distinzione è recepita dal nostro ordinamento positivo. Ciò è mostrato con piena evidenza dalla semplice lettura degli articoli del richiamato decreto legislativo che distinguono esplicitamente, e non senza effetti di differenziazione normativa, tra le due diverse realtà. Nè può trascurarsi il fatto che la formazione dei patrimoni delle fondazioni di cui si tratta, nonché il loro accrescimento, sono il frutto di un processo di natura strettamente privata.

Ne consegue che il voler sottoporre le fondazioni ad un regime speciale, più restrittivo di quello riconosciuto alla generalità delle associazioni e fondazioni dal Codice Civile, costituisce una vera e propria limitazione della loro libertà e dei loro diritti. La disciplina dettata dal decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 ha sostanzialmente rispettato i diritti degli enti; mentre con l'emendamento in esame la maggioranza vuole limitarli gravemente. Alleanza nazionale tradirebbe i suoi principi, gli impegni assunti nei confronti degli elettori tutti con la presentazione del programma elettorale, la sua collocazione in uno schieramento che si ispira in via prioritaria agli ideali di libertà se, anche in buona fede, per mal riposta fiducia nelle intenzioni della maggioranza o per pigrizia o disattenzione, tralasciasse di contrastare energicamente un disegno che lede la libertà di istituzioni meritevoli della riconoscenza dell'intero Paese e che sono il frutto degli effettivi e concreti sentimenti di solidarietà che hanno animato i soci fondatori e tutti gli spiriti generosi che

hanno voluto contribuire alla loro crescita con numerosi e cospicui atti di liberalità. Non si può consentire ad alcuno di spossessare le fondazioni dei loro diritti, soggiogarne comportamenti e patrimoni, magari nel non tanto ipotetico intento di utilizzarne le risorse finanziarie per acquistare presso i cittadini quel consenso che ogni atto dell'attuale governo trasforma in sempre più decisa avversione. Non è affatto ozioso rammentare - e perciò non ci si può stancare di farlo - che la coesione della società non si costruisce con lo statalismo: essa è piuttosto il frutto del comune sentire, ed è tanto più forte quanto maggiore è il coinvolgimento dei cittadini e l'assunzione, da parte loro, delle responsabilità sociali. Ciò è vero ad ogni latitudine, ma lo ancor più per una nazione, come la nostra, che affonda le sue radici nel terreno vivificante del cristianesimo e dell'umanesimo. Quel che nel loro innato disprezzo per l'individuo e le responsabilità individuali gli statalisti non riescono a comprendere - e purtroppo debbo rafforzarmi nella convinzione che l'atteggiamento assunto dalla maggioranza nel corso dell'esame di questo disegno di legge sia prova evidente del fatto che lo statalismo non è stato sepolto dalle macerie del muro di Berlino - è il fatto che è meglio prevenire il contrasto e la disgregazione sociale, piuttosto che prima minarla, per poi cercare di ricomporla con gli interventi dello Stato.

Il secondo fatto che si mostra di dimenticare e che invece è quanto meno inopportuno ignorare è che il popolo italiano ha espresso in maniera netta ed inequivocabile, con il *referendum* che ha soppresso l'ingerenza del potere politico ed in particolare del Governo nella nomina dei presidenti delle casse di risparmio, la volontà di sottrarre ai partiti il governo di enti che non certo dai partiti politici o dal Governo o dai loro contributi hanno tratto vita e forza. Se la volontà dei cittadini ancora conta, come in una democrazia degna di tale nome deve contare, si tolgano le mani dalle fondazioni bancarie. Va perciò ribadito che Alleanza nazionale non intende partecipare ad un atto nefando qual è l'espropriazione delle libertà degli enti e la negligenza della volontà dei cittadini. Carlo Pace perciò invita tutti coloro che credono realmente nei valori democratici e non si limitano a farne semplice professione verbale, a dare prova di coerenza, votando a favore del subemendamento da lui proposto, per modificare l'emendamento 2.120 presentato dai relatori ».

Ed ecco la sintesi dell'intervento riportata nel verbale della seduta:

« Carlo PACE (gruppo di Alleanza Nazionale) illustra il suo subemendamento 0. 2. 120. 10 il quale sopprime l'inciso sulle procedure di privatizzazione che è da ritenersi superfluo. Per la medesima ragione si è astenuto nella votazione del subemendamento Contento ».

Ma torniamo all'esame del disegno di legge Ciampi, compiuto dalla Commissione. La preoccupazione di non penalizzare le fondazioni bancarie limitandone eccessivamente la libertà gestionale, sottoponendole all'arbitraria condotta di un'autòrità di vigilanza, estromettendole a forza dal settore bancario, ha indotto molti colleghi - non soltanto del campo dell'opposizione - a proporre delle modifiche al testo presentato dal Governo. Molte delle modifiche muovevano nel medesimo senso, sicché non di rado emendamenti proposti da deputati di un gruppo sono stati sottoscritti e sostenuti anche da deputati appartenenti ad altri gruppi.

Le proposte di modifica del testo proposto dal Governo presentate da Alleanza nazionale si traducevano in complesso a 28 emendamenti. Altri 52 emendamenti venivano presentati dagli altri gruppi del Polo; mentre la Lega ne presentava 44. In totale quindi l'opposizione presentava 124 emendamenti. Di contro, i deputati della maggioranza presentavano 38 emendamenti, sicché il totale di questi era di 162. Considerando il fatto che diversi emendamenti, pur se con differenti presentatori, risultavano coincidenti, non sembra proprio che ci si possa accusare di opposizione ostru-

zionistica Del resto, della qualità degli emendamenti presentati il lettore interessato potrà farsi una propria convinzione leggendone il testo. Ma, forse per evitare l'esame di tutti gli emendamenti presentati al testo del disegno di legge governativo, i relatori, grazie ad un autentico colpo d'ingegno, hanno fatto ricorso alla presentazione di 15 emendamenti, con i quali da un lato si cambiava il testo posto a base dell'esame della Commissione, dall'altro si facevano cadere le proposte di modifica relative a quelle parti del testo governativo che sarebbe stato modificato con i loro emendamenti. Dal punto di vista della speditezza dell'esame del disegno di legge credo di poter dire che si è trattato di un autentico autogol. Infatti, anche in conseguenza del fatto che in non pochi casi le modifiche proposte dai relatori erano peggiorative rispetto al testo del disegno di legge Ciampi, i componenti della Commissione hanno presentato numerose proposte di modifica (i cosiddetti "subemendamenti") degli emendamenti dei relatori. Si è trattato in complesso di 333 subemendamenti, che si sono aggiunti a quelli tra gli emendamenti precedenti che erano rimasti in piedi, riguardando parti del disegno di legge che non erano state toccate dagli emendamenti dei relatori. Se dunque i lavori della Commissione si sono aggravati e allungati, ciò è dovuto al maldestro tentativo della maggioranza di accelerarli e semplificarli facendo cadere gli emendamenti presentati dall'opposizione. Ma, indipendentemente dall'insuccesso in cui si è risolto il tentativo della maggioranza, ne va qui sottolineato il non apprezzabile intento di porre l'opposizione in difficoltà.

Se le cose si fermassero qui, poco male. Per una inspiegabile fretta nel tentare invano di licenziare il provvedimento prima dell'estate, cosa tra l'altro che si sapeva irrealizzabile, dato che mancava il parere di altre Commissioni - Affari costituzionali (che lo ha reso il 21 ottobre), Giustizia (17 settembre), Bilancio (5 novembre), Cultura, scienza e istruzione (17 settembre), Affari sociali (24 settembre) - il Presidente della Commissione Finanze nella seduta del 28 luglio ha annunciato la decisione di sospendere l'esame dei « subemendamenti », evitare la loro illustrazione e discussione, per porre direttamente ai voti gli emendamenti dei relatori, verosimilmente utilizzando a tal fine una non certo consolidata interpretazione del regolamento della Camera, che conferisce al Presidente il potere di decidere l'ordine dell'esame per ragioni di economia e di chiarezza. Certo, di economia se ne è fatta: mi si consenta di dire che si tratta della medesima economia dello studente svogliato che « risparmia » il proprio tempo saltando intere parti dei testi da cui dovrebbe apprendere; ma con altrettanta certezza non si è contribuito a chiarire i termini dei problemi trattati ed il fondamento delle modifiche che erano state proposte. In soccorso del presidente della Commissione è intervenuto nientedimeno che il collega onorevole Turci, il quale ha fatto « presente » - come recita il resoconto sommario - « come l'esame si stia svolgendo con tempi e procedure persino più lenti di quelli dell'esame dell'Aula ». Affermazione quanto meno strana, visto che della presenza dell'onorevole Turci non vi era stata alcuna traccia nel corso del dibattito sul disegno di legge! D'altra parte, se invece il Presidente avesse inteso avvalersi del carattere informale dei lavori in sede referente, ci sarebbe da chiedersi di quale capacità divinatoria siano dotati i relatori di maggioranza, per essere in grado di riferire in Aula su questioni di cui non hanno ascoltato alcuna illustrazione e per esprimere in merito ad esse un parere meditato e non dettato da mero pregiudizio. In realtà anche sotto questo profilo risulta evidente che la maggioranza ha rifiutato ogni confronto. E poi ha l'impudenza di accusare il Polo di avere « scelto la strada dell'ostruzionismo rifiutando di confrontarsi sul merito della nuova disciplina » o di lamentare il « sapore ostruzionistico » degli emendamenti dell'opposizione! Fortunatamente l'entrata in vigore del nuovo regolamento della Camera consente alle forze di opposizione di presentare delle relazioni di minoranza.

Un'ulteriore prova della fretta con cui si è voluto procedere emerge dalla risposta

negativa che il Presidente della Commissione ha dato alla mia richiesta di evitare di far coincidere l'orario dei lavori della Commissione finanze - ed in particolare quelli relativi all'esame del disegno di legge sulle fondazioni bancarie - con l'orario dei lavori della Commissione bicamerale consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale ai sensi della legge 3 aprile 1997, n. 94, di cui faccio parte.

Infine, nella seduta del 18 novembre, nella quale si è esaurito l'esame del provvedimento in Commissione finanze, avendo i relatori presentato un emendamento, per provvedere - come richiesto dalla Commissione Bilancio - alla copertura della maggiore spesa che le modifiche apportate comporteranno, ho chiesto di poter presentare un subemendamento, che prevedesse una copertura diversa da quella indicata dai relatori. A tale richiesta il Presidente ha dato ascolto con inusuale generosità e larghezza, sospendendo i lavori della Commissione per ben 5 minuti. Ancora più singolare è la circostanza che Presidente e relatori non hanno ritenuto di dovere esaminare, né ovviamente consentire di discutere, le indicazioni - che in qualche caso assumono la forma di vere e proprie condizioni - date nei loro pareri dalle altre Commissioni. Circostanza, questa, che vale segnalare all'attenzione dell'Assemblea.

Alleanza nazionale ha evidenziato l'opportunità di procedere ad una serie di modifiche e correzioni al testo originario del disegno di legge Ciampi e presentato le relative proposte di emendamento. Tali proposte sono state ovviamente riprodotte nel « Bollettino delle Giunte e Commissioni Parlamentari ». Naturalmente alcune proposte di modifica hanno in carattere più radicale, nel senso che il loro accoglimento condurrebbe ad una integrale correzione della norma proposta, e li potremmo definire emendamenti principali; altri, invece, hanno minore portata: in luogo di evitare il danno, si propongono soltanto di limitarlo e li potremmo definire emendamenti secondari. Questi costituiscono, in sostanza, una sorta di seconda linea di difesa delle fondazioni e degli interessi da esse tutelati. Si comprende perciò che, ove gli emendamenti principali fossero stati accolti, avremmo ritirato quelli secondari.

Per rendere, tuttavia, il senso dell'azione svolta, sembra opportuno fornire almeno una indicazione sommaria degli obiettivi che con gli emendamenti presentati ci siamo prefissi.

Va anzitutto chiarito che alcune proposte di modifica avanzate da Alleanza nazionale si propongono soltanto di rendere il testo normativo più chiaro e preciso. Tralasciando tali proposte, le altre perseguono il fine di contrastare quegli aspetti del disegno di legge che tendono a porre le fondazioni in un regime di libertà vigilata. In tal senso muove, ad esempio, l'emendamento che prevede l'esclusione dalla disciplina dettata dal disegno di legge per quelle fondazioni con fondo di dotazione a composizione associativa, o l'altro che lascia alla libera determinazione ditali fondazioni la scelta tra l'avvalersi delle agevolazioni previste dal disegno di legge Ciampi, sottoponendosi alla relativa disciplina, o il non avvalersene, rimanendo affrancate dai nuovi vincoli posti dalla nuova disciplina. Il primo obiettivo dell'azione politica che Alleanza nazionale ha svolto nel corso della discussione del disegno di legge Ciampi è dunque quello di dare effettivo contenuto al riconoscimento della natura privatistica delle fondazioni bancarie.

Oltre a ciò, anche per la convinzione che la maggioranza non avrebbe facilmente abbandonato il disegno di porre sotto controllo, in regime di libertà vigilata, le fondazioni bancarie, Alleanza nazionale ha presentato altri e più specifici emendamenti, tendenti ad evitare l'imposizione di vincoli che consideriamo inaccettabili, o perché si tratta di vincoli lesivi dell'indipendenza delle fondazioni, o perché in contrasto con le ragioni stesse per le quali le fondazioni sono state costituite. Rientrano in tale tipo di emendamento quelli volti a correggere l'indicazione degli scopi di utilità sociale che le fondazioni perseguono, o al cui perseguimento devolvono il loro reddito, nella prospettiva di salvaguardare gli scopi originari, lasciando alle fon-

dazioni la possibilità di continuare a perseguirli ed evitando così di snaturarne le funzioni proprie. In tale ambito, alcune proposte si prefiggono di consentire alle fondazioni di continuare, in particolare, a mantenere stretto contatto con le esigenze dei territori in cui operano, sottraendole ad un disegno di appiattimento e di omologazione delle attività, che è in contrasto con la varietà delle situazioni, dei valori, delle esigenze e delle priorità delle diverse zone del territorio nazionale. Altri emendamenti difendono il diritto delle fondazioni di impegnare risorse nella difesa del valore delle loro partecipazioni, o di continuare a rendere possibile il mantenimento di quel sistema creditizio locale che esse hanno, non di rado in via esclusiva, creato.

Un'altra serie di emendamenti si prefigge l'obiettivo di affrancare le fondazioni da vincoli che rischiano di rendere inefficiente la loro gestione e che, soprattutto, sotto l'apparente veste di rendere più cogente, attraverso norme specifiche, l'obbligo di sana gestione, ne minano l'indipendenza e le sottopongono all'arbitrio dell'autorità vigilante. Con questi emendamenti si intende, in sostanza, evitare che le fondazioni, formalmente istituti di carattere privato, siano sostanzialmente sottoposte all'arbitrio del potere politico, del Governo o dell'autorità di vigilanza. Rientrano in questo gruppo le proposte di modifica che mirano a contenere il potere dell'organo di vigilanza (oltre che ad evitare gli errori già in precedenza evidenziati), quali ad esempio gli emendamenti volti ad eliminare il potere di fissare quale rendimento le fondazioni debbano assicurare al patrimonio, o ad escludere che possa costituire irregolarità di gestione, sanzionabile con la revoca degli organi di gestione e di controllo e persino con lo scioglimento della fondazione, l'eventuale destinazione dell'intero reddito conseguito ad aumento di capitale delle partecipazioni detenute.

Per quanto riguarda la parte del disegno di legge relativa alla disciplina fiscale, una parte degli emendamenti presentati ha lo scopo di meglio formulare sotto il profilo tecnico talune norme, o di eliminare esclusioni ingiustificate. Ad esempio si eliminerebbe una esclusione non giustificata se si assicurasse la neutralità fiscale anche alle scissioni che abbiano per oggetto beni immobili di interesse storico, pur se attualmente destinati ad un uso strumentale, o ancora la limitazione ai soli beni conferiti ai sensi della legge Amato, e non anche di quelli eventualmente intervenuti in fase successiva. La proposta di assicurare il medesimo regime previsto per le scissioni anche al caso delle retrocessioni si giustifica anch'essa con l'esigenza di evitare una limitazione non razionale, che renderebbe di difficile attuazione, per il costo che comporterebbe, la restituzione alle fondazioni di cespiti non funzionali alle banche. E del resto sembra proprio che in materia l'estensore del disegno di legge Ciampi sia incorso in una mera svista, se è vero che alla lettera c) dell'articolo 1 parla del « regime fiscale dello scorporo, mediante scissione *o retrocessione* » (corsivo mio); mentre poi all'articolo 5 afferma che « il regime fiscale dello scorporo di cui alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 1 prevede la neutralità fiscale *delle scissioni* » (anche qui corsivo mio), e non fa parola delle retrocessioni.

Altre proposte di modifica si propongono essenzialmente di evitare l'introduzione di meccanismi distorsivi della concorrenza in campo bancario. Per tutti può valere l'esempio costituito dalla proposta di assimilare al caso di fusione tra banche quello dell'assunzione, da parte di una banca, di un partecipazione di controllo in un'altra banca, operazione che corrisponde sostanzialmente, sotto il profilo economico-gestionale, ad una fusione, ma presenta, in aggiunta, il non indifferente vantaggio di non distruggere il valore di avviamento della banca controllata. L'esame delle modalità seguite dalle nostre banche per coniugare il mantenimento della propria identità con lo sfruttamento delle economie di scala nella produzione ed utilizzazione di una serie di servizi ha indotto ad assoggettare al medesimo regime il caso dei collegamenti. Sempre nel segno della tutela

della parità di condizioni e dell'esclusione di meccanismi distorsivi della concorrenza vanno lette le proposte di modifica relative al regime fiscale degli scorpori, tese ad includere nel regime agevolato non soltanto le banche ex pubbliche, ma anche quelle originate dalla ristrutturazione delle altre banche e quelle relative al regime delle operazioni infragruppo.

Altri emendamenti hanno motivazione più specifica: le condizioni ed in momento in cui si fecero le valutazioni dei conferimenti ai sensi della legge Amato hanno dato luogo a valori di libro che oggi, nelle condizioni attuali (particolarmente del mercato immobiliare), risultano sopravalutate. Le esigenze di chiarezza e di trasparenza dei bilanci, che sono prodromiche rispetto ad ogni operazione di fusione o di ristrutturazione, possono essere assicurate riconoscendo la possibilità di imputare al patrimonio netto le minusvalenze e consentendo la deducibilità delle svalutazioni ai fini dell'imposta sul reddito. Anche di carattere specifico, ma non per questo privo di fondamento, è l'emendamento relativo alla esigenza di uniformare, attraverso la stipula di appositi accordi con i sindacati aziendali, i trattamenti economici e normativi dei dipendenti delle banche partecipi di un processo di fusione.

Nell'accennare allo svolgimento dei lavori in Commissione finanze si è già detto che i relatori di maggioranza, nell'evidente intento di evitare la discussione degli emendamenti proposti, hanno, nel corso dell'esame in Commissione, modificato il testo del Governo mediante la presentazione di 15 emendamenti. Nel far ciò è stata formalmente addotta come ragione l'esigenza di tener conto degli emendamenti presentati. In realtà qualche proposta di modifica è stata accettata, ma l'entità dei cambiamenti apportati al testo originario degli emendamenti dei relatori va ben oltre l'accettazione di qualche proposta e configura, come già detto, un tentativo di troncare la discussione sui punti più controversi. Comunque sia, il testo su cui si è dovuto discutere costituisce una diversa versione, rispetto a quello originario presentato dal Ministro del tesoro.

In complesso, il testo base proposto dai relatori con i loro emendamenti appare peggiorativo rispetto a quello originario presentato dal ministro Ciampi. Il puntuale confronto tra testo del Governo e testo dei relatori può essere compiuto esaminando i testi delle parti della normativa interessate dai 15 emendamenti dei relatori. Qui conviene limitarsi a porre in evidenza le più rilevanti modificazioni proposte dai relatori di maggioranza.

Va anzitutto osservato che l'intervento dei relatori di maggioranza si è svolto nel segno di un più stringente vincolismo, in particolare con riferimento ai fini delle fondazioni bancarie. La parte di reddito da devolvere a fini statutari deve essere impiegata esclusivamente nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità e dell'assistenza delle categorie sociali deboli. In più, la parte residua non può essere utilizzata per erogazioni previste da specifiche norme, come disporrebbe il testo proposto dal ministro Ciampi, bensì soltanto per reinvestimento, accantonamento e riserva. Viceversa, la preoccupazione espressa da AN e più in generale dagli altri gruppi dell'opposizione, circa gli eccessivi poteri conferiti all'organismo di vigilanza è stata recepita soltanto in maniera assolutamente marginale dai relatori, che hanno soltanto escluso la facoltà che tale organismo eserciti poteri sostitutivi.

Per quanto riguarda il regime fiscale, va segnalato che i relatori hanno escluso la limitazione al 50 per cento – prevista dal testo proposto dal Governo – della tassabilità delle plusvalenze derivanti del trasferimento delle azioni detenute dalle Fondazioni nelle società bancarie nel periodo compreso tra i quattro ed i sette anni dalla emanazione dei decreti delegati di attuazione della nuova disciplina. Ciò, ovviamente, aggrava la pressione sulle fondazioni per la dismissione delle loro partecipazioni negli enti creditizi. Appare invece positiva la modifica proposta dai relatori di maggioranza in tema di regime degli scorpori e retrocessioni dei beni non strumentali, che risulta sostanzialmente conforme a quanto proposto da AN.

Infine, per quanto attiene alla disciplina fiscale delle ristrutturazioni, una prima modifica derivante dagli emendamenti dei relatori restringe l'ambito di applicazione della tassazione ridotta, che nel testo governativo riguardava tutti i casi di ristrutturazioni che dessero luogo a concentrazioni, mentre nel testo dei relatori è ristretto ai casi in cui si siano verificate acquisizioni di partecipazioni di controllo. La restrizione dell'ambito in realtà traduce l'idea, diffusa anche se non corretta, secondo cui le operazioni di concentrazione richiedano l'individuazione di un soggetto che disponga del controllo della maggioranza azionaria o eserciti un ruolo dominante nell'assemblea dei soci, anche in virtù di eventuali patti con altri soci. In realtà, nulla impedisce che possano prodursi concentrazioni, o comunque gli effetti « benefici » delle concentrazioni, anche senza che sia individuato uno specifico e singolo soggetto controllante, ad esempio mediante lo strumento del collegamento.

Gli emendamenti dei relatori non hanno poi in alcun modo risposto all'esigenza, rappresentata da AN anche mediante la presentazione di un'apposita proposta, di evitare che la normativa introducesse distorsioni nella concorrenza, consentendo che la neutralità fiscale venisse assicurata anche alle operazioni di scissione effettuate da banche diverse da quelle derivate dalla trasformazione degli istituti di credito di diritto pubblico e delle casse di risparmio e banche del monte. Parimenti, non si è tenuto affatto conto, da parte dei relatori, dell'evoluzione che il nostro sistema bancario ha sperimentato prima dell'emanazione del nuovo testo unico, quando ha risposto all'esigenza di ampliamento del ventaglio dei servizi offerti, anche in vista delle economie di gamma (o di « scopo », come con cattiva traduzione si dice), mediante il ricorso alla formazione di gruppi bancari polifunzionali. Va infine posta in evidenza la superficialità di un disegno volto alla promozione delle concentrazioni, ma privo di ogni disciplina idonea ad armonizzare i trattamenti economici e normativi dei dipendenti delle banche partecipanti al processo di concentrazione.

L'insoddisfacente riposta alle esigenze rappresentate ed alle modifiche proposte ha indotto l'opposizione ha proporre numerosi emendamenti correttivi. Si tratta precisamente di un complesso di 319 « subemendamenti » (ossia proposte di modifica degli emendamenti presentati dai relatori). Il numero dei subemendamenti proposti dall'opposizione, che risulta certamente assai elevato, come ci si può rendere conto se lo si confronta con il numero di emendamenti originariamente presentati dall'opposizione al testo base del Governo, che, vale rammentarlo, erano soltanto 124, testimonia due cose. In primo luogo dimostra che il tentativo della maggioranza di spazzare le proposte emendative dell'opposizione attraverso la presentazione di emendamenti dei relatori, che caducassero le predette proposte, è completamente fallito, perché l'opposizione si è dimostrata in grado di reagire adeguatamente, nonostante la ristrettezza dei tempi concessi. Sicché il disegno di mettere a tacere l'opposizione con l'espediente accennato si è rivelato controproducente. In secondo luogo, l'elevato numero dei subemendamenti dimostra che l'opposizione ha dovuto sostenere la necessità di un numero di cambiamenti al testo proposto, di gran lunga maggiore di quelli che sarebbe stato necessario, o quanto meno opportuno, apportare al testo originario del disegno di legge Ciampi.

Inoltre, la circostanza che da parte di componenti della stessa maggioranza siano stati presentati dei subemendamenti costituisce la migliore smentita della tesi, secondo cui i relatori avrebbero proposto i loro emendamenti onde tener conto dei rilievi emersi nel corso della discussione. Deve inoltre osservarsi che alcuni emendamenti di rilievo, presentati da parlamentari della maggioranza, sono stati sacrificati nonostante avessero ottenuto il nostro apprezzamento (o forse proprio per questo ?). Mi riferisco, ad esempio, all'emendamento 2.9 proposto dall'onorevole Repetto, teso ad inserire tra gli scopi di utilità sociale perseguibili dalle fondazioni ban-

carie quello « dello sviluppo economico locale e degli altri scopi fissati negli Statuti degli enti conferenti »; o, ancora, all'emendamento 2.100, presentato dagli onorevoli Cananzi e Cerulli Irelli, soppressivo dell'obbligo di modifica degli Statuti.

Dei 319 subemendamenti dell'opposizione, 174 sono stati presentati dal Polo – tra questi quelli proposti da AN sono 112 – ed i restanti 145 dalla Lega. Naturalmente, tra gli emendamenti presentati molti sono « a scalare », configurando delle posizioni subordinate, da sostenere per il caso – poi puntualmente verificatosi – che le proposte principali venissero respinte dalla maggioranza. Chi fosse interessato, potrà valutare direttamente la qualità degli emendamenti presentati da AN, prendendone visione. Ma si deve aggiungere che AN ha sostenuto – e in non pochi casi anche sottoscritto – emendamenti proposti da parlamentari di altri gruppi del Polo ed anche della Lega, quando li ha ritenuti condivisibili. Le finalità che il gruppo di AN ha inteso perseguire sono le medesime che avevano ispirato la formulazione degli emendamenti al testo originario del Governo, oltre che quelle dell'eliminazione delle modifiche peggiorative derivanti dalle modifiche apportate dai relatori e quelle del miglioramento del testo. Inutile dire che tutte le proposte di AN – e più in generale dell'opposizione – hanno incontrato il completo disinteresse dei componenti della maggioranza, a null'altro interessati che ad un rapido esame del provvedimento. Ma non vogliamo chiudere questo sintetico resoconto dell'azione svolta in Commissione Finanze con una rassegnata constatazione: preferiamo augurarci che, anche sotto la sollecitazione dell'opinione pubblica qualificata, maggiore e migliore ascolto sia dato alla voce della ragione nel corso dell'esame del provvedimento nell'Aula di Montecitorio e successivamente al Senato.

La battaglia condotta in Commissione dalle forze di opposizione – e segnatamente da Alleanza nazionale – ha avuto eco negli organi di informazione. Ciò, verosimilmente non è senza ragione. Non che la riforma della disciplina delle fondazioni bancarie sia cosa di poco conto e di scarsa rilevanza economica: tutt'altro. Né che la riforma componga in maniera equilibrata i diversi interessi in gioco, con la conseguenza di far – più o meno – tutti contenti. Ritengo che si tratti d'altro. Gli interessi in gioco, in questo caso, come del resto in numerosi altri casi, presentano un diverso grado di visibilità e soprattutto sono in grado di farsi ascoltare e valere in misura assai diversa. Ma proprio per consentire ai colleghi di disporre di informazioni adeguate ai fini dell'assunzione di decisioni responsabili, accennerò alle posizioni emerse nel corso delle audizioni effettuate ed al contenuto di alcuni importanti documenti pervenuti. Vediamo anzitutto quali siano gli interessi favoriti dalla riforma governativa, quale risulterebbe se l'attuale formulazione del disegno di legge ricevesse l'approvazione delle due Camere.

Come si è accennato nella parte introduttiva, con la riforma Amato si sono posti in contrapposizione gli interessi dei soggetti che hanno in mano la gestione delle banche « conferitarie » con quelli di coloro che gestiscono le fondazioni bancarie. I primi sono stati per la prima volta soggetti a controllo; un controllo verso il quale hanno mostrato un grado di insofferenza tanto maggiore, quanto peggiori erano i risultati della gestione della banca. Basterebbe questo elemento per spiegare il favore con cui le banche conferitarie guardano ad una riforma della disciplina delle fondazioni che le sottragga al controllo di queste, nella prospettiva di processi di privatizzazione nei quali da un lato i maggiori azionisti nutrano interessi diversi da quelli della redditività della banca (ad esempio l'interesse a collocare prodotti assicurativi attraverso la rete bancaria, o quello a farsi fornitori di servizi per la banca), e dall'altro siano costituiti da una miriade di azionisti privi di voce e di peso. Inoltre, la nuova disciplina potrebbe consentire alle banche di evitare l'emersione di perdite dovute alla riduzione del valore di cespiti a suo tempo ad esse trasferite dalle fondazioni, retrocedendole a queste o cedendole ad altre partecipazioni delle fondazioni. Va notato che lo scorporo può essere

fatto ai valori contabili. Anche qui, per meglio cogliere le implicazioni di simili operazioni, è opportuno il riferimento a quanto già in precedenza osservato circa la « generosità » con cui si procedette a valutare taluni cespiti delle banche – come quelli immobiliari – al momento dell'attuazione della legge Amato, consentendo in sostanza alle banche di esibire coefficienti patrimoniali più elevati di quelli che si sarebbero registrati operando valutazioni prudenziali. Se si tiene conto, inoltre, del calo subito dai prezzi degli immobili, si comprende come lo scorporo di tali beni si risolva in un alleggerimento dei bilanci bancari. Va d'altra parte osservato che le fondazioni possono imputare al patrimonio netto le minusvalenze connesse con le retrocessioni dei cespiti, entro i limiti delle plusvalenze a suo tempo registrate, in sede di conferimenti alle banche effettuate ai sensi della legge Amato.

Anche la grande industria guarda con favore alla dismissione delle partecipazioni bancarie da parte delle fondazioni. Essa ha in mente l'idea che le fondazioni potranno impiegare il ricavato nell'acquisto di titoli azionari delle società operanti in campo industriale, rendendo più agevoli le nuove emissioni e meno cara l'acquisizione di capitale di rischio. Il ragionamento è evidentemente viziato sul piano generale: esso non tiene conto del drenaggio di risorse finanziarie che risulterà dal collocamento sul mercato delle partecipazioni bancarie.

Il disegno di legge risulta inoltre di evidente vantaggio sia per le banche come per le fondazioni in ragione delle agevolazioni fiscali che essa prevede. Va qui posto in evidenza che si opera una sorta di scambio: per rendere più agevolmente accettabile la disciplina delle fondazioni, che sarebbe avversata da una parte non marginale di queste, si provvede a concedere un regime fiscale agevolato, che torna comodo a tutti i soggetti coinvolti. In altri termini, si fa un uso strumentale – o di coercizione – dello strumento del regime fiscale agevolato, per indurre all'accettazione di una disciplina di stampo statalistico.

Per quanto riguarda le fondazioni, a parte l'interesse alle agevolazioni fiscali, cui si è appena fatto riferimento, si deve notare come ad esse sia consentito, dal disegno di legge, di effettuare erogazioni, anche in presenza di perdite registrate in sede di realizzo o di minusvalenze da valutazione delle società bancarie conferitarie. Si tratta, evidentemente, di una previsione normativa che allenta i vincoli sugli amministratori delle fondazioni, consentendo loro di deliberare spese – per il raggiungimento dei fini istituzionali, come ridefiniti in base alla nuova disciplina – anche in presenza di risultati non soddisfacenti della gestione delle loro partecipazioni bancarie.

In realtà, le fondazioni sono generalmente e giustamente interessate ad una chiara definizione legislativa del loro *status*, sia in termini di natura privatistica, come riguardo alla disciplina fiscale loro riservata. Chi possiede buona memoria o, prima di occuparsi in sede legislativa del problema della disciplina civilistica e fiscale delle fondazioni bancarie ha avuto l'umiltà di acquisire le necessarie conoscenze, non può non tener conto del profondo disagio in cui operavano gli amministratori delle banche « pubbliche » in presenza di un'altalena giurisprudenziale nell'interpretazione dello stesso significato dell'attributo pubblico. Non si può dimenticare che in non pochi casi vennero ipotizzate responsabilità in coloro che esercitavano il ruolo di banchiere alla stessa stregua di coloro che guidavano banche di natura indubbiamente privata. E non pochi travagli dovettero essi soffrire prima che si pervenisse alla conclusione che l'attributo « pubblico » non potesse condizionare il modo di fare banca. Oggi, anche se in misura meno drammatica, ci si trova in condizioni analoghe nelle fondazioni. Siamo perciò convinti che sia pienamente lecita e fondata l'aspettativa degli amministratori delle fondazioni bancarie di ottenere quella chiarezza cui certamente il riconoscimento non equivoco della natura civilistica fornirebbe un rilevante contributo. Parimenti, occorre uscire dall'equivoco riguardo al trattamento fiscale dei

redditi delle fondazioni, che costituisce questione di primaria importanza anche a ragione del contenzioso, potenziale ed attuale.

Il riconoscimento dell'importanza e dell'urgenza di una chiara definizione di questi aspetti non può tuttavia vederci complici di un disegno costrittivo delle libertà delle fondazioni e che trascura con grande disinvoltura i rilievi e le critiche che proprio dal mondo delle fondazioni proviene. E poiché la voce delle fondazioni non è riuscita a penetrare la congiura del silenzio, sicché sembra che tutte siano plaudenti, confondendo il loro bisogno di certezza con l'acquiescenza alle forzature che si vogliono introdurre, richiameremo alcune delle posizioni che esse hanno assunto. Non senza notare che se le fondazioni fossero realmente quei detentori di poteri forti, come vengono spesso dipinte, non avrebbero trovato così poco ascolto nei rappresentanti della maggioranza – che, assieme al Governo, tanto spesso hanno dato dimostrazione di una sicura propensione a compiacere proprio i portatori di poteri forti – né nella maggior parte dei mezzi d'informazione di massa.

Non vogliamo affatto nascondere che l'idea di poter rendere liquidi i patrimoni immobilizzati nelle partecipazioni bancarie potrebbe facilmente allettare una parte degli amministratori delle fondazioni, preoccupati di mettere in mostra delle concrete realizzazioni nel campo sociale. In questi casi si manifesterebbe un contrasto tra l'interesse delle collettività di contare su interventi in campo sociale nel lungo periodo, e l'interesse degli amministratori di accreditarsi con risultati conseguiti nel breve periodo. Le fondazioni che possiedono partecipazioni bancarie ben gestite e redditizie potrebbero anche trovare indifferente la forma di detenzione del loro patrimonio, poiché possono prevedere che la dismissione – totale o parziale – delle loro partecipazioni potrà realizzarsi in maniera conveniente. Le fondazioni con partecipazioni bancarie poco redditizie potrebbero mirare al realizzo, con la speranza di trarre dal ricavato un reddito che consenta loro qualche margine di operatività. In tutto ciò, ovviamente, poco spazio troverebbe la riflessione che la concentrazione di numerose partecipazioni bancarie di entità considerevole tenderà a far flettere i relativi ricavi.

Non si deve però assolutamente pensare che la posizione degli amministratori delle fondazioni bancarie interessati ad accreditarsi con la generosità delle elargizioni sia un fenomeno di dimensione apprezzabile, ed a maggior ragione che possa costituire la regola. Essa è, in realtà, l'eccezione, dato che numerose e qualificate fondazioni hanno manifestato la loro preoccupazione nei confronti di un provvedimento legislativo che comprime la loro libertà e ne forza la natura, mediante l'esclusione di fini puntualmente perseguiti e di attività accuratamente condotte. Questo atteggiamento, di rispetto per i fini originari delle fondazioni loro affidate, è emerso chiaramente e ha dato luogo a diverse iniziative. Un richiamo di alcune di queste sembra opportuno, anche per sfatare la leggenda, diffusa dalla maggioranza e da rappresentanti del Governo, che l'operazione in atto trovi nel Paese largo, o addirittura unanime, consenso. Proprio per smentire la tesi di una universale e felice accettazione del disegno di legge da parte delle fondazioni bancarie, ci sembra utile perciò presentare con qualche dettaglio alcuni tra gli interventi più significativi svolti da rappresentanti delle fondazioni.

Ma prima di procedere a ciò, conviene riportare quanto la Banca d'Italia, per bocca del suo direttore centrale per la vigilanza, il dottor Bruno Bianchi, ha rappresentato il 27 maggio 1997 in sede di audizione presso la Commissione finanze della Camera a proposito della dismissione delle partecipazioni bancarie. « Il disegno di legge – diversamente da altri rivolti a recidere in modo immediato e automatico il legame tra banche e fondazioni – ha scelto la via dell'autonomia sui modi e sui tempi della cessione del controllo, incentivando ma non imponendo processi a scadenza ravvicinata. La struttura temporale delle agevolazioni fiscali » debbo notare prima delle modifiche apportate dalla maggioranza in Commissione – « alla di-

smissione delle partecipazioni riflette questa impostazione. »

« Questa scelta appare condivisibile per diverse ragioni: salvaguarda profili di professionalità e competenze degli organi delle fondazioni sulla decisione di cessione del controllo; consente soprattutto di cogliere il momento e le modalità più opportuni per la dismissione, coniugando le condizioni aziendali con quelle di mercato. Il processo di privatizzazione dovrà imperniarsi su progetti che preferibilmente favoriscano la crescita patrimoniale delle banche e che definiscano assetti proprietari idonei a garantire la sana e prudente gestione e il rispetto del principio di separatezza tra banca e industria ».

Nella sua audizione il rappresentante della Banca d'Italia, che certamente non può essere sospettato di preconcetta ostilità nei confronti del Tesoro, si pronuncia inoltre in senso nettamente contrario alla prescrizione di un limite minimo di reddito, rapportato al patrimonio, da destinare a fini istituzionali. Mentre va riconosciuto che egli esplicitamente condivide l'opportunità che le fondazioni siano indotte, sia pure con conveniente graduazione nel tempo, a frazionare gli investimenti alla riduzione delle partecipazioni bancarie non di controllo a beneficio del perseguimento dei fini istituzionali.

Venendo alla presentazione delle principali opinioni espresse dal mondo delle casse di risparmio, va anzitutto presa in considerazione la posizione che l'ACRI, l'Associazione fra le casse di risparmio, a conclusione di una valutazione del progettato provvedimento che si è articolato in diverse fasi (dall'esame da parte del Consiglio, all'analisi condotta nella sede del XVII Congresso nazionale delle casse di risparmio, delle banche del monte e delle fondazioni bancarie, all'esame della commissione tecnica degli enti conferenti, infine alle deliberazioni degli organo dell'associazione) ha assunto nei confronti dell'originaria versione del disegno di legge. Ovviamente, richiameremo soltanto alcuni punti, che ci consentono di dimostrare come le posizioni da noi prese non siano frutto di preconcetta avversione o di volontà di opposizione ostruzionistica, ma riflettano effettive preoccupazioni di coloro che sono i primi destinatari delle nuove norme.

A proposito degli scopi istituzionali l'ACRI, nel documento approvato dal consiglio nella riunione del 4 aprile 1997, rilevato che il disegno di legge governativo (nella sua originaria formulazione) « prevede che le fondazioni perseguano fini di utilità sociale, in particolare nei settori della ricerca scientifica, dell'arte, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli » avverte poi che « Tali fini, secondo l'esperienza finora fatta dalle fondazioni, non sembrano cogliere appieno le diverse istanze che promanano dal territorio. Le fondazioni, infatti, sono una realtà importante sotto il profilo operativo, con riferimento, sia all'ambito sociale, che a quello economico. Alle fondazioni viene richiesto, molto spesso, di contribuire anche alla crescita dell'economia locale direttamente, attraverso interventi di promozione e di sviluppo delle comunità locali, o indirettamente, salvaguardando il ruolo da sempre esercitato da parte delle società bancarie conferitarie nell'ambito dell'economia locale ». E non è privo di profondo significato il fatto che nella mozione finale il XVII congresso abbia espresso gli auspici « che nell'attuazione dei processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle società bancarie facenti parte del sistema, gli enti possano autonomamente valutare il migliore assetto dei rapporti con le banche partecipate, che consenta la salvaguardia del fondamentale rapporto con il territorio, ma nel contempo agevoli il miglior sviluppo dei rispettivi ruoli, in campo economico e sociale » e « che nella realizzazione dei processi di concentrazione venga anche attuata, per un rafforzamento delle società conferitarie, una diversificazione dei loro assetti proprietari, favorendo una partecipazione diffusa al capitale ».

In merito all'attività di vigilanza, l'ACRI evidenzia l'esigenza di « escludere che il controllo sia riferito al merito delle decisioni e per eliminare la previsione di poteri sostitutivi e di revoca degli organi gestori e di controllo o per limitarla alle ipotesi in

cui gli organi non agiscano in conformità dello statuto o dello scopo delle fondazione o della legge, per non annullare l'autonomia gestionale delle fondazioni ».

L'ACRI lamenta inoltre – e questo punto viene ripreso integralmente dal suo Presidente nel corso della sua audizione in Commissione finanze della Camera – che « La previsione di una quota minima da destinare al perseguimento degli scopi statutari, coordinata con la disposizione ... in base alla quale tale quota viene determinata dall'autorità vigilante in relazione al patrimonio, appare eccessivamente lesiva dell'autonomia degli Enti ». L'associazione fa rivelare come, del resto la natura di fondazione già imponga agli enti sia di conservare il loro patrimonio, sia di destinare un adeguato flusso di risorse al perseguimento dei fini istituzionali.

Riguardo alla disciplina fiscale delle ristrutturazioni, è importante notare che l'ACRI ritiene necessario l'ampliamento « dell'ambito di applicazione della normativa concernente i conferimenti, stabilendo espressamente che possono beneficiare del regime fiscale agevolato non solo le operazioni di conferimento espressamente richiamate dalla norma (operazioni di conferimento che abbiano dato luogo a fenomeni di concentrazione tra banche, nonché operazioni di conferimento connesse con le suddette operazioni di concentrazione, risultanti da un progetto volto alla costituzione o all'adeguamento di gruppi bancari), ma tutte quelle attraverso le quali si perviene ad un coordinamento organizzativo e strutturale del sistema bancario (si pensi, ad esempio, all'ipotesi di conferimento ad *holding* da parte di più soggetti in modo da conseguire un coordinamento organizzativo delle varie aziende bancarie di cui si intende conservare l'individualità) » così come la stessa relazione governativa al disegno di legge riconosce opportuno.

Per rendere meno incompleta la sintetica descrizione della posizione assunta dall'ACRI riteniamo utile ricordare che nella sua audizione in Commissione finanze, il presidente Molinari, dopo aver accennato alle differenze esistenti nel campo delle casse di risparmio, ha concluso affermando che « Le profonde differenze di origine, di evoluzione e di dimensione consiglierebbero, quindi, l'adozione di diverse discipline per le varie tipologie di fondazioni. Laddove ciò non sia ritenuto opportuno, è necessario che di tali diversità si tenga conto nella formulazione della legge, prevedendo una normativa quadro generale, in cui venga poi lasciato ampio spazio all'autonomia degli enti, per rispettare le loro diverse origini, le loro tradizioni e la loro specificità anche nell'ambito del rapporto con il territorio ».

A proposito degli scopi istituzionali delle fondazioni bancarie, il presidente Molinari osserva più oltre che « Poiché gli originari enti conferenti hanno sempre avuto tra i loro scopi lo sviluppo economico del territorio, al quale è indubbio che abbiano dato un grande sostegno attraverso una funzione di calmiere delle condizioni praticate sul mercato, è opportuno che possano continuare ad annoverare tra gli scopi anche tali finalità ».

Infine il presidente Molinari ha espresso dubbi e perplessità – oltre che non sufficientemente giustificata da considerazioni di perdita di gettito – nei riguardi della previsione normativa che prevede la perdita della natura non commerciale delle fondazioni che gestiscano direttamente patrimoni immobiliari ed evidenzia l'opportunità che quanto meno si escludano gli immobili che costituiscano beni strumentali per l'attività dell'ente.

Nelle « Note della Fondazione Cariplo », che il presidente Guzzetti ha consegnato all'atto della sua audizione, si osserva come al riconoscimento della personalità giuridica privata non corrisponde quella conseguente libertà di azione – propria delle persone giuridiche private - che sarebbe stato legittimo aspettarsi.

Ed infatti l'autonomia gestionale appare fortemente compromessa da una serie di fattori sia riguardo alle politiche di gestione che all'impiego del reddito a fini istituzionali.

Per un verso l'individuazione delle politiche di investimento o di gestione, che prospettano i risultati migliori, è compito

precipuo degli organo di indirizzo e di gestione delle fondazioni, che non può certo essere devoluto a un'autorità di vigilanza, tanto più qualora questa si limitasse a registrare ex post il risultato insoddisfacente di talune operazioni o della complessiva gestione.

Per altro verso desta perplessità l'obbligo imposto alle fondazioni di devolvere a fini istituzionali una parte di reddito secondo le determinazioni dell'organo di vigilanza....

In ogni caso la scelta del legislatore pare orientata a rimettere all'autorità di controllo il potere di definire, con precisione matematica, l'ammontare delle erogazioni e quello degli accantonamenti.

Espresso in termini di tale assolutezza, questo orientamento appare assai discutibile non solo sul piano dell'opportunità, ma soprattutto sul piano dell'autonomia ».

Anche il presidente Guzzetti assume un atteggiamento critico nei confronti della disposizione che prevede per le fondazioni la perdita della qualificazione di ente non commerciale qualora gestiscano direttamente patrimoni immobiliari. Ed afferma che: « se rimane la limitazione... viene meno l'utilità di prevedere la neutralità fiscale delle operazioni di retrocessione diretta di beni immobili alle fondazioni ».

Una decisa difesa dell'autonomia delle fondazioni bancarie, una critica ai poteri che si intende attribuire all'autorità di vigilanza, la seria preoccupazione di interferenze dirigistiche nel processo di privatizzazione, sono emersi con chiarezza dall'audizione del professor Emmanuele Emanuele, Presidente dell'Ente cassa di Risparmio di Roma.

A conclusione della propria audizione in Commissione, il professor Nuzzo, Presidente della fondazione Cassa di Risparmio di Teramo, ha affermato la necessità di « definire più specificamente il contenuto dei poteri spettanti all'organismo di controllo in ordine alla "sana e prudente gestione" e alla "redditività del patrimonio", i quali non dovrebbero comunque comprendere poteri prescrittivi né ispettivi e risolversi in un controllo di legittimità dell'operato degli amministratori ».

La deputazione amministratrice del Monte dei Paschi di Siena, come risulta dal documento depositato presso la Commissione Finanze in occasione dell'audizione del suo Presidente, ha apprezzato il disegno di legge governativo « in quanto tende a risolvere in senso privatistico la natura giuridica delle fondazioni bancarie, intervenendo in modo chiarificatore sull'intenso dibattito che si è aperto in proposito fin dall'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 356.

Non sfugge alla deputazione dell'istituto il valore in termini di autonomie statutarie, gestionali e di indirizzo che da tale impostazione deriva, ma a tale proposito corre l'obbligo di evidenziare che il combinato disposto di cui alle lettere *b)* ed *h)* del comma 1 dell'articolo 2 appare suscettibile di orientare l'attività di controllo nella sfera del merito anziché in quella della legittimità, potendo porre, in questo senso, vincoli che vanificano la discrezionalità privatistica. Sotto questo aspetto non possiamo non rilevare la natura anomala, o quanto meno insolita, delle norme citate.

Sembrerebbero pertanto necessari interventi diretti ad esaltare tale autonomia non solo con riferimento ai contenuti del controllo e alle previsioni di cui alla precedente lettera *b)*, che contiene la possibilità di vincolare per legge la destinazione di ulteriori quote di disponibilità rispetto a quanto già stabilito a favore del volontariato, ma soprattutto nell'ottica della salvaguardia della potestà degli enti di dotarsi di statuti coerenti ai principi di partecipazione alle esigenze delle realtà in cui operano, storicamente acquisiti alla coscienza delle singole collettività ».

Con riferimento alle finalità delle fondazioni – ma in proposito occorre notare come il commento della deputazione faccia riferimento al testo « Ciampi », che, nell'indicare i settori nei quali le fondazioni perseguono gli scopi di utilità sociale, impiegava l'espressione « in particolare » – il Monte dei Paschi ritiene condivisibile la norma, nel convincimento che questa non possa che essere interpretata con la flessibilità necessaria a tutelare le specifiche

finalità storiche che caratterizzano i vari istituti ».

Per quanto riguarda la titolarità di imprese, la deputazione rileva che « poiché non sono previsti specifici obblighi per le dismissioni delle partecipazioni in imprese non strumentali è da ritenere che tempi e modi siano rimessi alla discrezionalità degli enti. Una più esplicita formulazione in questo senso eviterebbe possibili problemi interpretativi, in particolare con riferimento alla possibilità di detenere partecipazioni di controllo nella società conferitaria ».

La deputazione, infine, rappresentata la particolare situazione dell'istituto, manifesta gravi preoccupazioni per le conseguenze che deriverebbero dalla norma sull'incompatibilità tra gestione diretta del patrimonio immobiliare e riconoscimento della natura non commerciale dell'Ente.

Di particolare importanza ci sembra inoltre la valutazione compiuta dalla conferenza dei capigruppo del Comune di Siena, espressa in un documento votato all'unanimità, che riportiamo quasi integralmente.

Con riferimento alla disposizione della lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 4, che non figurava nel testo proposto dal ministro Ciampi, ma è stato introdotto dalla maggioranza con l'approvazione di un emendamento, la conferenza dei capigruppo afferma che le proposte di emendamento « prefigurano uno stravolgimento dello spirito originario del progetto di riforma Ciampi e ledono l'autonomia delle fondazioni bancarie, impedendo loro di esercitare, secondo le convenienze di mercato, le scelte relative al proprio patrimonio.

Rispetto a questi emendamenti la conferenza dei capigruppo, nel ribadire la propria ferma contrarietà, sia in ordine alla non economicità del meccanismo prefigurato, sia in ordine alla introduzione surrettizia dell'obbligo a dismettere il proprio patrimonio ».

La conferenza dei capigruppo, sostenendo l'azione già intrapresa dalla deputazione, si pronuncia a favore dell'introduzione nel disegno di legge di « tutti quei correttivi che possano permettere un reale esercizio dell'autonomia decisionale » e conclude affermando che « ritiene quindi necessario che siano respinti gli emendamenti presentati dai due relatori della Commissione finanze della Camera, promuovendo ogni forma di sensibilizzazione di tutti i soggetti ... ».

Sempre con riferimento alle audizioni, va ricordata infine quella del professor Segre, Presidente della Fondazione Cassa di risparmio di Venezia e già consulente del Ministro del tesoro, da cui risulta che « l'obiettivo di maggior valore politico (la privatizzazione delle banche controllate dalle fondazioni) può essere facilmente raggiunto con le disposizioni contenute nel testo attuale del disegno di legge, almeno sul piano dell'obbligo giuridico ».

Una iniziativa meritevole di menzione è quella assunta dall'Associazione tra Casse e Monti dell'Emilia-Romagna, che ha chiesto a giuristi di chiara fama – e poi inviato ai componenti della Commissione finanze della Camera – dei pareri « pro veritate » su alcuni importanti quesiti legali. E la natura dei quesiti costituisce manifestazione evidente della posizione dell'Associazione nei confronti del disegno di legge. Un primo quesito, rivolto al professor Antonio Baldassarre, mira a conoscere quali siano i presìdi individuabili nella Carta costituzionale a tutela della natura originaria e dell'autonomia, anche organizzativa, delle fondazioni delle casse di risparmio e, in particolare, delle fondazioni a base associativa. Ed altrettanto significativo è il secondo quesito posto, tendente ad accertare se, ed in caso affermativo, come sia possibile ipotizzare interventi legislativi tesi principalmente a sovvertire la composizione delle assemblee dei soci discendente dagli statuti fondativi, nonché anche ad imporre la cessione della quota di controllo del proprio patrimonio azionario.

In maniera analoga si sono mossi l'Ente Cassa di Risparmio di Firenze e altri enti toscani conferenti a struttura associativa, che hanno posto al professor Morbidelli un quesito concernente il grado di autonomia costituzionalmente garantito alle fonda-

zioni bancarie a struttura associativa. Va riconosciuto che il professor Morbidelli ritiene che la dismissione delle partecipazioni nelle banche conferitarie « può essere accompagnata da previsioni di ordine fiscale (come agevolazioni ed esenzioni), che di fatto le rendono convenienti. In tal maniera non v'è alcuna lesione dell'autonomia statutaria, la quale si determina in ragione di opportunità concesse dall'ordinamento: se la vuole cogliere, modifica la propria organizzazione ».

Le principali conclusioni cui è pervenuta l'indagine da lui compiuta sono così riassunte dal professor Morbidelli: *a)* nell'attuale quadro normativo gli enti conferenti sono sicuramente qualificati persone giuridiche pubbliche; *b)* la veste pubblicistica appare tuttavia in contrasto con la Costituzione (segnatamente, e a seconda delle finalità statutarie, con gli articoli 2, 3, 18, 33, 38, 41, e 42, Cost.) laddove gli enti presentino origina privata, presentino un patrimonio formato in maggioranza senza l'apporto di contributi pubblici e abbiano statutariamente conservato una struttura organizzativa espressiva dell'autonomia privata: ciò è riscontrabile negli enti a struttura associativa; *c)* in particolare, la tutela accordata dall'articolo 18 Cost., se non impedisce ingerenze pubbliche nell'organizzazione degli enti e nell'impiego delle risorse per il perseguimento di fini solidaristici, per la protezione del patrimonio accantonatosi nel tempo con il risparmio e per garantire il radicamento nella comunità locale, esclude interventi che incidano sul « contenuto essenziale » delle formazioni sociali, da ravvisarsi nella prevalenza, all'interno degli organi sociali, dei soci cooptati, nell'autodeterminazione dei fini, nell'autonomia di gestione del patrimonio (che peraltro può essere « indirizzata » ma non coatta da norme di ordine fiscale) e nell'autonomia statutaria (che può essere incisa solo in maniera limitatissima).

Le fondazioni delle Casse di Risparmio della Provincia di Cuneo, comprendendo le fondazioni delle Casse di Cuneo, Bra, Fossano, Saluzzo e Savigliano, hanno elaborato una proposta di modifica del disegno di legge, con il dichiarato intento di mirare alla salvaguardia delle piccole Casse di Risparmio. Con atto assai significativo, esse hanno provveduto all'invio della proposta il 31 ottobre 1997, proprio cioè nella « Giornata del risparmio ». Piace notare come il documento che accompagna la proposta, giunto alla Commissione quando questa aveva terminato l'esame degli emendamenti di merito, conforti la nostra analisi e la posizione che conseguentemente avevamo assunta.

In considerazione della qualità del documento in questione, ed in particolare della sua lucidità e del carattere sintetico, riteniamo opportuno riportarlo presso che integralmente, limitandoci a fare qualche sottolineatura.

Nel citato documento le fondazioni dell'area cuneese premettono che il riordino della disciplina civilistica e fiscale « è ineluttabile per due fondamentali argomentazioni: porre ordine e dare certezza di normativa alle fondazioni e fornire gli strumenti adeguati accompagnati dalle indispensabili agevolazioni fiscali al processo di ristrutturazione bancaria necessario per il riordino del sistema bancario e per la creazione di aziende di credito od aggregazioni di aziende di credito in grado di competere sul mercato europeo alla vigilia dell'ingresso dell'Italia nel sistema Euro ». Dopo tale premessa, avvertono che simile normativa, utile alle fondazioni proprietarie di banche di dimensione medio-grande, può anche riuscire utile per le fondazioni proprietarie di banche di minori dimensioni, ai fini di processi di privatizzazione che « non debbono necessariamente comportare l'eliminazione dal mercato delle medesime per fusione, concentrazione eccetera ».

« Si ritiene infatti – prosegue il documento – che le casse di risparmio di minori dimensioni ben radicate sul territorio in cui operano da molto tempo abbiano un vantaggio competitivo sul resto del sistema bancario e possano cogliere le esigenze del mercato con immediatezza e contemporaneamente venire incontro alle aspettative della clientela di minori dimensioni con maggiore celerità ed elasticità

rispetto alle aziende di maggiori dimensioni.

Ciò è possibile in quanto, soprattutto le casse di risparmio di minori dimensioni, pur nell'ottica competitiva del mercato, hanno ritenuto continuare ad essere « banca » senza abbandonare i principi originali per cui erano sorte e cioè di non puntare al guadagno ad ogni costo ma di guardare al complesso dello sviluppo della comunità locale in cui operano. Il fatto che ancor oggi, in una realtà del mercato bancario caratterizzata da competizione sfrenata, le casse minori di questa provincia coprano, nei territori di tradizionale operatività, quote di mercato anche superiori al 50 per cento, nonostante la presenza di istituti bancari di livello nazionale, ne è il più eloquente esempio.

La cessione delle azioni delle banche da parte delle fondazioni, vista la realtà dei mercati finanziari attuali, potrebbe avvenire solo in minima parte attraverso un collocamento diffuso a livello locale e quindi porterebbe ad una cessione ad istituti di grandi dimensioni o alla confluenza in holding promosse da questi istituti, con quote di trascurabile minoranza. La modifica così radicale della proprietà della banca, lontana territorialmente e dimensionalmente, porterebbe ad uno stravolgimento delle logiche operative di queste piccole casse, con una più che probabile scomparsa che causerebbe sicuramente un impoverimento della comunità locale.

Le fondazioni minori, quindi, debbono poter utilizzare i vantaggi fiscali previsti anche se attuano operazioni sul capitale (dismissioni a privati, cessioni di quote di partecipazioni ad aziende di credito, eccetera) che non comportino la perdita del controllo delle aziende bancarie conferitarie.

Occorre inoltre tener presente che le fondazioni di maggiori dimensioni hanno oggettivamente maggiori possibilità di collocamento delle azioni delle casse in quanto si rivolgono ad un mercato più ampio ed hanno la possibilità di renderle quotabili in borsa per cui le stesse sono sicuramente più appetibili delle azioni eventualmente vendute dalle fondazioni di minori dimensioni che potrebbero avere una circolazione ben più limitata e per le quali è perlomeno indispensabile che venga attivato il mercato telematico delle imprese (ME.T.IM) perché le azioni siano appetibili dai privati investitori i quali soli possono garantire una reale privatizzazione delle aziende bancarie; non certo il passaggio di quote azionarie di controllo dalle fondazioni ad altre aziende bancarie.

Le osservazioni dinanzi esposte consigliano quindi – ma la fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo fa notare che i rilievi mossi restano validi indipendentemente dalla dimensione del patrimonio – la creazione di un doppio binario, uno per le fondazioni di dimensioni medio/grandi ed uno per quelle di minori dimensioni, da individuare sulla base del patrimonio netto non superiore a 150 miliardi alla data di entrata in vigore della presente legge. In proposito si segnala che sarebbero interessate dal provvedimento circa 35 fondazioni su 81 i cui patrimoni rappresentano circa il 5 per cento della sommatoria dei patrimoni delle fondazioni Casse di Risparmio, per cui la norma non penalizzerebbe le fondazioni di minori dimensioni con minima incidenza sull'entità complessiva della manovra voluta ».

Qui non si può fare a meno di segnalare come le, fondazioni abbiano perfettamente inteso che tra le finalità del provvedimento gioca un ruolo determinante la prospettiva di poter controllare e manovrare fondi patrimoniali di dimensioni rilevanti. Ma proseguiamo con le parole del documento.

« In merito alla individuazione dei settori di operatività si ritiene opportuno proporre di integrare le diciture istruzione e arte con quelle più significative ed aderenti alla realtà degli attuali interventi delle fondazioni di « istruzione ed educazione » ed « arte e cultura » inserendo anche il settore « valorizzazione e sviluppo della comunità locale escluso l'esercizio di attività bancaria ed assicurativa » da sempre oggetto di attenzione ed interventi da parte delle fondazioni ed estremamente utile per un efficace sostegno alle popolazioni locali ed alle amministrazioni territoriali con forme

di intervento che ne stimolino anche lo sviluppo socio-economico.

Altro argomento di riflessione è costituito dalla previsione di sottoporre le fondazioni ad un'autorità di vigilanza che verifichi il rispetto della legge e dello statuto, la sana e prudente gestione, la redditività del patrimonio e l'effettiva tutela degli interessi contemplati negli statuti.

In proposito si rileva che mentre è giustificato il controllo di legittimità degli enti, pare non giustificabile il controllo di merito sugli atti di enti che non appartengono all'area pubblica svolgendo unicamente una attività di interesse pubblico con risorse rivenienti dall'area privata sulla base del disposto degli statuti vigenti. Pare pertanto opportuno conservare l'autorità di controllo al Ministero del tesoro che già la disimpegna egregiamente sugli statuti, i bilanci preventivi e consuntivi. Inoltre in tempi in cui l'amministrazione statale e la intera nazione sono chiamate a contenere i costi ed a sacrifici per ridurre i pesanti disavanzi appare in controtendenza la creazione di un ulteriore costoso organismo di cui, riteniamo, si possa serenamente fare a meno.

Ulteriore riflessione è opportuno fare sulla previsione di distinti organi di indirizzo, di amministrazione e di controllo.

Ai tempi della emanazione della riforma « Amato » un argomento che veniva portato a giustificazione della necessità di procedere allo scorporo delle aziende bancarie dalle originarie fondazioni era la considerazione che le casse risparmio erano senza padroni e che occorreva « inventarne » uno che poi esercitasse il controllo sugli amministratori con le prerogative che il codice civile riserva agli azionisti. Si è provveduto con vantaggi e svantaggi tra cui la duplicazione dei costi per il raddoppio degli organi sociali.

Ora ritorna il concetto che le fondazioni sono senza padroni e che pertanto occorre « inventare » un organo di indirizzo quale ad esempio l'assemblea dei soci od il consiglio di amministrazione allargato a maggiori componenti.

In proposito si fa presente che le « fondazioni » di per sé sono patrimoni autonomi che si autogovernano sulla base delle vigenti disposizioni di legge e di statuto e che il controllo da parte della collettività avviene sulla base del giudizio sull'operato degli amministratori da parte degli enti, per lo più locali, cui spetta il diritto di nomina.

Frapporre un ulteriore organo di indirizzo fra gli enti locali cui spetta il diritto di nomina e gli amministratori affievolisce il controllo da parte della collettività anziché aumentarlo.

Anche in questo caso si crea un ulteriore organo con aggravi di costi di funzionamento e riduzione delle risorse destinabili alla attività erogativa sensibile soprattutto per le fondazioni di minori dimensioni.

Anche il punto *b)* dell'articolo 3 è penalizzante in quanto non consente alle fondazioni la libertà di investimento nel settore immobiliare che tradizionalmente, se ben gestito, è stato il settore che, nel tempo, ha garantito la conservazione del valore del patrimonio degli enti preservandolo dall'erosione della inflazione. Si confida che la norma venga cassata o che in alternativa venga almeno consentito di detenere beni immobili soggetti a tutela ai sensi della legge 1089/1939.

Sull'argomento tassazione occorre fare alcune considerazioni.

Si afferma che le fondazioni possono avvalersi della normativa in discorso, ma che non ne sono obbligate. È vero solo in linea di principio e solo per la parte *a)* dell'articolo 4 che prevede la non tassabilità delle plusvalenze perché la parte *b)* è punitiva prevedendo la perdita, ai fini tributari, della qualifica di ente non commerciale eccetera qualora entro la fine del quarto anno risulti ancora posseduta una partecipazione di controllo nelle società conferitane.

Tale norma crea una disparità evidente di trattamento fiscale fra enti che hanno la stessa natura, operano nello stesso settore e crea oltretutto un inutile giro di risorse che le fondazioni potrebbero impegnare celermente per interventi nel campo di attività mentre il trasferimento di fondi all'amministrazione statale comporta un

allungamento dei tempi per il loro utilizzo ed una decurtazione delle stesse per gli inevitabili maggiori costi che il funzionamento della più complessa macchina statale comporta; inoltre vengono sottratte alle comunità locali risorse che dalle stesse provengono per essere utilizzate in altre località.

Si propone che la norma (articolo 4, lettera *B*) venga eliminata o che, in alternativa, si preveda per le fondazioni con patrimonio inferiore a 150 miliardi, la perdita della « maggioranza » invece che del « controllo ».

Ulteriore riflessione va doverosamente fatta sull'articolo 7 (copertura finanziaria) ove si prevede di attingere ai capitoli di spesa di un bilancio statale già ridotto a seguito dei numerosi provvedimenti già presi per entrare nei noti parametri da rispettare per essere ammessi alla prima fase dell'entrata in vigore della moneta unica europea.

Nel sistema bancario nazionale vi è un'anomalia tutta italiana che prevede per le società cooperative la riduzione delle aliquote ordinarie dell'Irpeg e dell'Ilor e che le somme destinate alle riserve indivisibili non concorrono a formare il reddito imponibile delle medesime società e dei loro consorzi a condizione che sia esclusa la possibilità di distribuzione tra i soci sotto qualsiasi forma. La portata agevolativa della norma è considerevole poiché consente alle banche di credito cooperativo di autofinanziarsi in esenzione di imposta destinando una parte o tutti gli utili di esercizio alla costituzione di « fondi di riserva indivisibili » oppure costituendo accantonamenti a riserva straordinaria con diretta imputazione al conto economico. Così operando esse possono perseguire a costo fiscale zero quell'obiettivo di ricapitalizzazione verso cui tende l'intero mondo bancario, alla ricerca di un maggiore equilibrio fra il patrimonio, i mezzi amministrati ed il rischio insito negli impieghi, utilizzando le norme sulla cooperazione per fini comuni a tutte le aziende di credito, con aggravio degli esangui conti statali ed esercitando una concorrenza sleale nei confronti delle altre aziende di credito. Per completezza di informazione va tenuto presente – prosegue il documento – che in conseguenza della liberalizzazione degli sportelli bancari le B.C.C. si sono espanse al di là dei tradizionali territori ed operano ormai nel mercato (anche delle grandi città) con le stesse regole delle altre aziende di credito, salvo l'anacronistico vantaggio fiscale dianzi enunciato che, se poteva avere una ragione quando queste banche operavano tra le comunità rurali in deficit di sviluppo, non ha più ragion d'essere oggi che operano prevalentemente fuori dai territori che le avevano connotate ed alla vigilia della introduzione della moneta unica europea. Tale agevolazione va pertanto revocata anche limitatamente alle banche di credito cooperativo salvaguardando la « vera cooperazione » e recuperando una base imponibile non indifferente equiparando il trattamento fiscale di tutte le aziende di credito comprese le B.C.C. che sono banche a tutti gli effetti.

Occorre quindi porre fine al contenzioso in atto in materia di applicazione della aliquota Irpeg ridotta per cui è necessario che le disposizioni contengano anche un provvedimento che regolamenti la materia per il passato o prendendo atto che l'aliquota ridotta spetta alle fondazioni fin dal 1991 come da più parti sostenuto con forza e validissime argomentazioni o che perlomeno si sani il passato stabilendo che se alle stesse venga riconosciuto il beneficio della incertezza ella norma e che non vengano disposti accertamenti di imposta per il passato ».

Le fondazioni delle casse del cuneese hanno quindi proposto alcuni emendamenti al testo di legge licenziato dalla Commissione.

E volgo a concludere con alcune considerazioni che ritengo possano favorire la comprensione dell'azione che Alleanza Nazionale si propone ancora di svolgere nel corso dell'esame in Aula del provvedimento.

Il sistema di più o meno reali interessi che si sono manifestati nei confronti del disegno di legge ha consentito alla maggioranza di soffocare la voce degli altri interessi, e soprattutto quelli delle comu-

nità locali, al cui servizio si è posta Alleanza Nazionale. Va detto a chiare lettere e senza infingimenti che la ragione di fondo che a nostro avviso ispira il disegno di legge e la maggioranza che lo sostiene consiste nel fine di fare delle fondazioni bancarie degli strumenti di gestione del consenso politico. In altri termini, sembra a noi evidente il disegno del PdS di utilizzare gli strumenti istituzionali per consolidare la propria posizione. Una conferma di ciò si riscontra nelle numerose dichiarazioni circa il ruolo che le fondazioni potranno avere nel surrogare la spesa statale nel campo del « welfare », togliendo le castagne dal fuoco ad un governo incapace di intervenire razionalmente e selettivamente per la riqualificazione della spesa. Basterebbe questo fatto, questo disegno di strumentalizzazione delle fondazioni, per suscitare la nostra opposizione. Non, si badi bene, perché il PdS è il nostro più importante antagonista. Ma perché noi riteniamo che l'ammodernamento della nostra società esiga che le istituzioni debbano porsi al servizio della collettività, piuttosto che a quello dei partiti.

Ma la nostra avversione alla disciplina che si vuole imporre alle fondazioni bancarie trae forza anche da altre ragioni. In primo luogo, riteniamo che omologare i fini di istituzioni diverse tra loro per storia, tradizioni, ambienti che le hanno espresse, e che operano in contesti territoriali differenti, con bisogni anch'essi diversificati, peggiori la capacità del sistema delle fondazioni di rispondere in maniera adeguata alle esigenze della società. Il disegno neocentralista e neostatalista che il tentativo di omologazione tradisce non trova alcuna giustificazione razionale. In secondo luogo, noi riteniamo che meritino tutela e rispetto gli interessi per i quali le fondazioni sono sorte, che non sono né gli interessi dei loro amministratori, né quelli dei gestori delle banche, né altri interessi che dispongono di voci idonee ad imporre attenzione ed ascolto. Meritano soprattutto tutela e rispetto gli interessi dei soggetti deboli dal punto di vista economico e sociale. In terzo luogo, siamo convinti che la conservazione di un sistema creditizio che presenti, accanto alle banche di grande dimensione, una diffusa articolazione territoriale con una pluralità di istituti operanti prevalentemente su scala locale risponda alle esigenze del finanziamento delle imprese italiane, per la grande maggioranza di media e piccola dimensione ed ambiti di azione delimitati. La voce sommessa dei piccoli, delle imprese di limitata dimensione, degli artigiani, degli operatori del terziario, le voci dei soggetti non sufficientemente tutelati dagli istituti dello Stato sociale e che hanno diritto di mantenere integra, pur nel bisogno, la loro dignità e di non dover condizionare al favore dei partiti le loro speranze di riscatto, forse non trova ascolto nei mezzi di informazione di massa, certamente non ha trovato ascolto ed attenzione nella maggioranza di sinistra, ma chiama l'opposizione, e segnatamente Alleanza nazionale, al dovere di sostenere con decisione una lotta che rimuova i maggiori difetti della disciplina proposta. Una lotta che si avrebbe il diritto di vincere, se si operasse alla luce della ragione e con senso di giustizia, ma che verrà comunque combattuta con decisione e tenacia, anche se ragione e giustizia dovessero essere estromesse dalle aule parlamentari, così come sinora sono state estromesse nella sede della Commissione finanze della Camera.

Carlo PACE, *Relatore di minoranza.*

MODIFICAZIONI AL TESTO DELLA COMMISSIONE PROPOSTE DAL RELATORE DI MINORANZA

(ai sensi dell'articolo 79, comma 12, del Regolamento)

Sostituire l'articolo 1 con il seguente:

ART. 1.

(Ambito della delega).

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi per oggetto:

a) il regime, anche tributario, degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356;

b) il regime fiscale dei trasferimenti delle partecipazioni dagli stessi enti detenute, direttamente o indirettamente, in società bancarie per effetto dei conferimenti previsti dalla legge 30 luglio 1990, n. 218, e successive modificazioni, e dalla legge 26 novembre 1993, n. 489, e successive modificazioni ed integrazioni;

c) il regime civilistico e fiscale dello scorporo, mediante scissione o retrocessione, di taluni cespiti appartenenti alle società destinatarie dei conferimenti previsti dalla legge 40 luglio 1990, n. 218, e successive modificazioni ed integrazioni, e dalla legge 26 novembre 1993, n. 489 e successive modificazioni ed integrazioni;

d) una nuova disciplina civilistica e fiscale volta a favorire una più completa ristrutturazione del settore bancario.

Sostituire l'articolo 2 con il seguente:

ART. 2.

(Regime civilistico degli enti).

1. Nel riordinare la disciplina degli enti di cui alla lettera *a)* del comma i dell'articolo 1 si deve prevedere che essi:

a) perseguono scopi di utilità sociale nei settori previsti dagli attuali statuti

nonché nei settori della ricerca scientifica, della cultura, dell'istruzione, dell'arte e della valorizzazione e conservazione dei beni culturali, della sanità, della lotta all'usura e dell'assistenza alle categorie deboli;

b) devolvono ai fini istituzionali una quota del reddito netto disponibile che non pregiudichi la stabilità dell'ente secondo i principi di sana e prudente amministrazione, destinando le ulteriori disponibilità al reinvestimento, all'accantonamento e a riserva, con divieto di distribuzione o assegnazione, sotto qualsiasi forma, di utili agli associati, agli amministratori, ai fondatori e ai dipendenti;

c) operano secondo principi di economicità della gestione e, fermo l'obiettivo di conservazione del valore reale del patrimonio, lo impiegano in modo da ottenerne un adeguato reddito, anche mediante l'eventuale conferimento a soggetti autorizzati di incarichi di gestione patrimoniale ed adottano, nel caso di operazioni di dismissione, modalità idonee a garantire la trasparenza ed il rispetto degli interessi della comunità locale;

d) possono esercitare, con contabilità separate, imprese direttamente strumentali ai fini istituzionali e detenere partecipazioni di controllo in enti e società che abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio di tali imprese. Nel caso di enti che detengono, direttamente o indirettamente, partecipazioni in una società bancaria operante con il 90 per cento delle sue dipendenze in ambito non più ampio di quello regionale, è considerata strumentale ai fini istituzionali la gestione delle suddette partecipazioni in maniera da assicurare il mantenimento della loro caratterizzazione locale;

e) tengono i libri e le scritture contabili, redigono il bilancio di esercizio e la relazione sulla gestione, che evidenzi anche le singole erogazioni effettuate nell'esercizio, secondo le disposizioni del codice civile relative alle società per azioni, in quanto applicabili, e provvedono a rendere pubblici il bilancio e la relazione;

f) possono imputare direttamente al patrimonio netto le plusvalenze e le minusvalenze da realizzo, anche parziale, o da valutazione delle partecipazioni nella società bancaria o nella società finanziaria nella quale l'ente abbia eventualmente conferito, in tutto o in parte, la partecipazione bancaria, escludendo che le eventuali perdite derivanti da realizzo delle predette partecipazioni, nonché le eventuali minusvalenze derivanti dalla valutazione delle stesse, costituiscano impedimento a ulteriori erogazioni effettuate secondo le finalità istituzionali dell'ente;

g) prevedono nei loro statuti specifici requisiti di onorabilità, professionalità, pregressa residenza nel territorio ove l'ente opera, determinando anche i casi di incompatibilità tra la qualità di membro degli organi dell'ente e la titolarità di cariche politiche negli enti territoriali operanti nelle medesime zone di interesse, non ché la titolarità di funzioni amministrative o di controllo in associazioni o istituzioni beneficiarie di finanziamenti o contribuzioni da parte degli enti. Negli organi di indirizzo degli enti derivanti dalla trasformazione in società per azioni degli istituti di cui al comma 1 dell'articolo 25 del Regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 298, verrà mantenuta o assicurata la rappresentanza della Regione in cui hanno sede. Negli enti che alla data di entrata in vigore della presente legge abbiano un patrimonio netto inferiore a 150 miliardi di lire, le funzioni di indirizzo e amministrazione possono essere svolte da un unico organo;

h) sono sottoposti alla vigilanza del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che verifica il rispetto della legge e dello statuto e l'effettiva tutela degli interessi in questo contemplati. A tal fine il Ministro autorizza le operazioni di trasformazione e concentrazione e approva le modifiche statutarie; sentiti gli interessati può sciogliere gli organi gestori e di controllo per gravi e ripetute irregolarità nella gestione e, nei casi di impossibilità di raggiungimento dei fini statutari, può disporre la liquidazione dell'ente. Il Governo è altresì delegato ad

emanare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni di coordinamento con la disciplina relativa alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Non costituiscono irregolarità di gestione né il conseguimento di un reddito giudicato insufficiente dall'autorità vigilante, né l'eventuale destinazione dell'intero reddito ad aumento di capitale delle società partecipate ad opera degli enti aventi fondo di dotazione di natura associativa. Non può essere posto a carico degli enti vigilati alcun onere per l'esercizio della funzione di vigilanza;

i) Nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano le funzioni di vigilanza e di controllo sono esercitate dalle Giunte regionali o provinciali territorialmente competenti;

l) provvedono ad adeguare gli statuti alle disposizioni dettate dai decreti legislativi previsti dalla presente legge entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei decreti stessi; con l'approvazione delle relative modifiche statutarie gli enti, indipendentemente dalla natura del loro fondo di dotazione, sono dichiarati persone giuridiche private e godono di piena autonomia statutaria e gestionale;

2. Gli enti che abbiano provveduto alle modificazioni statutarie previste dal comma 1 possono, anche in deroga a disposizioni di legge o di statuto:

a) convertire, previa deliberazione dell'assemblea della società partecipata, le azioni ordinarie dagli stessi detenute direttamente o indirettamente a seguito dei conferimenti di cui al decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, in azioni delle stesse società, privilegiate nella ripartizione degli utili e nel rimborso del capitale sociale e senza diritto di voto nell'assemblea ordinaria. Le azioni con voto limitato non possono superare la metà del capitale sociale;

b) emettere titoli di debito convertibili in azioni ordinarie delle società bancarie, dagli stessi detenute direttamente o indirettamente, ovvero dotati di cedole rappresentative del diritto all'acquisto delle medesime azioni.

Sostituire l'articolo 3 con il seguente:

ART. 3.

(Regime tributario degli enti).

1. Il riordino della disciplina tributaria degli enti di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 1 è informato ai seguenti criteri e principi direttivi:

a) riconoscimento del regime previsto dall'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, a condizione che gli enti, se di natura non commerciale, abbiano perseguito o perseguano i fini previsti dall'articolo 12 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e successive modificazioni, ovvero operino in misura prevalente, dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui all'articolo 1, nei settori di cui all'articolo 2, lettera *a)*. Il possesso di partecipazioni di controllo nella società bancaria conferitaria o nella società nella quale l'ente ha conferito in tutto o in parte la partecipazione bancaria non viene presa in considerazione ai fini della verifica della prevalenza;

b) attribuzione della qualificazione di enti non commerciali ai sensi dell'articolo 87, comma 1, lettera *c)* del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, anche se perseguono finalità istituzionali con le modalità previste dalla lettera *d)*, comma 1, dell'articolo 2, a decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui all'articolo 1 per gli enti che non siano titolari di diritti reali su beni immobili diversi da quelli destinati a propria sede o al raggiungimento dei suoi scopi statutari o alle attività esercitate dall'ente medesimo o dalle società strumentali di cui al predetto comma 1, lettera *d)* dell'articolo 2 o da immobili vincolati ai sensi della legge n. 1089/1939. La titolarità di diritti reali su beni immobili diversi da quelli indicati pervenuti a titolo gratuito non fa venir meno la qualificazione di ente non commerciale per la durata di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore dei

decreti di cui all'articolo 1. L'attribuzione della predetta qualificazione decorre dall'anno 2003 per gli enti titolari di diritti reali su immobili diversi da quelli precedentemente indicati;

c) godimento del credito d'imposta sui dividendi in misura non superiore all'imposta dovuta sui dividendi medesimi;

d) il regime fiscale applicabile agli atti a titolo gratuito in favore degli enti di cui all'articolo 1 viene esteso ai medesimi atti riguardanti gli enti di cui ai commi 186 e 188 dell'articolo 3 della legge 23 dicembre 1996, n 662, finché per questi enti non verranno emanate specifiche disposizioni;

e) nell'ambito dei decreti di cui all'articolo 1 il Governo è delegato ad emanare disposizioni atte a determinare le condizioni per l'applicazione del regime tributario di cui al presente articolo ad altre fondazioni che perseguano finalità analoghe;

Sostituire l'articolo 4 con il seguente:

ART. 4.

(Regime fiscale dei trasferimenti delle partecipazioni bancarie).

1. Il riordino del regime fiscale dei trasferimenti di cui alla lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 1 è informato ai seguenti criteri e principi direttivi:

a) non tassabilità dell'ente conferente riguardo alle plusvalenze derivanti dal trasferimento dei titoli di debito di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *b)*, nonché delle azioni detenute nella società bancaria conferitaria ovvero nella società nella quale l'ente ha conferito in tutto o in parte la partecipazione bancaria, a condizione che detto trasferimento sia effettuato entro la fine del sesto anno successivo alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1; tassabilità ridotta al 50 per cento se il trasferimento avviene dopo detto periodo, ma entro la fine dell'ottavo anno dalla predetta data; per gli enti che

alla data di entrata in vigore della presente legge hanno un patrimonio netto inferiore a 150 miliardi di lire il termine decorre dalla data di entrata in funzione del mercato telematico delle imprese (Me.T.Im.) se successiva alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1;

b) perdita, ai fini tributari, della qualifica di ente non commerciale e cessazione dell'applicazione delle previsioni contenute nell'articolo 3 qualora, alla scadenza del termine previsto alla precedente lettera *a)*, risulti ancora posseduta una partecipazione di maggioranza nella società di cui alla medesima lettera o, prima di detto termine, qualora l'ente, detenendo la maggioranza della società bancaria, non ne abbia deliberato l'aumento di capitale da essa proposto, in presenza di gravi tensioni patrimoniali certificate dalla Banca d'Italia;

c) applicazione del regime fiscale previsto dalla precedente lettera *a)* anche nei confronti della società nella quale l'ente abbia conferito in tutto o in parte la partecipazione bancaria, con riguardo alle plusvalenze derivanti dal trasferimento delle azioni detenute nella medesima società bancaria conferita;

d) facoltà di optare tra il regime tributario previsto dal presente articolo e quello di cui alla direttiva del 18 novembre 1994 del Ministro del tesoro per i soggetti che avranno ottemperato, anche mediante una pluralità di operazioni coordinate, ai parametri di diversificazione di cui all'articolo 2, comma 2, della medesima direttiva.

Sostituire l'articolo 5 con il seguente:

ART. 5.

(Regime fiscale degli scorpori).

1. Il regime fiscale dello scorporo di cui alla lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 1 prevede la neutralità fiscale dell'apporto di beni immobili a favore di fondi comuni di investimento immobiliare chiusi di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 86, e successive modificazioni ed integrazioni, ovvero delle

scissioni, anche parziali, se operate nel rispetto delle condizioni poste dal comma 1, lettera *b)*, dell'articolo 3 a favore di società controllate dall'ente, dalla società conferente ovvero dalla società nella quale l'ente ha conferito in tutto o in parte la partecipazione bancaria, sempre che l'apporto o la scissione abbiano per oggetto i beni non strumentali, le partecipazioni non strumentali ai sensi dell'articolo 59 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, emanato con decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nonché gli immobili vincolati ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, anche se destinati ad uso strumentale, ricevuti a seguito dei conferimenti effettuati ai sensi della legge 30 luglio 1990, n. 218, e successive modificazioni ed integrazioni, della legge 26 novembre 1993, n. 489, e successive modificazioni ed integrazioni. Il medesimo regime si applica altresì agli apporti di beni immobili a favore di fondi comuni di investimento immobiliari chiusi posti in essere dall'ente conferente per conformarsi al disposto del comma 1, lettera *b)* dell'articolo 3, nonché alle permute di beni immobili di proprietà dell'ente con beni o titoli della società bancaria conferitaria, sempre che i primi risultino già direttamente utilizzati da questa e l'operazione sia posta in essere dall'ente conferente allo scopo di uniformarsi al richiamato disposto dell'articolo 3, comma 1, lettera *b)*.

2. Per le operazioni di retrocessione dalla società conferitaria all'ente o società conferente, avente per oggetto i beni di cui al comma 1, il regime fiscale prevede la tassazione in misura fissa ai fini delle imposte di registro, ipotecaria e catastale e la neutralità fiscale ai fini dell'INVIM e delle imposte sui redditi.

3. Il patrimonio netto della società bancaria che procede all'apporto di cui al comma 1 ovvero alla retrocessione di cui al comma 2 è diminuito, con le modalità previste dall'articolo 2445 del codice civile, di un importo pari al valore contabile dei beni apportati o retrocessi. Le quote del fondo immobiliare sono direttamente attribuite all'ente, alla società conferente ovvero alla società nella quale l'ente ha con-

ferito in tutto o in parte la partecipazione bancaria. I beni, le partecipazioni o quote ricevute a seguito delle operazioni indicate ai commi 1 e 2 non concorrono a formare il reddito dei soggetti che li ricevono e sono portati in diminuzione delle corrispondenti voci di bilancio formate a seguito dei conferimenti di cui al comma 1, lettera *c)*, dell'articolo 1.

Sostituire l'articolo 6 con il seguente:

ART. 6.

(Disciplina civilistica fiscale delle ristrutturazioni).

1. La disciplina civilistica e fiscale di cui alla lettera *d)* del comma 1 dell'articolo 1 è informata ai seguenti criteri:

a) possibilità per le banche di imputare direttamente al patrimonio netto le minusvalenze derivanti dalla valutazione degli immobili, delle partecipazioni e dell'avviamento, anche in deroga alle disposizioni del codice civile e del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87; deducibilità della svalutazione effettuata in deroga all'articolo 75 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n 917;

b) tassazione con l'aliquota ridotta del 12,5 per cento degli utili destinati ad una speciale riserva delle banche risultanti da operazioni di fusioni ovvero beneficiarie di operazioni di scissione e conferimento, sempreché tali operazioni diano luogo a fenomeni di concentrazione o collegamento; la tassazione ridotta spetta per un periodo non superiore a cinque anni dalla data di perfezionamento di tali operazioni ed ha ad oggetto un importo di utili complessivamente non superiore all'1,7 per cento della differenza tra la consistenza complessiva dei crediti e debiti delle aziende o complessi aziendali coinvolte nell'operazione e l'analogo aggregato della maggiore tra le aziende che vi hanno preso parte; nel caso in cui la riserva sia distri-

buita entro il terzo anno dalla data di destinazione degli utili si applica la tassazione con aliquota ordinaria con accredito dell'imposta ridotta precedentemente assolta;

c) applicazione della disciplina di cui alla precedente lettera *b)* alle banche che abbiano acquisito una partecipazione di controllo o di collegamento nei confronti di altra banca, nonché per le operazioni di acquisizione, da parte di un'unica società, delle partecipazioni di controllo, ai sensi dell'articolo 26 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, di una pluralità di banche partecipate; la tassazione ridotta spetta a ciascuna banca interessata all'operazione, in misura proporzionale alla rispettiva consistenza complessiva dei crediti e dei debiti ed ha per oggetto un importo di utili non superiore all'1,7 per cento della differenza tra la consistenza complessiva dei crediti e dei debiti delle banche interessate all'operazione e l'analogo aggregato della maggiore banca interessata alla operazione stessa;

d) possibilità di optare, in alternativa all'ordinario regime di neutralità fiscale, per l'applicazione di un'imposta sostitutiva del 27 per cento, dei disavanzi emergenti da operazioni di fusione, di scissione o di conferimento, con conseguente riconoscimento fiscale dei valori iscritti; riconoscimento fiscale dei valori con cui viene imputato il disavanzo, anche senza l'applicazione dell'imposta sostitutiva, previa dimostrazione dell'avvenuto assoggettamento a tassazione del maggior valore delle partecipazioni da cui il disavanzo è derivato;

e) possibilità di optare, in alternativa al regime previsto dal decreto del presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, per l'applicazione di un'imposta sostitutiva con la medesima aliquota prevista alla lettera *d)*, sulle plusvalenze derivanti dalla cessione di aziende o di partecipazioni di controllo ai sensi dell'articolo 26 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, con riconoscimento fiscale dei relativi valori ovvero, nell'ipotesi di conferimento in società, per la neutralità

dell'operazione con mantenimento dei valori fiscali originari; possibilità, in quest'ultimo caso, di revocare l'opzione per la neutralità entro il quarto periodo d'imposta successivo all'esecuzione del conferimento con assoggettamento ad imposta sostitutiva , con la medesima aliquota prevista alla lettera *d)*, dei valori oggetto di conferimento e relativo riconoscimento fiscale;

f) previsione di particolari disposizioni volte ad evitare possibili effetti distorsivi in conseguenza dell'applicazione dei regimi sostitutivi di cui alle precedenti lettere; possibilità di introdurre criteri particolari di dilazione del pagamento dell'imposta sostitutiva; applicazione dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa e neutralità ai fini dell'INVIM;

g) applicazione del regime di neutralità fiscale previsto dall'articolo 5 anche alle operazioni di scissione effettuate da banche o da società appartenenti a gruppi bancari, diverse da quelle in detto articolo considerate.

2. Nei casi di fusioni tra banche, l'applicazione della disciplina fiscale di cui al precedente comma è subordinata alla previa stipulazione di accordi sindacali intervenuti con le associazioni sindacali aziendali maggiormente rappresentative, che definiscano le ricadute del piano industriale sul livello dell'impiego e comportino l'unificazione dei trattamenti economici e normativi, compresi quelli previdenziali ed assistenziali, adeguandoli tendenzialmente a quelli in vigore nella banca che presenti il maggior numero di dipendenti e facendo in ogni caso salvi i diritti già maturati in materia previdenziale.

Dopo l'articolo 6 aggiungere il seguente:

ART. 6-*bis*.

(Regime delle operazioni infragruppo).

1. Non sono considerate cessioni di beni e prestazioni di servizi agli effetti dell'im-

posta sul valore aggiunto le operazioni effettuate nell'ambito del gruppo bancario dalle società strumentali di cui all'articolo 59, lettera *e)*, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

Sostituire l'articolo 7 con il seguente:

ART. 7.

(Copertura finanziaria).

1. Alle minori entrate derivanti dalla presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1998, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero medesimo.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

DDL13-3194-A-bis
Lire 1900