

Franco BASSANINI

## **Le Fondazioni di origine bancaria nella crisi e oltre la crisi<sup>1</sup>**

Come è stato ricordato or ora, la storia non è finita, e davanti a noi c'è ancora molto lavoro da fare e molte sfide da affrontare. Ma chi, come me, ha avuto la fortuna e l'onore di partecipare, in veste di relatore, a tutti e tre gli ultimi Congressi dell'ACRI, da Firenze a Bolzano a Siena, non può non sottolineare che molta strada è stata fatta in questi anni, che molte battaglie sono state combattute e vinte da coloro che oggi sono qui.

Il Congresso di Firenze fu un'assemblea di assediati. Molti di voi c'erano, e ne converranno con me: fu un Congresso riunito per organizzare la resistenza. A Firenze, Guzzetti chiese a me e a Giuseppe Guarino di motivare, sul piano del diritto costituzionale, le ragioni della autonomia e della libertà delle Fondazioni. Autonomia e libertà che erano sotto attacco, da destra e da sinistra, dal Governo e da settori autorevoli dell'opposizione, appoggiati da illustri editorialisti su tutti i principali giornali.

---

<sup>1</sup> E' il testo - riveduto e corretto nel dicembre 2009 - della relazione svolta al 21° Congresso dell'ACRI, Siena, 10 giugno 2009

Guarino ed io partimmo dall'articolo 2, dall'articolo 5, e dal neonato articolo 118 della Costituzione per costruire la teoria costituzionale della natura privatistica e della autonomia costituzionalmente garantita delle Fondazioni di origine bancaria. La stessa ricostruzione del sistema costituzionale che, pochi mesi dopo, avrebbe avuto il ben più autorevole suggello del Consiglio di Stato, e poi della Corte Costituzionale. Ma a Firenze quella ricostruzione era ancora largamente minoritaria, era solo la rappresentazione delle buone ragioni di una assemblea di assediati.

A Bolzano il clima era già cambiato. L'assedio era stato rotto, gli assediati avevano registrato importanti successi. Il Consiglio di Stato aveva dichiarato l'illegittimità di molte disposizioni dello schema di regolamento predisposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le due sentenze della Corte, ma soprattutto la sentenza Zagrebelsky, avevano affermato il fondamento costituzionale dell'autonomia delle Fondazioni, incomprimibile dal legislatore ordinario. Lo stesso Ministro dell'Economia e delle Finanze, Tremonti, *quam mutatus ab illo*, aveva prima ridimensionato e poi abbandonato la sua ostilità pregiudiziale nei confronti delle Fondazioni, come emerse già nel suo intervento a Bolzano ed è stato confermato dal suo intervento di oggi qui a Siena.

*(interruzione di Emmanuele Emanuele)*

BASSANINI - Sì, Emmanuele, ma devi ammettere che era implicito, nelle battute finali dell'intervento del

Ministro, un atteggiamento di rispetto e una volontà di collaborazione con le Fondazioni, che credo sarebbe sbagliato sottovalutare.

\* \* \*

A Bolzano dunque la battaglia legislativa e normativa era vinta. Ma non lo era ancora la battaglia culturale. I Giavazzi, i Debenedetti, i Visco insistevano ancora nelle loro critiche. Oggi il clima è cambiato: quando non hanno cambiato idea (come in parte è avvenuto nel caso di Franco Debenedetti), questi critici assomigliano sempre più agli ultimi giapponesi nella giungla, incapaci di capire che la guerra è finita, e che loro l'hanno perduta.

Non commettiamo l'errore di sopravvalutare - come ora ha fatto Gustavo Zagrebelsky - le oscillazioni della giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione: le sentenze ricordate poco fa riguardano il passato (la situazione normativa precedente la legge Ciampi) ed hanno notoriamente motivazioni contingenti.

Non facciamoci condizionare - noi e Zagrebelsky - dalle ben note vicende locali torinesi; esse hanno, per l'appunto, portata e motivazioni esclusivamente locali. La verità è che, oggi, nessuno può seriamente contestare il ruolo, l'autonomia, la libertà delle Fondazioni. Anche la crisi economico-finanziaria, che certo pone grandi problemi al mondo delle Fondazioni, mette tuttavia il suggello - come dirò tra poco - su quella che io penso si debba definire una storia di successo.

\* \* \*

Gli elementi fondanti di questa storia di successo sono stati delineati oggi in modo molto convincente dalla relazione del Presidente Guzzetti. I principali sono almeno tre; li riassumo in estrema sintesi.

Le Fondazioni di origine bancaria sono state il fattore decisivo di quella straordinaria ristrutturazione del sistema creditizio italiano, che si è realizzata negli ultimi quindici anni; e che ha salvato le banche dal rischio di fare la fine dei grandi campioni nazionali che qualche anno fa il nostro paese aveva nei settori della chimica, della siderurgia e dell'elettronica. Operavano in quei settori grandi imprese, all'avanguardia in Europa e talora nel mondo; di esse oggi non resta quasi più nulla; in quei settori il nostro paese ha ormai un ruolo marginale o è stato colonizzato da multinazionali con la testa e gli interessi all'estero.

Le Fondazioni, invece, hanno promosso e accompagnato intelligentemente la ristrutturazione del sistema del credito, hanno diluito gradualmente le loro partecipazioni per consolidare le banche conferitarie e accrescerne la competitività, hanno contribuito ad assicurare e a mantenere il legame di queste banche con i territori e con il tessuto economico-politico del paese; e una volta dismesso il controllo delle banche conferitarie, come molte hanno fatto, hanno comunque mantenuto il ruolo di azionisti rilevanti, lo hanno esercitato per lo più con saggezza e con lungimiranza, hanno assicurato il loro sostegno a buoni manager, impegnati nella realizzazione di piani industriali di

lungo respiro, li hanno difesi dagli assalti della speculazione a breve. Hanno svolto, insomma, il ruolo degli investitori di lungo termine, che altri non possono fare e che le Fondazioni, invece, erano e sono in grado di fare. Dubito che altrettanto avrebbero fatto gli immobiljaristi d'assalto o i "furbetti del quartierino", se le Fondazioni avessero a loro lasciato campo libero nell'azionariato delle banche, come qualcuno pretendeva nella torrida estate del 2005; perché nel DNA di quei signori non c'è l'investimento di lungo periodo e l'interesse per lo sviluppo e il consolidamento della società di cui sono azionisti, ma c'è la logica del mordi e fuggi, la logica dei capital gain di breve periodo; e magari della commistione tra politica e affari.

Se il settore del credito non è finito nelle mani di avventurieri, se non è stato colonizzato da grandi banche straniere, se si è ristrutturato e consolidato, se ha retto alla crisi meglio dei sistemi creditizi di altri paesi, lo si deve in buona misura alle fondazioni bancarie, azionisti lungimiranti, radicati nel territorio, attenti ai risultati di lungo periodo più che alle brillanti performance di un trimestre. Le Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia degli ultimi anni l'hanno opportunamente sottolineato.

Il secondo risultato conseguito in questi anni, è che ora finalmente abbiamo anche in Italia - grazie alle Fondazioni di origine bancaria - quel polmone finanziario del settore no profit, del terzo pilastro,

dell'economia sociale, che in Italia mancava del tutto. Siamo un po' più simili, Monti lo notava, a quei grandi paesi, come gli Stati Uniti, nei quali le Fondazioni hanno da tempo un ruolo fondamentale nello sviluppo e nel sostegno del terzo settore.

Il terzo risultato è che le Fondazioni possono ora rappresentare un rimedio, almeno parziale, a quella cronica carenza di robusti investitori istituzionali che tutt'ora rappresenta una anomalia e un handicap italiano, rispetto ad economie e a sistemi finanziari più avanzati ma con i quali dobbiamo competere.

\* \* \*

Tutte le storie di successo generano invidie, critiche, allarmi, tentativi di svalutazione. E così si è scritto che le Fondazioni bancarie sono la *longa manus* della politica nell'economia, lo strumento di un'impropria ingerenza dei partiti nel mercato. Ma poi, più recentemente, si è scritto il contrario, che le Fondazioni sono diventate, grazie alla debolezza della politica, qualcosa di ancora più intollerabile in un paese democratico, e cioè un potere autonomo e autoreferenziale.

Quest'ultima conclusione è in realtà ispirata da una convinzione ideologica ben precisa, di cui abbiamo già discusso a Firenze e a Bolzano. Parlo dell'idea che in una democrazia non debbano esistere istituzioni autonome dalla politica e dai partiti, che non debbano avere spazio istituzioni autonome espressione della società civile. E' un'idea fortemente radicata nella dottrina dello Stato del pensiero liberale

ottocentesco, una forma di individualismo statalistico che non riconosceva altro soggetto legittimato fra lo Stato e gli individui che l'impresa capitalistica, espressione della autonomia privata e dell'iniziativa degli individui nell'economia a fini di profitto. Le comunità intermedie, erano considerate un'anomalia, un residuo del passato da spazzar via nel rapporto diretto fra l'autorità dello Stato e la libertà degli individui. Le leggi Crispi dell'88, sulla pubblicizzazione delle Casse di Risparmio e dei Monti di Pietà, e del '90, sulla statalizzazione delle Opere Pie, erano l'espressione di questa concezione statalista e individualista insieme: supremazia dello Stato, libertà degli individui, nessun ruolo alla società civile, alle comunità intermedia, al pluralismo sociale.

Alla fine dell'Ottocento, alla cultura liberale comincia a contrapporsi la cultura marxista, ma sulla dottrina dello Stato la contrapposizione è in gran parte fittizia, in realtà c'è una convergenza: anche nella dottrina marxista c'è lo Stato e ci sono gli individui; si aggiungono due soggetti collettivi che sono gli strumenti collettivi per la difesa degli interessi degli individui più deboli, del proletariato che non dispone di capitali: il partito di massa e il sindacato, cinghia di trasmissione del partito; ma c'è nella dottrina dello Stato marxista la medesima svalutazione (anzi delegittimazione) del pluralismo sociale, della rete delle comunità intermedie

liberamente costituite dagli individui, che si ritrovava nella dottrina dello Stato liberale classica. La prima contestazione di questo modello avviene in seno all'Assemblea Costituente, ove emerge - e prevale con l'articolo 2 e con l'articolo 5 della Costituzione - una dottrina dello Stato di impronta personalista e comunitaria, ispirata all'idea di una società più articolata di quella liberal-marxista, basata sul pluralismo sociale, sulle libertà civili e sociali, sull'autonomia delle comunità intermedie: Così la Costituzione delinea un sistema istituzionale che, pur senza espressamente nominarli, è ispirato ai principi di sussidiarietà orizzontale e verticale.

Ma questi principi restarono a lungo lettera morta. Nei decenni successivi, nella nostra legislazione questi principi stentaronο a passare, anche perché la costruzione della legislazione restava nelle mani di grandi corpi dello Stato - il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, gli uffici legislativi dei Ministeri formati dai magistrati amministrativi e contabili - ancora culturalmente prigionieri delle due ideologie ottocentesche, la liberal-statalista-individualistica e la marxista-statalista.

Le critiche alle Fondazioni bancarie riflettono lo stesso pregiudizio culturale e ideologico. La verità è che nella cultura di alcuni autorevoli studiosi o commentatori, le formazioni sociali non hanno diritto di esistere autonomamente: se sono al servizio della politica, rappresentano un'impropria ingerenza dei partiti nell'economia; se sono autoreferenziali, cioè



rispondono alla società civile, al territorio, al terzo settore, al volontariato, non sono legittimate ad esistere e a liberamente operare, perché nella società e nell'economia dovrebbero - secondo questa concezione - avere posto solo gli individui e le organizzazioni capitaliste a fini di lucro da essi create. E' vero che tutto ciò è in palese contraddizione con i principi enunciati dagli articoli 2 e 118 della Costituzione, ed anche con i principi di una cultura autenticamente liberale o liberal-democratica, che dovrebbe dunque riconoscere libertà e autonomia non solo alle iniziative e alle scelte che gli individui fanno a fini di lucro, ma altrettanto e ancor più a quelle che le persone fanno organizzando formazioni sociali intermedie e partecipando all'attività di formazioni sociali intermedie. Ma queste contraddizioni vengono semplicemente ignorate, con una operazione di rimozione psicologicamente comprensibile ma intellettualmente inaccettabile.

\* \* \*

Negli ultimi anni tuttavia il mondo è cambiato; ed è cambiata anche l'Italia.

Il principio di sussidiarietà orizzontale e verticale è entrato esplicitamente a far parte dell'ordinamento dapprima con la riforma dell'amministrazione del 1997, che lo ha posto a base della riorganizzazione del sistema amministrativo comunemente nota come "federalismo amministrativo", poi con il nuovo Titolo V della Costituzione, che ha dato a questa scelta un'esplicita base costituzionale.

Il nuovo sistema istituzionale e amministrativo dà largo spazio alle autonomie regionali e locali, riconosce e promuove la sussidiarietà orizzontale, riconosce l' autonomia funzionale delle Camere di Commercio, l' autonomia dell' università, l' autonomia scolastica. La stessa istituzione di autorità indipendenti rappresenta il riconoscimento della necessità di organismi di regolazione e garanzia della concorrenza e dei diritti dei cittadini consumatori autonomi dal potere politico. Il cinque per mille introdotto da Tremonti è ispirato alla stessa cultura. Ma soprattutto è mutato lo scenario complessivo. Le sfide della globalizzazione, della competizione internazionale, dei grandi processi emigratori, del cambiamento climatico pongano agli Stati (e agli stessi continenti quando, come nel caso dell' Europa, hanno trovato un' organizzazione super-statale) problemi di straordinaria portata. E fanno emergere che lo Stato da solo non ce la fa, non ce la può fare senza un ricorso alle energie, al concorso, alla collaborazione della società civile, senza mobilitare risorse più ampie, senza far ricorso al principio di sussidiarietà. Mobilitazione delle risorse della società civile e radicamento nel territorio diventano le chiavi della competitività. In alcune pagine dell' ultimo libro di Tremonti, *La paura e la speranza*, si individua nel terzo settore il motore in più che si aggiunge allo Stato e al mercato per vincere le sfide della globalizzazione, per supplire ai fallimenti del mercato e ai fallimenti dello Stato.

\* \* \*

La crisi economico-finanziaria scoppiata in questi ultimi mesi conferma questo scenario, rende ancora più evidenti e indiscutibili queste conclusioni. Che cosa ne emerge? Sono emerse novità a mio avviso straordinarie. Ne cito alcune.

La prima. Mentre la cultura dominante, la communis opinio dei grandi commentatori soleva considerare il modello di welfare europeo come una palla al piede, che rendeva difficile la competitività delle economie europee continentali, oggi si comincia a capire che la coesione sociale è un valore, che un moderno sistema di welfare è un fattore essenziale di competitività e un baluardo contro le crisi. La crisi dei subprime americani nasce in un sistema nel quale l'assenza di un moderno sistema di welfare alla europea, l'assenza quindi di un sistema sanitario universale e di un sistema pensionistico pubblico, almeno in parte sostenuto da risorse pubbliche, ha costretto a costruire per le famiglie a basso e medio reddito meccanismi di accesso all'abitazione a buon mercato basati sulla sottovalutazione dei rischi, e alimentati dalla crescita continua della bolla immobiliare. Scoppiata la bolla, il sistema è crollato. E si comincia a capire che forse non è un caso se in Europa le economie che reggono meglio alla crisi sono le economie dei paesi scandinavi, l'economia tedesca e quella francese, dove moderni sistemi di welfare si accoppiano a moderni sistemi produttivi, in grado di reggere alla competizione delle economie emergenti.

La seconda. Come dimostra il Rapporto de Larosière - che è stato citato stamattina - si comincia a capire che uno dei fattori cruciali della crisi è stato il prevalere - nella finanza, nell'economia, ma anche nelle regole che avrebbero dovuto stabilizzare i mercati e prevenire le crisi - delle logiche di breve termine, della sottovalutazione e distribuzione dei rischi, della ricerca di rendimenti speculativi. E che dunque occorre rilanciare - anche con regole prudenziali e contabili adeguate e con opportuni incentivi fiscali - il ruolo degli investitori di lungo termine, capaci di finanziare investimenti a rendimenti diluiti nel tempo, a basso profilo di rischio e con elevate esternalità di interesse generale (di utilità sociale).

Le Fondazioni bancarie sono investitori di lungo termine: possono esserlo perché non hanno da render conto ad azionisti che operano sui mercati finanziari alla ricerca di profitti e capital gain speculativi di breve periodo, ma perché hanno come interlocutori il territorio, la società civile, le istituzioni pubbliche; non sono quindi tenute a dimostrare che sono in grado di creare il massimo valore per i loro azionisti nel tempo più breve possibile, ma possono proporre ai loro shareholders o ai loro stakeholders programmi di investimenti di lungo periodo che produrranno rendimenti diluiti ma sicuri, a basso rischio e ad alta utilità per le collettività di riferimento.

Questa è anche la ragione vera per cui tra lo Stato e le Fondazioni bancarie è scoppiata la pace; ed è stata suggellata dalla comune partecipazione azionaria nella Cassa Depositi e Prestiti: la Cassa, come le istituzioni similari di altri paesi europei, è infatti un ideale investitore di lungo termine; e lo può essere perché ha azionisti che per missione, per cultura, per etica accettano di investire i loro capitali in progetti di lungo periodo con rendimenti moderati e diluiti nel tempo, bassi profili di rischio e elevate esternalità di interesse generale.

\* \* \*

La crisi economico-finanziaria lascerà una pesante eredità sulle spalle degli Stati ad economia matura: accresciuti indebitamenti pubblici, uniti all'esigenza di finanziare grandi progetti di investimento di interesse pubblico (nei settori delle infrastrutture, della ricerca, dell'energia, della green economy) per far ripartire l'economia e attrezzarsi a reggere alla nuova fase competitiva che sta per aprirsi.

Come conciliare la necessità di ridurre il debito pubblico con quella di incrementare gli investimenti in infrastrutture, ricerca, ambiente? L'intervento di investitori di lungo termine pubblici, sociali, privato-pubblici appare a questo fine essenziale. Merita di essere favorito con regole prudenziali e contabili adeguate, con incentivi fiscali opportuni, con efficaci sistemi di garanzia pubblici (come quelli che agevolano la raccolta psotale dei risparmi delle famiglie).

Insomma: la crisi economico-finanziaria mette tutti di fronte a gravi difficoltà, anche le Fondazioni che dovranno nel breve periodo fare i conti con dividendi ridotti o addirittura azzerati.

Ma la crisi contribuisce a collocare le Fondazioni nel novero dei soggetti che hanno un grande futuro davanti a loro, un'importante ruolo e una importante missione da compiere. La crisi ha dimostrato che di loro c'è bisogno; che con loro si possono costruire prospettive più stabili e sicure di sviluppo, di crescita civile, sociale ed anche economica; e anche edificare argini più solidi nei confronti delle ricorrenti crisi finanziarie.