



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori LANNUTTI, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, GIAMBRONE, LI GOTTI, MASCITELLI, PEDICA, PETERLINI, RUSSO, SBARBATI, DE ECCHER e MENARDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GIUGNO 2012

Norme per la pubblicizzazione delle fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, e delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale delle fondazioni quali enti di diritto pubblico

ONOREVOLI SENATORI. - Scopo del presente disegno di legge è quello di riportare trasparenza ed efficienza nella gestione delle fondazioni bancarie, al di fuori di ogni forma clientelare e di prevaricazione politica. A tal fine si intende ri-publicizzare le fondazioni in modo da riacquisire i patrimoni bancari di origine pubblica, privatizzati in virtù della cosiddetta «legge Amato» (legge 30 luglio 1990, n. 218), a beni dello Stato, per destinare i ricavi, pari a oltre 50 miliardi di euro, alla riduzione esclusiva del debito pubblico.

Pertanto con l'articolo 1 del presente provvedimento si stabilisce che le fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, sono riconosciute come enti di diritto pubblico.

Lo Stato subentra nelle funzioni e nei compiti e in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi delle fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, ivi compresa la titolarità dei beni immobili e mobili.

Le fondazioni bancarie hanno origine dalle antiche casse di risparmio, associazioni private nate nell'Europa centrale ed affermatesi in Italia agli inizi del XIX secolo, quando si manifestò il bisogno di sostenere lo sviluppo produttivo dei ceti medio-piccoli dopo le disastrose guerre napoleoniche e di raccogliere i flussi di liquidità derivanti dalla nascente rivoluzione industriale.

L'attività delle casse di risparmio (nate su iniziativa prevalentemente privata) era diversa dall'attività bancaria vera e propria: le casse raccoglievano capitali con una sottoscrizione iniziale e poi con successivi depositi, mentre le banche nascono su iniziativa di gruppi ristretti ed hanno fini commerciali e speculativi; le casse svolgevano attività di assistenza e beneficenza, mediante elargi-

zione di beni indirizzati gratuitamente verso i ceti più umili, mentre le banche raccoglievano e remuneravano il piccolo risparmio. All'inizio degli anni '90 è emersa dunque la necessità di trasformare l'intero sistema bancario italiano per aggiornarlo rispetto alla cosiddetta «unità economica europea» che si andava delineando. L'Italia doveva affrontare l'apertura dei propri mercati ai *partner* europei. All'epoca, più della metà degli enti creditizi era di diritto pubblico.

Il Governatore della Banca d'Italia *pro tempore* Carlo Azeglio Ciampi trovò la soluzione per rendere le banche più appetibili per gli investitori stranieri: separare in due diverse entità le funzioni di diritto pubblico dalle funzioni imprenditoriali, cioè scorporare le fondazioni dalle banche ex pubbliche (trasformate in società per azioni): la citata legge Amato n. 218 del 1990 dispose che, mediante deleghe legislative, gli enti bancari diventassero società per azioni, sotto il controllo di fondazioni, le quali successivamente avrebbero dovuto collocare le proprie azioni sul mercato.

La legge-delega del 1990 configurava dunque le fondazioni bancarie come *holding* pubbliche che gestiscono il pacchetto di controllo della banca partecipata ma non possono esercitare attività bancaria; i dividendi sono intesi come reddito strumentale ad un'attività istituzionale (quella indicata nello statuto), che deve perseguire «fini di interesse pubblico e di utilità sociale». Nella prima fase (1990-1997), prevalse una ambiguità di fondo: attività bancaria e finalità istituzionali rimanevano ancora piuttosto confuse, anche perché le fondazioni bancarie erano tenute da un lato a controllare la banca e dall'altro a perseguire scopi non di lucro. L'unico elemento chiaro di attività «sociale»

delle fondazioni bancarie si ritrova nel dettato della legge 11 agosto 1991, n. 266, istitutiva delle organizzazioni di volontariato, e precisamente all'articolo 15, che dispone che un quindicesimo dei proventi di questi enti venga devoluto ai fondi regionali per il volontariato. L'evoluzione normativa degli anni seguenti ha mirato proprio ad eliminare questa confusione: un sistema misto di incentivi e vincoli mette in moto il mercato, nonostante la regolamentazione delle attività istituzionali sia ancora carente.

Le ricche fondazioni bancarie, con un patrimonio stimato di oltre 50 miliardi di euro, i cui membri, cooptati spesso con criteri feudali, vere «combriccole» di amici che non sembrano rispondere ad alcuno del loro operato, erogano finanziamenti insindacabili su progetti delle comunità locali, invece di offrire un contributo al risanamento del Paese e scrollarsi così di dosso l'accusa di clientelismo, continuano a gestire fondi e patrimoni con criteri «amicali». Gli amministratori delle ex banche e casse di risparmio che hanno accumulato ingenti risorse nel tempo, ricorrendo all'anatocismo ed a clausole contrattuali vessatorie ed illegali penalizzando utenti, consumatori ed imprenditori, invece di restituire alla collettività il frutto di una quota parte del «maltolto», deliberano ingenti fondi a se stessi ed alle loro combriccole di amici.

Purtroppo gli effetti deleteri delle fondazioni sulle banche sono forse il male minore. Esse costituiscono infatti una causa fondamentale di quell'intreccio perverso fra economia e politica, di quella cultura dell'incompetenza e del clientelismo, che imperversano nel nostro Paese. Con un patrimonio complessivo di oltre 50 miliardi di euro, e quote sostanziali in quasi tutte le maggiori banche, le fondazioni bancarie sono una fonte inesauribile di potere per i politici in carica, e il *refugium peccatorum* di ex politici bocciati dagli elettori, di professionisti e notabili locali, e di amici degli amici. I loro consigli sono designati in gran parte

dalle maggioranze del momento di comuni, province e regioni, e in parte dalla cosiddetta «società civile», cioè da camere di commercio, università e persino da vescovi; molti vengono addirittura cooptati dal consiglio in carica. Nessuno deve rendere conto a nessuno, eccetto che ai politici se si vuole essere rinnovati. Le fondazioni sono tanto più pericolose perché sono pervase di buone intenzioni e ammantate di una patina di rispettabilità. Nell'immaginario collettivo esse finanziano progetti meritori nel campo della cultura e del volontariato, e beneficiano la società civile. Ma il prezzo da pagare è altissimo, una rete fittissima di clientelismo a monte e a valle delle fondazioni, per ingraziarsi il potere politico, acquisire consenso e distribuire prebende.

E così da anni la Compagnia San Paolo di Torino, azionista di maggioranza relativa di Intesa Sanpaolo, è il teatro di una battaglia di tutti contro tutti in cui sindaci, ex sindaci, presidenti di provincia, di regione, di banche, di fondazioni, docenti universitari e intere correnti di partito si lanciano accuse e messaggi in codice che ormai solo un esegeta può decifrare. Il governo Monti ha già dimostrato di non guardare in faccia a nessuno nel suo tentativo di modernizzare l'Italia. Con le fondazioni ha l'opportunità di dare un altro segnale importante, per estirpare l'*humus* di cui si alimenta il sottobosco della politica e del clientelismo. Siamo consapevoli che non sarà facile, soprattutto perché le fondazioni sono state preveggenti, e grazie ad un pasticcio legislativo hanno strappato nel 1992 lo *status* di enti di diritto privato, benché i loro patrimoni appartengano alla collettività.

Le fondazioni bancarie sono in totale 89 e dispongono di un patrimonio complessivo di oltre 50 miliardi di euro, oltre la metà del quale è in mano alle prime 5 (Cariplo, Monte dei Paschi di Siena, Compagnia di San Paolo, Ente CR di Roma e Fondazione Cariverona) e complessivi due terzi sono in mano alle prime 11 (le altre sei sono Fondazione

CR di Torino, Ente CR di Firenze, CR di Cuneo, Fondazione Banco di Sardegna, Fondazione CR di Genova e Imperia, Fondazione CR di Padova e Rovigo).

Nel dicembre 2002 la quota impegnata nelle partecipazioni bancarie era del 33,7 per cento (14.062,9 milioni di euro), del 41 per cento nel 2001, mentre il resto era investito in titoli di Stato ed in società private scelte esclusivamente secondo il criterio della redditività. Da questo capitale le fondazioni ricavano ogni anno lauti guadagni, devoluti ad attività di utilità sociale: il settore maggiormente finanziato è quello artistico e culturale. È opinione diffusa che tale predilezione sia dovuta al fatto che le manifestazioni culturali siano un'ottima occasione per fare pubblicità alla propria banca. Questa la suddivisione per comparti: artistico e culturale 29 per cento, istruzione 16,5 per cento, assistenza sociale 12,5 per cento, filantropia e volontariato 12 per cento, sanità e ricerca 10 per cento e 9 per cento. I soggetti privati hanno ricevuto il 57,4 per cento degli importi, i soggetti pubblici il 42,6 per cento.

Le fondazioni in questione beneficiano tutte dello *status* di *no profit*; pertanto sono esentate dal pagare le tasse, perfino sugli utili usurari che ricevono dal prestare il denaro ai cittadini; la beneficenza, se non c'è prima la giustizia sociale, è solo restituzione del maltolto.

I contributi elargiti, oltre ad essere squilibrati rispetto alla destinazione d'uso, sono squilibrati anche da un punto di vista geografico. Infatti circa l'82 per cento dei contributi è a favore di iniziative del Nord, mentre al Centro va il 16 per cento ed al Sud ed Isole solo il 2 per cento (fonte: Associazione di fondazioni e di casse di risparmio - Acri). Ciò accade perché le fondazioni distribuiscono i contributi nel territorio in cui risiedono: poiché la maggior parte di esse ha sede al Nord, ne risulta spiegata l'anomalia.

La Fondazione Cariplo è il secondo socio di maggioranza del Gruppo Intesa-San Paolo

(dopo Goldman Sachs), da sempre nella lista delle banche che commerciano in armi.

Sono pertanto inaccettabili i privilegi fiscali delle fondazioni bancarie nonché l'esenzione delle stesse dal pagamento delle tasse potendo beneficiare dello *status* di *no profit*, perfino, come già accennato, sugli utili dei prestiti concessi ai cittadini a tassi usurari. Per questo motivo con il presente disegno di legge si propone di rivedere la disciplina fiscale delle fondazioni in modo da prevedere anche a carico dei predetti enti il pagamento dell'imposta municipale propria (IMU) di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

Il crollo delle banche in borsa sta trascinando nel gorgo molte fondazioni di origine bancaria. Si tratta di un fenomeno assai preoccupante, ancorché poco se ne parli. Nella prima fase della crisi finanziaria internazionale, seguita al *crac* di *Lehman Brothers*, le fondazioni avevano dato un contributo essenziale alla stabilità del sistema del credito, sottoscrivendo aumenti di capitale d'emergenza, anche oltre le quote di competenza, in Unicredit e garantendo di poterlo fare altrove come poi è accaduto in Intesa Sanpaolo e Monte dei Paschi. Negli annali dell'Acri, resta l'invito del presidente Giuseppe Guzzetti al governo a non insistere con i Tremonti *bond*: le banche, sostenute dalle fondazioni, se la sarebbero cavata da sole. Forse anche per questo un pubblico riconoscimento era stato tributato alle fondazioni dalla Banca d'Italia, nonostante la cultura dell'allora governatore Mario Draghi sia lontana da quella, prevalentemente cattolica e nazionale, di queste istituzioni. Ma alla fine di quest'estate drammatica, i margini per fare da architrave al sistema si vanno riducendo a vista d'occhio. Non è ancora detto che il disastro si compia. Le quotazioni delle banche italiane risentono pesantemente della crisi di fiducia sui titoli di Stato, che posseggono in non modica quantità, malgrado questa crisi di fiducia sia stata in parte contenuta da un governo diverso, più credibile di fronte ai mer-

cati. Ma anche il governo attuale è quello che è, e i numeri fanno impressione. E dai numeri bisogna partire, come sempre ricordava ai chiacchieroni Raffaele Mattioli, il banchiere che riscattò la grande Comit dal tracollo degli anni Trenta. Ebbene, già si è visto quanto presente sia stato l'impatto dei funesti mesi di agosto e settembre scorsi sugli stati patrimoniali. Il CorriereEconomia lo ha calcolato nelle 12 fondazioni maggiori limitandosi ai valori delle banche conferitarie, come si chiamano in gergo le aziende bancarie estratte dalle casse di risparmio, dai monti di pietà e dagli istituti di diritto pubblico che, nell'occasione, assunsero la veste giuridica di fondazioni secondo la citata legge Amato-Carli del 1990. Nelle banche conferitarie, infatti, le fondazioni conservano partecipazioni quasi sempre non più rilevanti, se singolarmente prese, a causa delle fusioni bancarie nel frattempo intervenute, ma spesso relevantissime nell'equilibrio del proprio portafoglio di investimenti. La tabella pubblicata parla da sé. Delle 12 fondazioni, solo due stanno ancora bene: la Carimonte Holding, cui la Fondazione Carimodena e la Fondazione del Monte di Bologna avevano conferito le loro quote di Rolo Banca ora in Unicredit, e la Fondazione Carige, per quanto la gestione dei Berneschi sia di quando in quando discussa. Tutte le altre hanno a libro le partecipazioni nelle loro vecchie banche a cifre ormai lontane dalla realtà. La situazione peggiore emerge alla Fondazione Cariverona, presieduta da Paolo Biasi, che registra una minusvalenza teorica dell'80 per cento su Unicredit, di cui è il primo azionista italiano. Segue, con una minusvalenza teorica del 75 per cento, la Fondazione Roma di Emmanuele Emanuele, erede dell'antica Cassa di risparmio della capitale che, gerente Cesare Geronzi, assorbì il Banco di Santo Spirito e il Banco di Roma e poi la Bipop-Carire per consegnare il tutto a Unicredit. A ruota, con una perdita teorica del 74 per cento, la Fondazione Caricuneo: ceduta la Banca regionale europea alla Banca

San Paolo di Brescia, poi confluita in Ubi, oggi la fondazione presieduta da Ezio Falco ha il 2 per cento, ma un solo voto, perché Ubi è una popolare. In questa classifica del segno meno vengono poi, nell'ordine, le fondazioni Crt (58%, presidente Andrea Comba), Mps (57%, Lionello Mancini), Compagnia di San Paolo (56%, Angelo Bennessia), Cariplo (50%, Giuseppe Guzzetti), Cariparo (49%, Antonio Finotti), Carifirenze (43%, Michele Gremigni) a Carisbo (27% Fabio Roversi Monaco). Sono percentuali da leggere anche e soprattutto in relazione al totale delle attività di ogni fondazione, nonché al patrimonio netto e ai debiti finanziari che qua e là cominciano ad affiorare. La tabella offre la possibilità di fare un pò di calcoli. Ma balza subito all'occhio che un conto sono i casi della Caricuneo o della Cariplo, ben altro conto sono quelli di Verona e Siena. Nella fondazione piemontese della Provincia Granda (Cuneo), la minusvalenza teorica sulla banca è ingente di per sé, ma incide solo per il 10 per cento sul totale delle attività e poco di più sul patrimonio netto. Stesso discorso per la grande fondazione lombarda, dove la diversificazione degli investimenti è spinta. Nella fondazione scaligera, invece, la perdita teorica sulla banca assorbe il 49 per cento delle attività totali e il 60 per cento del patrimonio netto. E, nella città del Palio, siamo al 49 e al 55 per cento, ma con l'aggravante di 760 milioni di debito, 600 dei quali fatti per poter sottoscrivere l'aumento di capitale. Un'altra analisi andrebbe dedicata al resto del portafoglio, investito in obbligazioni e azioni pubbliche e private, italiane ed estere, e in altri strumenti finanziari. Ma anche sotto questo profilo, alcuni elementi sono sì tutta evidenza: chi ha investito in altre banche (Cariverona, Siena e Crt hanno un pò di Mediobanca, Crt ha un piedino anche in Société Générale e Banco Sabadell), assicurazioni (Crt e Verona in Generali), infrastrutture (Crt ha il 6,7% di Atlantia) sta imbarcando altra acqua. E pure la diversificazione estrema soffre, a meno che si

sia fuggiti dall'Occidente per scommettere sui Paesi emergenti o sull'oro. Questo impervio passaggio metterà a dura prova l'attendibilità dei bilanci delle fondazioni. Che, del resto, dipende in larga misura dall'attendibilità dei bilanci bancari.

Pertanto, con il presente disegno di legge, nell'intento di rendere incisivo il ruolo dell'intervento pubblico nelle fondazioni, si provvede a rivedere i criteri di nomina degli organi di *governance*, anche prevedendo che

le stesse nomine vengano sottoposte al vaglio delle Commissioni parlamentari e che nella gestione del patrimonio delle fondazioni bancarie vengano osservati criteri prudenziali di rischio, in modo da conservarne il valore ed ottenerne una redditività adeguata, facendo altresì in modo che il patrimonio degli enti venga gestito in modo coerente con la natura delle fondazioni quali enti senza scopo di lucro che operano secondo principi di trasparenza e moralità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Regime civilistico delle fondazioni)

1. Le fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, sono riconosciute come enti di diritto pubblico.

2. Lo Stato subentra nelle funzioni e nei compiti e in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi delle fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, ivi compresa la titolarità dei beni immobili e mobili.

Art. 2.

(Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale delle fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto delle competenze delle regioni, uno o più decreti legislativi volti al riassetto della normativa vigente sulle fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, sulla base di quanto stabilito all'articolo 1 della presente legge. Nella predisposizione dei decreti legislativi il Governo è tenuto ad osservare i seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che gli enti di cui all'articolo 1 perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, fermi restando compiti e funzioni attribuiti dalla legge ad altre istituzioni;

b) prevedere che gli enti vincolino totalmente il loro patrimonio al perseguimento

degli scopi statuari, osservando, nell'amministrare il patrimonio, criteri prudenziali di rischio, in modo da conservarne il valore ed ottenerne una redditività adeguata, e garantendo una gestione coerente con la natura delle fondazioni quali enti senza scopo di lucro che operano secondo principi di trasparenza e moralità;

c) prevedere che gli enti devolvano ai fini statuari nei settori di cui alla lettera e) una parte di reddito, al netto delle spese di funzionamento, degli oneri fiscali e degli accantonamenti e riserve obbligatori, non inferiore al limite minimo stabilito ai sensi della lettera n) e comunque non inferiore alla metà, destinando le ulteriori disponibilità ad eventuali altri fini statuari, al reinvestimento, ad accantonamenti e riserve facoltativi ovvero alle altre erogazioni previste da specifiche norme di legge, con divieto di distribuzione o assegnazione, sotto qualsiasi forma, di utili agli associati, agli amministratori, ai fondatori e ai dipendenti;

d) stabilire che gli enti operano secondo principi di economicità della gestione e, fermo l'obiettivo di conservazione del valore del patrimonio, lo impiegano in modo da ottenerne un'adeguata redditività rispetto al patrimonio stesso, anche attraverso la diversificazione degli investimenti ed il conferimento, ai fini della gestione patrimoniale, di incarichi a soggetti autorizzati, dovendosi altresì adottare per le operazioni di dismissione modalità idonee a garantire la trasparenza, la congruità e l'equità;

e) prevedere la possibilità per gli enti di esercitare, con contabilità separate, imprese direttamente strumentali ai fini statuari, esclusivamente nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della conservazione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli, in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente per i singoli settori, e di detenere partecipazioni di controllo in enti e società che ab-

biano per oggetto esclusivo l'esercizio di tali imprese;

f) prevedere per gli enti la tenuta dei libri e delle scritture contabili, la redazione del bilancio di esercizio e della relazione sulla gestione, anche con riferimento alle singole erogazioni effettuate nell'esercizio, secondo le disposizioni del codice civile relative alle società per azioni, in quanto applicabili, nonché la pubblicità del bilancio e della relazione;

g) stabilire che gli enti 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 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;

h) prevedere che negli statuti degli enti siano contemplati distinti organi di indirizzo, di amministrazione e di controllo, composti da persone in possesso di requisiti di onorabilità, la cui nomina è sottoposta al vaglio delle Commissioni parlamentari competenti, fissando specifici requisiti di professionalità e ipotesi di incompatibilità per coloro che ricoprono i rispettivi incarichi e comunque assicurando, nell'ambito dell'organo di indirizzo, la rappresentanza del territorio e l'apporto di personalità che per preparazione ed esperienza possano efficacemente contribuire al perseguimento dei fini istituzionali. Con riferimento alle fondazioni la cui operatività è territorialmente delimitata in ambito locale dai rispettivi statuti, assicurare la presenza negli organi collegiali di una rappresentanza non inferiore al 50 per cento di persone residenti nei territori stessi da almeno tre anni;

i) prevedere che la carica di consigliere di amministrazione dell'ente conferente sia incompatibile con la carica di consigliere di amministrazione della società conferitaria, di enti e società dalla stessa eventualmente costituiti, nonché delle società di cui detengono partecipazione. Stabilire che i componenti e gli organi delle fondazioni non possono al termine dei mandati previsti dalle disposizioni vigenti ricoprire incarichi nelle società o enti di cui alla presenta lettera per un periodo di tre anni;

l) prevedere l'applicazione al personale dipendente degli enti del trattamento giuridico ed economico previsto per i dipendenti pubblici di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

m) prevedere che gli enti siano assoggettati, nell'ambito di una revisione generale della disciplina fiscale finalizzata ad una riduzione dei regimi di esenzione fiscale, al pagamento dell'imposta municipale propria (IMU) di cui all'articolo 8 del decreto legislativo del 14 marzo 2011, n. 23;

n) prevedere che gli enti sono soggetti alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze il quale verifica il rispetto della legge e degli statuti, la sana e prudente gestione, la redditività dei patrimoni e l'effettiva tutela degli interessi contemplati negli statuti. Prevedere, a tal fine, che il Ministro dell'economia e delle finanze:

1) autorizza le operazioni di trasformazione e concentrazione;

2) approva le modifiche statutarie;

3) determina, con riferimento a periodi annuali, sentite le organizzazioni rappresentative delle fondazioni, un limite minimo di reddito in relazione al patrimonio;

4) sentiti gli interessati, può sciogliere gli organi di amministrazione e di controllo per gravi e ripetute irregolarità nella gestione e, nei casi di impossibilità del raggiungimento dei fini statuari, può disporre la liquidazione dell'ente.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorso il predetto termine, i decreti legislativi possono comunque essere emanati.

