

NOTE SULLA RIFORMA DELLE BANCHE POPOLARI

Lo scorso 24 gennaio il Governo ha emanato il **decreto-legge del 24 gennaio 2015, n. 3**, recante “Misure urgenti per il sistema bancario e per gli investimenti” (AC [2844](#)). Il decreto si compone di nove articoli, ma l’interesse principale risiede innanzitutto nell’**articolo 1**, che nella sostanza prevede una profonda **riforma della disciplina delle banche popolari**. Una riforma di cui, con maggiore o minore intensità secondo i momenti, si discute da più di vent’anni. Tanto che sollecitazioni in tal senso sono venute, nel tempo, dalla Banca d’Italia e dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato, come anche dal Fondo monetario internazionale e dall’Ocse. Le stesse popolari, peraltro, hanno affacciato ipotesi di una loro complessiva “autoriforma”. In assenza però di risultati concreti, il Governo ha ritenuto necessario procedere con un proprio intervento, di cui si tracciano qui i **principali criteri e obiettivi**, rinviando per maggiori dettagli al [dossier del Servizio studi della Camera dei deputati, n° 267](#) del 2 febbraio 2015.

COSA CAMBIA CON L’ARTICOLO 1 DEL DECRETO-LEGGE 3/2015

Con una serie di modifiche alla disciplina in materia recata dal Testo Unico delle leggi in materia Bancaria e creditizia (TUB) di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, l’articolo 1 del decreto restringe, in sintesi, il novero delle banche popolari che **possono mantenere la forma cooperativa** a quelle la cui **dimensione** – misurata dal totale dell’attivo di bilancio – **non sia superiore a 8 miliardi** di euro.

Le altre, quelle “maggiori”, hanno **18 mesi di tempo per trasformarsi in Società per Azioni** (oppure per tornare al di sotto della soglia di 8 miliardi), pena l’adozione di provvedimenti da parte dell’Autorità di vigilanza. Le banche al di sopra della soglia potranno realizzare processi di concentrazione con altri intermediari creditizi, purché compiuta l’aggregazione ne risulti comunque una S.p.A..

IL SISTEMA DEL CREDITO COOPERATIVO IN EUROPA E IN ITALIA

In diversi Paesi è presente un sistema di credito cooperativo a vocazione mutualistica. Secondo l’associazione europea di categoria, i prestiti di questo tipo di istituti superano il 30% di quelli complessivi in Italia e in Austria, Danimarca, Finlandia, Francia e Paesi Bassi. La loro clientela principale è rappresentata da piccole e medie imprese. In **Germania** le banche di credito cooperativo (dalle *Sparkassen* alla *Volksbanken*) sono più di mille e i loro prestiti ammontano a circa il 20% del totale. Negli **Stati Uniti** hanno un ruolo importante le cosiddette *Savings and Loan Associations*, banche che assumono una forma mutualistica e che sono specializzate nell’erogazione di mutui ipotecari. Anche nel **Regno Unito** è diffusa questa tipologia bancaria.

In Italia, le due diverse forme nelle quali si è articolata la cooperazione in ambito bancario sono le **banche di credito cooperativo (Bcc)**, che sono succedute alle casse rurali e artigianali e che anche per questa origine storica hanno più intensamente conservato il loro carattere di mutualità, e appunto le **banche popolari**, che si dividono in due classi chiaramente distinte: da una parte quelle che hanno mantenuto una dimensione contenuta

e operano sul territorio, dall'altra i gruppi bancari di grandi dimensioni che operano su vasta scala e che di norma hanno una capogruppo quotata in borsa.

Il sistema di *corporate governance* che contraddistingue le banche popolari, e che è oggetto del decreto-legge in questione, presenta alcune **peculiarità**: il principio del **voto capitario** (il cosiddetto "voto per testa"), in base al quale ciascun socio, a prescindere dal numero e dal valore delle azioni in suo possesso, dispone di un solo voto; la fissazione di un **limite al possesso di azioni** della banca da parte di ciascun socio (non più dell'1% del capitale sociale); l'istituto del **gradimento** di nuovi soci, per cui le domande di ammissione possono essere rigettate dal Consiglio di amministrazione.

Se le banche di credito cooperativo non rientrano nella riforma, le **banche popolari interessate** sono **dieci**, di cui sette quotate e tre con azioni diffuse tra il pubblico in misura rilevante.

Di queste dieci banche coinvolte nella riforma, sette sono classificate come "soggetti significativi" per la rilevante dimensione dei loro attivi e quindi soggette alla vigilanza diretta da parte della Bce.

Questi i dati dei loro attivi al giugno 2014 (in miliardi di euro):

Banco Popolare Società Cooperativa:	126.044
Unione di Banche Italiane S.c.p.a. (UBI Banca):	123.226
Banca Popolare dell'Emilia Romagna:	60.931
Banca Popolare di Milano S.c.ar.l. (BPM):	48.784
Banca Popolare di Vicenza S.c.p.a.:	46.148 (non quotata)
Veneto Banca S.c.p.a.:	37.921 (non quotata)
Banca Popolare di Sondrio:	33.027
Credito Valtellinese:	26.900
Banca Popolare di Bari S.c.p.a.:	14.900 (non quotata)
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio:	12.519

COME INTERVIENE IL DECRETO

Come accennato, l'articolo 1 del decreto introduce limiti dimensionali per l'adozione della forma di banca popolare: con un **attivo superiore agli 8 miliardi** (della banca o del gruppo bancario di cui la popolare è capogruppo) scatta l'**obbligo della trasformazione in Società per Azioni**. Sarà l'organo di amministrazione, a meno che entro un anno l'attivo non sia ricondotto al di sotto di questa soglia, a convocare l'assemblea ai fini della trasformazione. Nel caso tutto ciò non avvenga, la Banca d'Italia può assumere una serie di determinazioni: può vietare alla banca di intraprendere nuove operazioni, può assumere provvedimenti di amministrazione straordinaria della banca (entrambe queste possibilità sono peraltro previste dal già citato TUB) e può proporre alla Banca centrale europea la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e proporre al Ministero dell'Economia la liquidazione coatta amministrativa della banca stessa.

Viene quindi introdotta una **nuova disciplina** per le trasformazioni di banche popolari in società per azioni e per le fusioni a cui prendano parte banche popolari e da cui risultino società per azioni, volta a regolamentare in modo uniforme tali vicende societarie,

sottraendo ai singoli statuti la determinazione delle maggioranze previste per la loro approvazione.

Durante l'esame nelle Commissioni, **su richiesta del PD**, sono state apportate delle **modifiche** volte a **salvaguardare**, durante la fase di transizione e di consolidamento, i nuovi istituti bancari **da scalate ostili**, con modalità già proposte dalla Banca d'Italia. È stata pertanto introdotta la facoltà di prevedere negli statuti delle società per azioni risultanti dalla trasformazione delle banche popolari, per un periodo non superiore a due anni, un **tetto del 5% al diritto di voto in assemblea**. Inoltre, per le medesime finalità, si stabilisce che le **speciali maggioranze assembleari**, previste per le trasformazioni delle banche popolari in società per azioni e per le fusioni che coinvolgono detti istituti, si applichino anche alle relative modifiche statutarie ed alle diverse determinazioni conseguenti al superamento del limite all'attivo di otto miliardi di euro.

Per quanto riguarda le **banche popolari più piccole**, al di sotto della soglia degli 8 miliardi (sono ventisette: dalla Banca Popolare dell'Alto Adige¹, undicesima in classifica, alla Banca Popolare delle Province Calabre, al trentasettesimo posto), vengono mantenuti i tratti essenziali del modello cooperativo, vale a dire il voto capitolario, i limiti al possesso azionario e il gradimento. Al tempo stesso l'obiettivo è quello di favorire anche per loro una **governance efficiente** e un **migliore accesso al mercato dei capitali**. A tal fine diventano per loro applicabili alcune norme del Codice Civile che, fra le altre cose:

- introducono la possibilità, per tali istituti, di **emettere strumenti partecipativi** dotati di diritti patrimoniali e/o amministrativi e strumenti meramente finanziari o di debito;
- permettono all'atto costitutivo di attribuire ai soci cooperatori persone giuridiche **più voti** (ma non oltre cinque), consentendo una deroga al voto capitolario;
- allentano i vincoli sulla **nomina degli organi di governo societario** (la maggioranza degli amministratori non dovrà più essere scelta fra i soci cooperatori ovvero tra le persone indicate dagli stessi), garantendo maggiori poteri agli organi assembleari;
- innalzano da 10 a 20 il numero massimo di deleghe conferibili per il voto in assemblea, la cui determinazione (comunque non inferiore a 10) resta agli statuti.

LE FINALITÀ DEL PROVVEDIMENTO

L'intervento normativo non è dovuto alla necessità di porre rimedio ad una condizione di debolezza delle banche popolari interessate, semmai è legato alla volontà di **valorizzare ulteriormente uno dei punti di forza del sistema bancario italiano**, contribuendo ad incrementare il grado di stabilità complessiva dell'intero sistema creditizio nazionale.

Come ha sottolineato il Ministro dell'Economia Padoan, si tratta di **“dare una scossa”** al sistema delle banche popolari, «preservando però in alcuni casi una forma di *governance* che ha servito bene il Paese».

Attraverso il passaggio al modello di Società per Azioni e al **superamento dei tre peculiari istituti** appena citati (ripetiamoli ancora: **voto capitolario, limiti al possesso azionario e gradimento dei soci**), gli obiettivi fondamentali sono infatti quelli di

¹ Si segnala che allo stato attuale il progetto di fusione fra Banca Popolare dell'Alto Adige e Banca Popolare di Marostica è in fase avanzata e produrrà i suoi effetti dal 1 aprile; dal nuovo assetto organizzativo risulterà una banca popolare con attivo superiore alla soglia prevista dal decreto, quindi soggetta all'obbligo di trasformazione in Società per Azioni.

consentire alle banche di poter **reperire più agevolmente risorse sul mercato di capitali**, accrescendone l'attrattiva nei confronti degli investitori, e al tempo stesso di **favorire una maggiore trasparenza e la piena contendibilità** degli assetti proprietari e il ricambio della compagine sociale, e quindi della *governance*.

Da questo secondo punto di vista, quello di una **migliore gestione**, è il Presidente della Consob, Giuseppe Vegas, a rilevare che «oggi l'elevato grado di frazionamento della proprietà, conseguente alla presenza di un tetto al possesso azionario, non agevola l'azione di sorveglianza e di indirizzo sull'operato degli amministratori svolta dagli azionisti», così come la presenza del voto capitaro e la necessità di raggiungere sempre e comunque un accordo tra un gran numero di soci comporta di fatto un **«ingessamento della struttura e dell'organizzazione societaria»** suscettibile di determinare **«l'autoreferenzialità degli amministratori**, con il rischio che vengano privilegiate scelte subottimali in relazione all'interesse sociale complessivo».

Tornando invece al primo obiettivo, è la stessa fase storica che stiamo vivendo, appena successiva alla grande crisi finanziaria globale, a far ritenere di dover mettere le medie e grandi banche popolari **in condizione di aumentare il loro capitale** nella misura e con la rapidità che possono essere richieste dalle circostanze, rivolgendosi ad una **platea più ampia di risparmiatori e investitori**. Di questo avviso, ad esempio, si è detto il Governatore della Banca d'Italia nell'audizione del 15 dicembre 2014 alla Commissione Finanze della Camera. In questa occasione Visco ha sottolineato come «alcune banche popolari di media dimensione siano caratterizzate da strutture proprietarie e da assetti di governo societario che non agevolano gli interventi di rafforzamento» in grado di far fronte a eventuali fasi di crisi; di qui l'importanza di «continuare a sollecitare queste banche a porre in essere le misure, non solo organizzative, necessarie per agevolare la capacità di reperire risorse sul mercato e divenire più attraenti agli occhi degli investitori».

E d'altra parte occorre anche tenere conto, in tal senso, delle **nuove norme a livello europeo** sulla regolazione, la supervisione e la risoluzione delle banche: il nuovo sistema di vigilanza comune nell'area dell'Euro ha posto al suo centro proprio il tema del capitale, come ha mostrato l'esercizio di "valutazione approfondita" (*comprehensive assessment*) dello scorso anno. In particolare, la nuova cornice normativa europea sulle crisi bancarie fa sì che le nuove esigenze di capitale, se non soddisfatte in tempi brevi, possano far scattare i presupposti per una "risoluzione" della banca, con azionisti e altri creditori diversi dai depositanti che verrebbero chiamati a partecipare alla perdite (*bail-in*).

Il Direttore generale della Banca d'Italia, Salvatore Rossi, nella testimonianza resa alle Commissioni riunite Finanze e Attività produttive, Commercio e Turismo, ha osservato che in questo contesto **«la forma giuridica cooperativa è uno svantaggio competitivo»**.

TIMORI DI POSSIBILI EFFETTI NEGATIVI

Lo stesso Salvatore Rossi non ha nascosto al tempo stesso l'esistenza, da diverse parti, di timori e remore riguardo **possibili effetti negativi della riforma**. Sono timori e remore, e anche aperte contrarietà, provenienti da diverse parti politiche e realtà territoriali, oltre che dalla stessa Associazione delle banche popolari.

Proprio la necessità di mantenere il **legame con il territorio** di questi istituti è uno degli elementi di critica più diffusi. Un'ampia letteratura sottolinea come un punto di forza fondamentale del nostro sistema sia rappresentato proprio dal **contatto diretto con la clientela di riferimento** (*relationship lending*), che facilita la possibilità di avere vantaggi

informativi nella selezione del merito di credito e riduce quindi la rischiosità dei prestiti. Su questo punto di forza, peraltro, hanno fatto leva le banche italiane del territorio durante la prima fase della crisi globale, cosa che ha permesso di attutire, almeno in parte, la diminuzione dell'offerta di credito da parte delle banche maggiori.

Al tempo stesso, sempre seguendo le osservazioni di Salvatore Rossi, è anche vero che **le maggiori banche popolari** italiane sono ormai notevolmente **lontane dal modello di "banca del territorio"**. Intendendo con questo «una banca che concentri i suoi prestiti in un territorio circoscritto e che, inoltre, rappresenti una quota rilevante dei prestiti erogati in quel territorio». Nessuna delle dieci maggiori popolari si avvicina a questo modello, basti pensare che esse hanno in media sportelli in sessanta province (le prime tre banche italiane ne hanno non molti di più, settanta in media).

Altri timori legati alla riforma sono quelli di una possibile ricaduta negativa **dal punto di vista occupazionale**. Chi teme questo sottolinea che tra il 2008 e il 2013 l'occupazione del settore bancario italiano è complessivamente diminuita di circa 30 mila persone e che questo dato potrebbe peggiorare proprio per le **aggregazioni fra banche** che scaturirebbero dalla riforma. A costoro c'è però chi risponde che proprio l'esperienza di questi ultimi anni ha messo in evidenza come la più seria minaccia ai livelli occupazionali venga non dalle azioni per aumentare la produttività e contenere i costi di gestione delle banche – risultati che aggregazioni ben condotte e autorizzate dalle Autorità di vigilanza comportano – ma dalla mancanza di tali azioni.

Post scriptum

PRIMA LETTURA CAMERA

AC 2844

[iter](#)

PRIMA LETTURA SENATO

AS 1813

[iter](#)

[Legge n. 33 del 24 marzo 2015](#)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 70 del 25 marzo 2015