

**Dottorato di Ricerca in Diritto degli Affari**

**XXIV Ciclo**

**BANCOPOSTA E CASSA DEPOSITI E PRESTITI**

**Il circuito storico del risparmio postale e prospettive evolutive**

**SINTESI**

**Relatore**

**Chiar.mo Prof. Francesco Capriglione**

**Candidato**

**Dott.ssa Mavie Cardi**

Il tema oggetto dello studio è il ruolo del Bancoposta nel sistema finanziario, collegato alla sua controparte operativa, da sempre rappresentata dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Le due Istituzioni, infatti, operativamente connesse già dagli ultimi decenni del secolo XIX, rappresentano ancora oggi il duplice profilo di un processo unitario di raccolta e impiego del risparmio. Ed è nell'ambito di questa logica unitaria che ha avuto luogo lo sviluppo di un processo funzionale di tipo bancario, attraverso l'operatività di un sistema amministrativo fondato su due organizzazioni: le Poste, con una funzione monetaria assimilabile all'attività bancaria sul lato della raccolta, e la Cassa, sul fronte dell'impiego delle risorse, attraverso l'erogazione del credito a soggetti rientranti nel perimetro della Pubblica amministrazione.

Il lavoro è strutturato in due parti volte ad attribuire un inquadramento specifico ai due soggetti. In primo luogo, dopo un breve excursus storico, viene delineato il ruolo della Cassa depositi e prestiti, attribuendo una qualificazione funzionale alle attività svolte da quest'ultima. Viene esaminato quindi il soggetto postale e il duplice profilo del processo unitario di raccolta e impiego del risparmio posto in essere dalle due Istituzioni.

L'ultimo capitolo della tesi è invece dedicato ad un breve inquadramento del profilo comparatistico, analizzando i modelli operativi adottati da alcune Istituzioni analoghe in ambito comunitario.

Il lavoro è impostato metodologicamente sulla base dell'approccio teorico della c.d. analisi per funzioni, in modo da consentire una ricostruzione delle qualificazioni giuridiche sulla base di una analisi criticamente valutata delle singole "funzioni", ovvero attività svolte rispettivamente da Bancoposta e Cassa Depositi e Prestiti, sia autonomamente sia in collegamento tra loro.

### **Antecedenti storico-normativi del sistema «Bancoposta-Cassa DD. PP.»**

La duplice evoluzione del sistema «Bancoposta-Cassa DD. PP.» affonda le proprie radici in ordinamenti remoti dei quali si offre nel corso dello studio una breve ricostruzione storico-normativa, al fine di inquadrare in che modo la biunivocità ed, al tempo stesso, l'autonomia operativa del sistema «Bancoposta-Cassa DD. PP.»

abbiano da sempre alimentato il lato attivo e passivo di un circuito autonomo di raccolta e impiego del risparmio.

In particolare, la costituzione della Cassa trova realizzazione nel 1850, nell'Italia preunitaria, come positiva risposta all'esigenza di utilizzare per finalità pubbliche le masse finanziarie pervenute allo Stato da particolari canali di raccolta del risparmio privato, obiettivo peraltro tuttora in linea con la mission tradizionale dell'Istituto.

Più precisamente, il percorso che condurrà all'istituzione della Cassa trova origine già nell'Italia napoleonica grazie all'adozione di modelli amministrativi mutuati dall'esperienza francese, come la cassa di ammortizzazione "Monte Napoleone", istituita a Milano nel 1805.

Nel decennio successivo alla fondazione della Cassa DD. PP. fu frequente il ricorso ad interventi legislativi che ne perfezionarono l'assetto organizzativo ed istituzionale. Il primo ventennio di vita della Cassa ne evidenzia il delinearsi degli elementi distintivi; tuttavia, è a partire dal 1875 che si individuano i presupposti per approdare ad un radicale mutamento della realtà normativa: fino ad allora, infatti, la funzione affidata alla Cassa, di raccolta di depositi cauzionali e di natura simile, dava luogo ad un insieme di mezzi relativamente esiguo, prevalentemente impiegato nel finanziamento agli enti locali.

Nel 1875 viene assegnata alla Cassa DD. PP. la funzione di Cassa dei Depositi centrale del Risparmio Postale.

Lo sviluppo del sistema Cassa DD. PP. - Casse di risparmio postale prosegue impetuoso in età giolittiana quando effettivamente diviene, per dirla con un'espressione di Einaudi, "la grandissima banca della piccola gente".

Il Codice postale e delle telecomunicazioni, nel 1936, definisce il rapporto tra le due Istituzioni, affidando il ruolo di sportello di raccolta alle Poste e quello di soggetto emittente alla Cassa.

Tale circuito autonomo di impiego della raccolta dà luogo ad un sistema amministrativo, basato cioè su due organizzazioni ministeriali. Il risparmio postale risulta quindi promosso (le Poste agiscono solamente come soggetto collocatore) ed intermediato dallo Stato, a vantaggio della fiscalità generale.

Il carattere amministrativo del circuito Casse di risparmio postali - Cassa DD. PP. spiega la separatezza normativa che per anni ha comportato una totale estraneità del sistema rispetto alla legislazione bancaria.

Conseguenza applicativa dell'esclusione della disciplina del Bancoposta dall'ordinamento finanziario è stata l'assenza di Vigilanza sulla raccolta (inizialmente) ed in seguito anche sul sistema dei pagamenti.

Si può quindi ritenere che il circuito casse di risparmio postali - Cassa DD. PP. sia stato per lungo tempo un ordinamento "chiuso" essendo oggetto di normazione propria, destinata a due soli organismi: l'amministrazione postale e quella della Cassa.

### **La duplice evoluzione del sistema Bancoposta- Cassa DD. PP.**

Nel 1998 l'Ente Poste Italiane viene trasformato in S.p.A. (secondo quanto indicato dal Decreto legge 1 dicembre 1993, n. 487, poi convertito nella legge 29 gennaio 1994, n. 71) avviando un percorso di profondo rinnovamento dell'assetto organizzativo ed istituzionale.

Nel 2001, in risposta all'esigenza di realizzare l'avvicinamento della disciplina del Bancoposta ai principi generali dell'ordinamento finanziario, viene approvato dal Consiglio dei Ministri, il Regolamento dei servizi di Bancoposta, volto a realizzare le medesime condizioni concorrenziali tra i vari soggetti operanti nell'intermediazione finanziaria.

Il risparmio postale (libretti di risparmio e buoni fruttiferi postali) rimane parte di un sistema "chiuso" in cui gli impieghi sono unicamente destinati al settore della P.A., ma non più separato, in quanto sottoposto alla vigilanza esercitata dalle autorità di supervisione finanziaria.

Bancoposta inoltre assume nel corso degli anni successivi una configurazione autonoma sviluppando nuove attività oltre a quelle tradizionali e ponendosi sul mercato come soggetto di intermediazione finanziaria non bancaria.

Parallelamente un intenso processo di rinnovamento interessa anche la Cassa che, trasformata da Amministrazione dello Stato a S.p.A., nel 2003 (D.L. 30 settembre 2003, n. 269), vede la riforma articolare la propria gestione in due

differenti settori: la Gestione separata (legata alla mission tradizionale e alle sue caratteristiche) e la Gestione ordinaria basata su criteri di intermediazione finanziaria non bancaria e rivolta direttamente al mercato.

In particolare, la Gestione separata è sottoposta al potere di indirizzo del Ministero dell'economia e delle finanze, considerata la qualifica di "servizi di interesse economico generale" attribuita alla raccolta del Risparmio postale ed al finanziamento della Pubblica amministrazione. In virtù di tale qualifica infatti, la Cassa beneficia della garanzia dello Stato sul Risparmio postale.

Ai tradizionali prodotti della Gestione separata si aggiungono peraltro nuove forme di finanziamento rese disponibili per categorie omogenee di soggetti o di finalità; la raccolta postale infatti può essere impiegata per il finanziamento di soggetti privati impegnati nella realizzazione di opere promosse da enti pubblici, o dedicata alle PMI per il superamento di temporanee carenze nell'offerta di credito, o ancora, finalizzata a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese quando le operazioni sono assistite da garanzia della SACE S.p.A..

Nel lavoro si evidenzia pertanto la possibilità per la Cassa di agire in maniera innovativa, a seguito del processo di rinnovamento che ne ha esteso il perimetro di operabilità. Ciò si realizza, appunto, nell'utilizzo della raccolta postale per il finanziamento tanto di progetti promossi da enti pubblici e territoriali, ma anche volti a sostenere le PMI per favorirne il rafforzamento patrimoniale e l'internazionalizzazione. La Cassa, inoltre agisce come investitore diretto in fondi per lo sviluppo di iniziative di social housing, nel settore dei servizi immobiliari. A ciò si aggiunge il supporto alle politiche di sviluppo del Paese attraverso la gestione di strumenti per il sostegno dell'economia, istituiti da norme specifiche, prevalentemente attraverso il canale bancario.

A ciascuna linea di attività corrispondono peraltro specifiche forme di finanziamento previste dalla stessa norma di riforma dell'Istituzione.

La gestione del risparmio postale è regolata da una convenzione tra i due soggetti che ne definisce i criteri di remunerazione per l'attività di collocamento e per la gestione amministrativo-contabile.

Il nuovo quadro normativo riguardante la Cassa assoggetta inoltre quest'ultima alle disposizioni del Titolo V del Testo unico bancario, sottoponendola

inoltre alla vigilanza informativa ed al regime di riserva obbligatoria, secondo le modalità previste per gli enti creditizi.

Come accennato, la seconda parte del lavoro è dedicata allo studio della controparte operativa della Cassa DD. PP., vale a dire al Bancoposta.

In primo luogo, nell'ambito dell'analisi del ruolo del Bancoposta nel contesto dei mercati finanziari vengono poste in luce, tra gli altri aspetti, le problematiche derivanti dalla compresenza nell'operatività di Poste Italiane delle due componenti che la caratterizzano: da un lato, la funzione tradizionale legata agli adempimenti tipici del ruolo di erogatore di servizi di interesse generale (servizio universale) e dall'altro, l'attività prettamente commerciale, incentrata sulla crescente presenza, da parte dell'operatore postale, sul libero mercato dei servizi non soltanto finanziari, ma anche assicurativi e telematici.

Da qui, la rilevanza normativa di un recente intervento del legislatore (D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10) volto alla costituzione di un Patrimonio Destinato esclusivamente all'esercizio dell'attività di Bancoposta, in risposta alla necessità di dar luogo ad un compendio patrimoniale autonomo e separato, volto a garantire la presenza di parametri di stabilità e di sana e prudente gestione.

Nel corso dello studio viene pertanto analizzata la disciplina delle modalità di separazione patrimoniale, in considerazione del notevole passaggio evolutivo che essa rappresenta, sia sul piano concorrenziale che ai fini dell'applicazione degli istituti di vigilanza prudenziale della Banca d'Italia.

Vengono poi esaminati i riflessi operativi derivanti, per l'Azienda postale, dall'accresciuta complessità normativa che negli ultimi anni ha caratterizzato la regolamentazione del settore finanziario, e le conseguenti attività volte all'adeguamento alla nuova disciplina, in particolar modo relativamente ai servizi di investimento.

Infine, l'analisi è dedicata ad un breve inquadramento dell'offerta dei prodotti e servizi finanziari da parte di Bancoposta, che prescindono dal risparmio postale propriamente inteso e dal peculiare rapporto in essere tra Poste e Cassa depositi e

prestiti. L'analisi si sofferma infatti sulle caratteristiche dell'offerta di prodotti di investimento; sul Conto corrente postale; sulla moneta elettronica; sul collocamento di obbligazioni e azioni da parte di BancoPosta e sui servizi assicurativi.

### **Prospettive evolutive del sistema**

L'assetto di Poste Italiane acquisisce un nuovo peso istituzionale, in chiave prospettica, nell'ambito della partecipazione al progetto promosso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per la costituzione della Banca del Mezzogiorno. L'iniziativa è finalizzata alla costituzione di una banca rivolta allo sviluppo del meridione, in linea con le indicazioni dalla Legge Finanziaria 2010.

Con riguardo alla Cassa DD. PP., invece, viene esaminata nel lavoro la recente partecipazione di quest'ultima al Fondo di *private equity* denominato *InfraMed Infrastructure Fund (IIF)*, destinato a finanziare infrastrutture nel comparto dei trasporti, dell'energia e dello sviluppo sostenibile nei paesi del sud-est del Mediterraneo ed al Fondo *Marguerite* volto alla realizzazione di investimenti diversificati a lungo termine in tutti i paesi dell'Unione Europea

### **Un breve confronto comunitario**

Nel contesto dell'analisi brevemente richiamata, è apparso utile, ai fini di uno studio comparato, tratteggiare infine alcuni elementi comuni e di diversità che caratterizzano il contesto europeo di riferimento.

In questo senso, l'ultimo capitolo della tesi ha l'obiettivo di fornire un breve inquadramento dell'ambito di attività, dei modelli di intervento e della struttura societaria di alcuni soggetti europei, evidenziandone le caratteristiche operative alla luce degli stessi profili di valutazione utilizzati per lo studio della Cassa depositi e prestiti.

In particolare, vengono analizzati il modello francese della *Caisse des Dépôts et Consignations* e quello tedesco di *KfW Bankengruppe*. Ciò in quanto entrambi i soggetti, per ragioni diverse, presentano interessanti motivi di confronto con il modello italiano.

Questi ultimi offrono infatti notevoli spunti di attualità; un esame della convergenza tra il modello italiano e le esperienze europee citate trova infatti ampio riscontro nei modelli operativi della Cassa depositi e prestiti, di cui il modello francese, come si è visto, è antesignano anche sul piano storico e tuttora modello di riferimento per aspetti strutturali ed operativi. Basti pensare all'impegno congiunto dei tre organismi nelle recenti iniziative di *fund raising* europee, come il Fondo infrastrutturale "Marguerite" (2020 European Fund for Energy, Climate Change and Infrastructure) e nella costituzione del "Long Term Investors Club", quest'ultimo, volto ad affermare l'importanza del ruolo degli investitori di lungo periodo per la stabilità finanziaria e la crescita economica dell'Europa.