

**La perdurante specialità delle banche popolari,  
tra crisi finanziaria globale e prospettive di riforma.**  
di Paolo Rossi

SOMMARIO: Premessa - 1. Cenni all'evoluzione delle banche popolari nel sistema bancario italiano, tra localismo e globalizzazione. - 2. Le peculiarità strutturali del modello "popolare" nella disciplina speciale. - 2.1. La vocazione localistica. - 2.2. La mutualità attenuata o perduta? - 2.3. Lo statuto delle popolari nel tub - 3. Crisi finanziaria globale e attuazione comunitaria di Basilea III. - 4.(Segue) ... e il possibile impatto sulle banche popolari. - 5. Tendenze riformatrici della disciplina nazionale: verso il "necessario" *restyling* del modello "popolare".

**Premessa**

Le banche popolari<sup>1</sup> costituiscono un fenomeno del tutto peculiare nel sistema bancario italiano. In effetti, le sovrapposizioni legislative e l'articolazione normativa ascrivono il fenomeno della cooperazione di credito tra quelli più controversi e ricchi di dibattito, soprattutto avuto riguardo alle banche popolari, che hanno vissuto e vivono da tempo difficoltà di collocazione, trovandosi in una

<sup>1</sup> - Sul fenomeno in generale delle banche popolari si vedano, tra gli altri, FERRI, *Banca popolare*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959; SIMONETTO, *La cooperativa e lo scopo mutualistico*, in *Riv. Soc.*, 1971, p. 245 ss.; PAOLUCCI, *La mutualità nelle cooperative*, Milano, 1974; CESQUI, *Gli sviluppi della cooperazione e lo scopo mutualistico*, in *Jus*, 1977, p. 117 ss.; ALBERICI-ADALBERTO, *Le cooperative di credito*, Milano, 1980; CAPRIGLIONE, *Imprenditorialità bancaria e cooperazione di credito*, in *Banca e borsa*, 1982, I, p. 512 ss.; BELLI-BROZZETTI, *Banche popolari*, voce in *Dig. IV, sez. comm.*, Torino, 1987, 153 ss.; OPPO, *Mutualità e lucratività*, in *Riv. dir. civ.*, 1992, I, p. 359 ss.; COSTI, *La riforma delle società cooperative: profili patrimoniali e finanziari*, in *Giur. comm.*, 1992, I, 936 ss.; BASSI-CAPO-D'AMARO-SARNO, *La riforma delle società cooperative*, Milano, 1992; PORZIO, *Nuove norme per le partecipazioni delle banche popolari*, in *Corr. giur.*, 1992, p. 1193; SCHLESINGER, *Le banche cooperative*, in *Riv. soc.*, 1994, I, p. 434; RESCIGNO, *Il nuovo volto delle banche popolari*, in *Banca Borsa e titoli di credito*, 1994, II, p. 308 ss.; ID., *La circolazione delle azioni delle banche popolari tra codice civile e normativa speciale*, in *Banca Borsa e titoli di credito*, 1994, II, p. 679 ss.; SALERNO, *La trasformazione delle banche popolari in società per azioni e lo spirito della forma cooperativa*, in *Banca Borsa e titoli di credito*, 1994, I, p. 337 ss.; CASTALDI, *La nuova legge bancaria: suoi riflessi sulla disciplina delle casse rurali e artigiane*, in *Banca e borsa*, 1994, I, p. 805; MAIMERI, *Le banche cooperative nel testo unico*, in AA.VV., *La nuova legge bancaria*, (a cura di) RISPOLI FARINA, Napoli, 1995, p. 155 ss.; OPPO, *Credito cooperativo e testo unico sulle banche*, in AA.VV., *Le banche, Regole e mercato*, (a cura di) AMOROSINO, Milano, 1995, 30 ss.; DE LILLO, *Commento sub artt. 28-37 T.U.*, in AA.VV., *La disciplina delle banche e degli intermediari finanziari*, Padova, 1995, 97 ss.; BASSI, *Le società cooperative*, Torino, 1995; D'AMICO, *Commento sub artt. 29 e 30*, in *Commentario Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia* (a cura di) CAPRIGLIONE, Padova, 1994, 194 ss.; MASCIANDARO, *Le banche popolari italiane*, *Quaderno di ricerca ANBP*, 1997; ID., *La specificità delle banche popolari*, in *Quali banche in Italia*, (a cura di) RIOLO e MASCIANDARO; MASCIANDARO, *La corporate governance delle banche: la banca popolare*, Roma, 1998, n. 12, p. 36 ss.; D'AMARO, *Banche popolari e banche di credito cooperativo: elementi di una disciplina comune*, in *Le Società*, 1998, n. 12, p. 1395 e 1999, n.1 p. 41; PRESTI, *Le banche cooperative*, Milano, 1999, p. 15 ss.; CAPRIGLIONE, *Banche popolari, metamorfosi di un modello*, Bari, 2001; COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 2001, 64; PIPITONE, *La disciplina giuridica delle banche popolari*, Roma, 2005; QUADRO CURZIO, *Le banche popolari cooperative. Profili italiani ed europei*, Milano, 2009; AA.VV., *Il credito cooperativo. Storia, diritto, economia, organizzazione*, (a cura di) CARRETTA, Bologna, 2011.

zona *border line* tra cooperazione e capitalismo tecnocratico. Del resto, l'assenza di un capitale di comando e parimenti la mancanza di una specifica caratterizzazione ideologica di mutualità renderebbero le banche popolari non lontane dal modello delle *public companies*, la cui *leadership* viene ricoperta da soggetti in grado di garantire le migliori performance di dividendo e, contestualmente, le migliori condizioni per gli azionisti, siano essi utenti di servizi o semplici percettori di dividendi. Mentre il primo scopo perseguito dalle banche popolari (utili da distribuire ai soci) è chiaramente un fine di speculazione privata, specie se massimizzato, il secondo (condizioni e opportunità per gli azionisti) appare ascrivibile alla filosofia cooperativistica del ritorno e della opportunità, che in questo caso non è di ottenere un'occupazione, oggetto precipuo nelle cooperative di lavoro, ma un servizio, il credito appunto, il quale può diventare strumento obbligato per un inserimento nel mondo imprenditoriale, risultando quindi indirettamente una possibilità di lavoro, ancorché imprenditoriale. D'altro canto, il vantaggio mutualistico, quando realmente esiste, non sempre deriva direttamente dal rapporto di società o dallo status di socio. Ciò ha un significato proprio in tema di aziende bancarie, ove il diritto al credito risponde a rigorosi criteri di rischio. Inoltre, la struttura cooperativa ben si concilia con le nuove forme della democrazia capitalistica, consistenti in un azionariato diffuso e non asservito al capitale di comando, perseguita grazie a tetti partecipativi.

In ogni caso, le banche popolari sono divenute nel tempo una realtà rilevante del sistema bancario italiano, non solo per la loro capacità di sostenere le economie locali e le piccole e medie imprese ivi operanti<sup>2</sup>, ma anche per la loro espansione di mercato, che ha portato alcune realtà del comparto a travalicare i limiti territoriali e ad assumere dimensioni di veri e propri gruppi bancari primari.

Di qui la delicatezza delle molteplici implicazioni per il comparto delle popolari derivanti, per un verso, dalla grave crisi finanziaria globale e dell'eurozona in particolare, in balia dei rischi insolvenza dei debiti sovrani di alcuni paesi UE, con i possibili impatti delle misure comunitarie in itinere attuative delle regole di Basilea III; per altro verso, dalle spinte riformatrici in atto sulla disciplina nazionale di settore, alla ricerca di un equilibrato bilanciamento tra le esigenze di salvaguardia della "specialità" delle popolari e un ineludibile adeguamento della regolazione di settore alla loro evoluzione operativa.

## **1. Cenni all'evoluzione delle banche popolari nel sistema bancario italiano, tra localismo e globalizzazione.**

E' noto che il fenomeno della cooperazione di credito, cui è riconducibile anche la genesi delle banche popolari<sup>3</sup>, ha origine nella Germania del XIX secolo per contrastare l'usura e consentire ai meno abbienti l'accesso al credito: la forma associativa della cooperazione di credito venne infatti ritenuta da Schulze e Raiffeisen la più idonea a raccogliere i modesti mezzi finanziari degli associati, a consentire una migliore remunerazione ai piccoli risparmiatori ed a procurare il capitale ai piccoli

<sup>2</sup> - Cfr. *amplius* CAPRIGLIONE, *Banche popolari, metamorfosi di un modello*, cit., p.31 ss.

<sup>3</sup> - Sulla storia delle banche popolari vedi, tra gli altri, RODINO, *Codice delle società cooperative*, Firenze, 1893; FANTINI, *Le banche popolari nel sistema creditizio italiano*, Roma, 1950, n.1, 51 ss.; DE BONIS-MANZONE-TRENTO, *La proprietà cooperativa: teoria e storia. Il caso delle banche popolari*, in *Temì di discussione*, Ed. Banca d'Italia, 1994, n. 238; PECORARI, *Banche popolari nella storia d'Italia*, in *Atti della quinta giornata di studi di Luigi Luzzatti*, Venezia, 1997; FANFANI, *Etica e bisogno economico: dai Monti di pietà alla banca moderna, Alle origini della banca: etica e sviluppo economico*, (a cura di) FANFANI, Roma, 2002.

imprenditori alle condizioni più favorevoli, escludendo perciò le categorie che potevano ottenere capitale monetario da altre banche<sup>4</sup>.

Le banche cooperative nascono secondo due diversi schemi, quello delle casse rurali e quello delle banche popolari, che si disvelano in distinti ambiti di applicazione con ampie diversificazioni. In particolare, le banche popolari, secondo il progetto originario schulziano, avevano un capitale proprio formato da azioni di grosso taglio che i soci non abbienti potevano pagare a rate; erano soci i sottoscrittori di almeno una azione e solo a questi la banca poteva concedere prestiti. Il capitale doveva costituire il primo fondo di esercizio, ma la banca avrebbe potuto raccogliere depositi anche dai non soci corrispondendo su di essi un interesse, purché tali depositi non superassero il triplo o il quadruplo del capitale sociale<sup>5</sup>. I prestiti sarebbero stati concessi ad un interesse basso, per somme limitate e verso garanzia esclusivamente personale. Schulze raccomandò il principio della responsabilità illimitata, affinché i vecchi soci fossero cauti nell'ammetterne di nuovi. Infine, gli utili avrebbero dovuto essere per la massima parte accantonati a titolo di riserva.

Ben presto, il fenomeno delle banche popolari si estese al resto d'Europa, in America e in Asia, adattandosi alle diverse realtà locali. Si svilupparono soprattutto all'interno dei centri urbani e diventarono le banche di commercianti, artigiani, professionisti, a differenza delle casse rurali che si diffusero nei centri agricoli, operando quasi esclusivamente con clienti agricoltori.

In Italia, la prima banca popolare, quella di Lodi, vede la luce all'indomani dell'unità d'Italia nel 1864 grazie all'iniziativa di Luigi Luzzatti, sostenitore delle tesi schulziane<sup>6</sup>. L'adeguamento della Popolare di Lodi alle condizioni della popolazione implicò la modifica di alcune caratteristiche del modello base delle popolari estere: in primo luogo, si scelse il principio della responsabilità limitata; si sostituirono le azioni di grosso taglio con azioni di piccolo taglio, in modo da rendere lo status di socio accessibile al maggior numero di piccoli risparmiatori e infine si assegnò al capitale la semplice funzione di fondo di garanzia.<sup>7</sup>

In ogni caso, il modello popolare si affermò rapidamente, se nel 1878 operavano in Italia già centoventidue istituti, in buona parte localizzati al nord e al centro della penisola. Il loro numero continuò ad aumentare sino a registrare, dopo la prima guerra mondiale, una presenza di oltre 800 banche popolari su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, all'inizio degli anni '50 il peso della comparto subì un notevole ridimensionamento, restando quasi dimezzato, in parte a causa della sempre maggiore importanza assunta dai settori produttivi caratterizzati da grandi dimensioni aziendali, in parte per il riflesso delle gravi crisi finanziarie del 1921, prima, e dell'inizio degli anni '30, poi. A ciò si aggiunse lo sfavore del potere politico dell'epoca, impegnato a gestire una profonda riconversione industriale all'indomani della prima guerra mondiale e, in seguito, a spingere e sostenere l'intero processo di industrializzazione del Paese, per ciò stesso attento prioritariamente ai problemi e alle esigenze dei soggetti economici di più grande dimensione.<sup>8</sup>

Il declino del credito popolare cessa sul finire degli anni '60, cioè da quando la politica economica fu orientata a consolidare e rafforzare le PMI, anche se in posizione subalterna rispetto alle imprese maggiori. Il trend di sviluppo maggiore delle popolari inizia in concomitanza con l'affermazione dei distretti industriali del Nord- Est e del Centro, i quali delineano nuove modalità di sviluppo territoriale in virtù delle notevoli economie esterne che le piccole imprese, organizzate in distretti, dimostrano di poter realizzare.

<sup>4</sup> - Cfr. FANTINI, op. cit., p. 51 ss.

<sup>5</sup> - Vedi RODINO, op. cit.

<sup>6</sup> - Cfr. DE BONIS-MANZONE-TRENTO, op. cit., 31; PECORARI, op. cit., 22.

<sup>7</sup> - Cfr. PETROVICH, 1976, p. 15 ss.

<sup>8</sup> - Vedi DE BONIS-MANZONE-TRENTO, op. cit.

In seguito, l'impatto che le nuove tecnologie hanno avuto sui mercati mondiali ha introdotto un dinamismo e una flessibilità in precedenza sconosciuti: un "mondo digitale"<sup>9</sup> che ha determinato una nuova dimensione spaziale, con l'annullamento delle distanze e una nuova dimensione temporale<sup>10</sup>, con una netta riduzione dei tempi operativi<sup>11</sup>. Tale innovazione tecnologica è risultata determinante per lo sviluppo di una nuova era di relazioni economiche mondiali, la c.d. "globalizzazione"<sup>12</sup>. Nel corso di tale processo il sistema bancario internazionale e nazionale è stato interessato da un'intensa fase di concentrazione<sup>13</sup>: a partire dagli anni ottanta, al pari di tutti i Paesi avanzati, anche in Italia l'industria bancaria è stata infatti investita da intensi processi di ristrutturazione, aggregazione e consolidamento, che hanno radicalmente modificato gli assetti proprietari e la geografia dei sistemi bancari<sup>14</sup>. Il processo di ammodernamento del sistema bancario

<sup>9</sup> -Cfr. QUAGLI, *Il web e l'informativa societaria ai mercati finanziari*, in *Econ. dir. terziario*, 2001, p. 177 ss.

<sup>10</sup> -Cfr. DE BENOIST, *Sull'identità*, in *Identità e comunità*, Napoli, 2003, p. 75. Per FERRARESE, *Mercati e globalizzazione. Gli incerti cammini del diritto*, in *Pol. dir.*, 1998, p. 407, i confini degli Stati non segnano più i confini dei mercati; vedi anche BAUMAN, *La Vie en Miettes. Expérience Postmoderne et Moralité*, Rodez., p. 37 secondo cui nella gerarchia globale emergente regnano coloro che meno dipendono dallo spazio, che sono meno legati ad un luogo e sono più liberi di spostarsi e trasferirsi. Nello "spazio dei flussi", in cui si iscrivono ed agiscono i poteri globali, ciò che conta sono la velocità di movimento e la facilità a disimpegnarsi e a fuggire, non la dimensione dei possedimenti territoriali. Il trinceramento territoriale rallenta il movimento o esclude la sua stessa possibilità; dunque non è più un *atout*, bensì un fardello e un *handicap*.

<sup>11</sup> - In questo senso si veda GALLINO, *Voce Globalizzazione*, in ID., *Dizionario di sociologia*, Torino, 2004, p. 325; *contra*, CASTELLS, *La nascita della società in rete*, Milano, 2002, secondo cui la globalizzazione deve essere considerato un fenomeno storico originale e discontinuo nell'evoluzione sociale e HALIMI, *Le Grand Bond en Arrière. Comment l'Ordre Libéral s'est Imposé au Monde*, Paris, 2004, per il quale, addirittura, sarebbe il frutto di un preciso progetto politico.

<sup>12</sup> - In generale, sul fenomeno della globalizzazione vedi, tra gli altri, HIRST- THOMPSON, *Globalization in question*, Cambridge, 1996 ; MCGREW, *The Globalization debate: putting the advanced capitalist state in its place*, in *Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations*, 1998, p. 299; ALBERT, *Capitalismo o capitalismi?*, Bologna, 1994; AA.VV., *Globalizzazione dei mercati e orizzonti del capitalismo*, Roma-Bari, 1995; SPATARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. "globalizzazione"*, *Pol. dir.*, 1998, p. 441; DORE, *La globalizzazione dei mercati e la diversità dei capitalismi*, Bologna, 1996; FERRARESE, *Mercati e globalizzazione. Gli incerti cammini del diritto*, in *Pol. dir.*, 1998, p. 407-440; ID., *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000; COSTATO, *Globalizzazione: perché, quando, come*, in *Riv. dir. agrario*, 2001, p. 331-346; IRTI, *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, p. 625-653; FLICK, *Globalizzazione delle regole e fondazione dei valori: l'esperienza europea*, in *Pol. dir.*, 2002, p. 197-215; STEVENS, *Economia su scala mondiale e circolazione di modelli giuridici*, in *Diritto e Formazione*, 2002, p. 437-443; GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro it.*, 2002, pt. 5, p. 151-164; CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, in *RTDP*, 2002, p. 323-339; DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2003; con particolare riguardo alla globalizzazione finanziaria vedi la ricostruzione critica di DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011, p. 95 ss.

<sup>13</sup> - Il processo di consolidamento dei sistemi bancari è un fenomeno a carattere "globale" e coinvolge oltre all'Europa anche gli Stati Uniti e, fra gli altri, il Giappone. Sul tema un'ampia visuale in AA.VV., *Le concentrazioni bancarie: esperienze internazionali ed il caso italiano*, (a cura di) RUOZI, Milano, 1992; vedi anche RESTI-GALBIATI, *Le fusioni bancarie negli Stati Uniti e in Europa: una retrospettiva di modalità ed effetti*, in *Bancaria*, 2006, n. 2, p. 7 ss., e APPETITI- CIFONI, *Processi di concentrazione bancaria in Giappone*, in *Banca, impresa, società*, 2000, p. 253 ss.; CHIARAMONTE, *Le concentrazioni bancarie in Europa e i processi di integrazione cross-border: il caso Unicredit-Hvb*, Milano, 2008. Molteplici e differenziate sono le motivazioni che spingono verso processi di concentrazione: per una recente indagine sul tema vedi PASIOURAS-TANNA- GAGANIS, *What Drives Acquisitions in the EU Banking Industry? The Role of Bank Regulation and supervision Framework, Bank Specific and Market Specific Factors*, in *Financial Markets, Institutions & Instruments*, vol. 20, 2011, p. 29-77.

<sup>14</sup> - Sulle concentrazioni bancarie in Italia si vedano, fra gli altri, CAPRIGLIONE, *Concentrazioni bancarie e logica di mercato*, in *Banca, borsa, titoli di credito*, 2008, I, p. 293 ss.; CONEGLIANI, *La concentrazione bancaria in Italia*, Bologna, 1990, p. 11 ss.; TRIDENTE, *La concentrazione bancaria: dalla prima guerra mondiale ai giorni nostri*, Bari, 1997, p.22 ss.; LAMANDINI, *Le concentrazioni bancarie. Concorrenza e stabilità nell'ordinamento bancario*

trovava la propria *ratio* ispiratrice nell'esigenza di dotare le banche di modelli organizzativi e strutturali tali da favorire condotte imprenditoriali efficienti, onde consentirgli di poter adeguatamente operare in un sistema che andava rapidamente mutando la propria conformazione. In effetti, un sistema poco aperto alla competizione e protetto rispetto all'accesso di nuovi operatori appariva volto a garantire condizioni di stabilità del sistema creditizio nel suo complesso e dei singoli operatori, pur scontando un possibile minor grado di efficienza delle gestioni bancarie, in quanto poste al riparo da una effettiva competizione nel mercato<sup>15</sup>. Tale sistema fu messo in discussione dal cambiamento del contesto economico e, conseguentemente, dagli assetti normativi. Occorre ricordare, infatti, che sul finire degli anni settanta, la comparsa di nuovi intermediari finanziari (non bancari) cominciarono ad erodere la posizione di monopolio spaziale e di divisione del lavoro che il sistema sino a quel momento assicurava alle aziende di credito<sup>16</sup>.

Nel contempo, l'evoluzione dell'ordinamento bancario comunitario apriva il sistema nazionale alla competizione su scala europea, minando i presupposti su cui per decenni si era basata l'articolazione del sistema bancario nazionale. Il che impose l'esigenza di una riorganizzazione strutturale degli enti creditizi, consentendo alle banche italiane di reggere il passo dei *competitors* internazionali nell'ambito del processo di globalizzazione del mercato bancario-finanziario.

Il riassetto organizzativo si è ulteriormente accentuato nel corso degli anni novanta avuto riguardo ai rapidi cambiamenti connessi sia alla citata globalizzazione dei mercati finanziari, sia al progressivo processo di aggregazione a livello europeo, all'esito del quale i *makers* finanziari avevano acquisito un'accresciuta dimensione media e maggiore complessità organizzativa: nel periodo compreso tra il 1991 e il 2006 sono state realizzate oltre 500 operazioni di fusione e acquisizione. Le stesse hanno determinato una netta riduzione del numero di banche operanti in Italia.<sup>17</sup>

La tendenza alle concentrazioni ha investito anche il comparto delle banche popolari. In effetti, se già verso la fine degli anni '70 alcune banche popolari di maggiori dimensioni iniziano a quotare nel mercato ristretto, di nuova istituzione, le proprie azioni per favorire la loro circolazione e, quindi, la raccolta di nuovo capitale, alla fine degli anni '80 e nel corso degli anni '90 le popolari

---

italiano, Bologna, 1998, p. 5 ss.; BOTTIGLIA, *I grandi gruppi bancari: formazione, sviluppo e crisi*, Milano, 2009; AA.VV., *Le fusioni in banca. Gestire l'integrazione per creare valore. Esperienze di successo e leve manageriali*, (a cura di) CARRETTA-SCHWIZER, Roma, 2008;; UBERTAZZI, *Banche e concorrenza: scritti*, Milano, 2007; AA.VV., *Le fusioni bancarie: la lezione dell'esperienza*, (a cura di) RESTI, Roma, 2006; AA.VV., *La competitività dell'industria bancaria: intermediari e regole nel mercato italiano ed europeo, Nono rapporto sul sistema finanziario italiano della Fondazione Rosselli*, (a cura di) BRACCHI-MASCIANDARO, Roma, 2004; CATERINO, *Concentrazioni e attività bancaria*, Milano, 2004; AA.VV., *Il sistema bancario italiano negli anni novanta. Gli effetti di una trasformazione*, (a cura di) PANETTA, Bologna, 2004; AA.VV., *La concentrazione del sistema bancario italiano. Aspetti strutturali e organizzativi*, (a cura di) COMANA, Bari, 2003; AA.VV., *Il sistema bancario italiano. Le occasioni degli anni Novanta e le sfide dell'euro*, (a cura di) MESSORI-TAMBORINI- ZAZZARO, Roma, 2003; FRANCHINI, *Concentrazione ed efficienza nell'industria bancaria italiana*, Milano, 2002; GANDOLFI, *La concorrenza nel settore bancario italiano. Le banche tra competizione, concentrazione e norme antitrust*, Roma, 2002; AA.VV., *Nuove frontiere delle concentrazioni e ristrutturazioni. Concorrenza, crescita dimensionale e impatto strategico, gestionale e organizzativo nelle banche e nelle assicurazioni*, (a cura di) ANDERLONI-BASILE-SCHWIZER, Roma, 2001; BROZZETTI, *Concentrazione bancaria, da mito a incubo? Il ruolo della regolamentazione rispetto alla forma del gruppo*, Pisa, 2011.

<sup>15</sup>- Cfr. LAMANDINI, op. cit.

<sup>16</sup> - Cfr. CAPRIGLIONE-MEZZACAPO, *Evoluzione del sistema finanziario italiano e attività di merchant banking*, in *Bancaria*, 1985, p. 288 e 419.

<sup>17</sup> - Cfr. i dati contenuti nelle Relazioni annuali della Banca d'Italia per gli anni di riferimento. Vedi anche BOTTIGLIA, op. cit.; AA.VV., *Le fusioni in banca*, op. cit.; UBERTAZZI, op. cit.; AA.VV., *Le fusioni bancarie: la lezione dell'esperienza*, op. cit.

sperimentano una crescita particolarmente intensa a livello di categoria e, al tempo stesso, anche per alcune singole realtà<sup>18</sup>. La crescita porta il comparto ad incrementare in modo significativo la propria quota di mercato (sugli sportelli, si passa dal 17,5 al 22,8 per cento tra il 1993 e il 2002) e, contestualmente, la crescita dimensionale è trainata da un certo numero di popolari che attraggono nel proprio gruppo diverse altre realtà bancarie interne ed esterne alla categoria; al contempo, si registra un elevato numero di fusioni e acquisizioni tra popolari o popolari che accolgono istituti esterni al comparto<sup>19</sup>. In tale periodo, molte popolari trasformano la propria forma societaria per affrontare questo passaggio; in un numero assai limitato, la trasformazione in s.p.a. viene scelta da banche che escono dalla categoria (si ricordano i casi più significativi di Banca Agricola Mantovana, BIPOP e Banca Antonveneta). Un altro aspetto degno di nota è che tali operazioni hanno tipicamente come protagoniste attive banche popolari del centro-nord e passive banche del sud, sicché il suo dinamismo porta la categoria a raddoppiare la propria quota di mercato al Mezzogiorno: dal 15,1 al 31% in termini di sportelli.

In generale, la crescita dimensionale per aggregazione ha significativi riflessi sui modelli organizzativi delle banche popolari di maggiori dimensioni, presso le quali viene a prevalere la struttura del gruppo bancario federale. Inoltre, va notato che il dinamismo della categoria si accompagna a performance generalmente migliori rispetto alle altre banche sia in termini di redditività, sia di rischiosità.<sup>20</sup>

Il processo di aggregazione è proseguito anche più di recente: dall'inizio del 2007 le banche popolari sono state protagoniste di due importanti operazioni di concentrazione tra istituti della categoria e di 9 incorporazioni di altre banche; nel comparto operano 2 gruppi di grandi dimensioni e 4 gruppi medio-grandi.

Nel complesso, allo stato attuale sono autorizzate a operare in Italia 37 banche popolari; 16 sono a capo di gruppi bancari; 7 popolari sono quotate in borsa, con una capitalizzazione di circa 12 miliardi, il 14 % del totale del valore di borsa delle banche quotate.<sup>21</sup>

All'esito di tale processo di consolidamento è derivata una significativa concentrazione dimensionale: i primi cinque gruppi rappresentano oggi il 75 per cento degli attivi degli intermediari con a capo una banca popolare, contro il 56 di dieci anni fa. In questo percorso di crescita, la struttura dei portafogli creditizi si è avvicinata a quella delle banche tradizionali, in particolare per gli intermediari più grandi.

<sup>18</sup> - Cfr. UBERTAZZI, op. cit.

<sup>19</sup> - Secondo i dati delle Relazioni annuali di Bankitalia, delle 508 operazioni realizzate tra il 1993 e il 2002, quelle che vedono una banca popolare nel ruolo di acquirente sono ben 113, ovvero il 22,2%: di queste 113, 33 interessano BCC, 31 banche s.p.a. non derivanti dalla trasformazione di popolari, mentre la componente più ampia riguarda l'acquisizione di altre popolari, operazioni realizzate pressoché esclusivamente dopo che la banca acquisenda si è trasformata da società cooperativa a s.p.a. Sull'esperienza di concentrazioni nel suddetto periodo vedi AA.VV., *Le fusioni bancarie: la lezione dell'esperienza*, cit.; AA.VV., *La competitività dell'industria bancaria: intermediari e regole nel mercato italiano ed europeo, Nono rapporto sul sistema finanziario italiano della Fondazione Rosselli*, cit.; CATERINO, *Concentrazioni e attività bancaria*, cit.; AA.VV., *Il sistema bancario italiano negli anni novanta. Gli effetti di una trasformazione*, cit.; AA.VV., *La concentrazione del sistema bancario italiano. Aspetti strutturali e organizzativi*, cit.; AA.VV., *Il sistema bancario italiano. Le occasioni degli anni Novanta e le sfide dell'euro*, cit.

<sup>20</sup> - Minore rischio e stabilità sia della *governance*, sia reddituale suggeriscono che anche l'andamento azionario potrebbe avere tratti difformi per le banche popolari quotate rispetto alle altre banche quotate. In effetti, le azioni delle banche popolari quotate hanno andamenti meno volatili rispetto a quelli delle altre banche.

<sup>21</sup> - In base ai dati delle Relazioni annuali di Bankitalia per gli anni di riferimento, per le banche popolari di maggiore dimensione l'espansione dell'attività si è riflessa in un calo del rapporto tra numero dei soci e numero dei clienti, dal 5,8 al 4,8 % tra marzo 2006 e marzo 2011. Questo dato si confronta con un valore medio per il complesso della categoria che passa, nello stesso periodo, dal 9,4 all'8,4 %.

Negli ultimi dieci anni, il peso delle banche popolari e di credito cooperativo nel sistema creditizio italiano è ulteriormente aumentato in misura significativa: infatti, la quota degli impieghi domestici ascrivibile a banche popolari e banche di credito cooperativo, pari al 21 per cento alla fine degli anni novanta, ha sfiorato il 31 per cento alla fine del 2011, con la quota degli sportelli che ha raggiunto il 40 per cento.<sup>22</sup> Tuttavia, non sono venute meno alcune caratteristiche proprie delle banche popolari, in particolare il peso del credito erogato alle imprese: la prevalenza tra i prenditori di società di piccole e medie dimensioni si riflette in livelli di concentrazione nei portafogli creditizi inferiori alla media del sistema bancario italiano. La crescita delle quote di mercato è divenuta più rapida nell'ultimo periodo: nel 2009, mentre i tassi di crescita dei prestiti erogati dai principali gruppi bancari divenivano negativi, le popolari hanno accresciuto la propria penetrazione in tutti i segmenti, così come del resto le banche di credito cooperativo.<sup>23</sup>

Alla fine del 2010 alle banche popolari faceva capo il 20,7 % dell'attivo del sistema bancario, contro il 17,1 % del 2000. La concentrazione delle attività presso gli operatori di maggiori dimensioni è aumentata rispetto al passato: le prime tre banche popolari detenevano il 59 % dell'attivo della categoria (41 % nel 2000), le prime cinque il 74 % (59 % nel 2000).<sup>24</sup>

All'evoluzione operativa sopra sinteticamente tratteggiata si è accompagnata la progressiva implementazione dello speciale *regimen* normativo delle banche popolari.

In effetti, l'attuale disciplina delle popolari si è delineata via via nel tempo, a partire dal codice di commercio del 1882, ove le società cooperative non venivano caratterizzate dal perseguimento di un particolare fine, quanto dalla specificità della loro struttura, *id est* la variabilità del proprio capitale. La mutualità non era espressamente individuata quale carattere precipuo della cooperativa, contraddistinta solo dall'apertura dell'impresa alla democrazia partecipativa, salva la capitalizzazione tramite il capitale sociale variabile; viva e reale appariva la propensione, sin da allora, delle cooperative verso un coinvolgimento imprenditoriale alternativo al capitalismo, vocato alle classi meno abbienti<sup>25</sup>.

In ogni caso, la prima normativa speciale sulle banche popolari è costituita dal r.d. n. 2413 del '23, che vietava alle società di credito non costituite secondo le disposizioni del libro I, titolo IX, sezione VII, del codice di commercio, *id est* secondo le norme dettate per le società cooperative, di conservare e di assumere la qualificazione di popolare.<sup>26</sup>

Come nel resto dei paesi europei, le banche popolari cessarono ben presto di erogare i propri servizi esclusivamente nei confronti dei soci, aprendo l'attività a terzi, ancorchè tendessero a privilegiare le richieste dei primi. Di fatto, tuttavia, le banche popolari si conformarono agli schemi propri delle altre aziende di credito, tant'è che il r.d. n. 375 del '36 non le identificava quale categoria autonoma, accomunandole a quelle ordinarie. Con l'entrata in vigore della legge bancaria del '36, la disciplina delle banche popolari era essenzialmente costituita dal combinato disposto delle norme dell'ordinamento creditizio per le aziende di credito e da quelle del codice di commercio per le società cooperative, che non prevedevano alcun tipo di controllo pubblico.

<sup>22</sup> - Cfr. i dati forniti nelle Relazioni annuali della Banca d'Italia per gli anni di riferimento. Peraltro, la forte espansione degli ultimi anni è un tratto comune alle due categorie di banche a forma cooperativa: a partire dal 2000, il tasso medio annuo di crescita degli impieghi verso controparti non bancarie è stato del 10,2 per cento per le popolari e dell'11,9 per cento per le Banche di Credito Cooperativo (BCC), contro una media del 6,6 per cento a livello di sistema.

<sup>23</sup> - Sull'accesso al credito e il ruolo accresciuto delle banche popolari cfr. COSTA, *Accesso al credito e riforma delle banche popolari*, in *I temi dei Rapporti dell'ISAE*, 2007, e i dati ivi contenuti.

<sup>24</sup> - Cfr. i dati e le indicazioni forniti nelle Relazioni annuali della Banca d'Italia per gli anni di riferimento.

<sup>25</sup> - Così POLSI, *Alle origini del capitalismo italiano*, Torino, 1993, 23 ss.

<sup>26</sup> - Cfr. *amplius* COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 2001, 18 ss.

Il quadro normativo divenne più composito con l'avvento delle modifiche introdotte nella disciplina della cooperazione dal codice civile del '42 e con la prima disciplina organica delle banche popolari dettata dal d.l. n. 105 del '48, recante "Disposizioni sull'ordinamento delle banche popolari". In effetti, il coordinamento fra i due tipi di normativa apparve non agevole; del pari singolare la disciplina relativa alle banche popolari rispetto al fenomeno della cooperazione, avuto riguardo sia alle finalità, sia all'organizzazione, sia ai controlli. Com'è noto, infatti, l'art. 2511 c.c. stabilisce che possono costituirsi come società cooperative solo le imprese che perseguono scopi mutualistici, rappresentando, in tal senso, l'occasione per collegare la cooperativa ad una causa non capitalistica. Proprio in funzione di ciò venivano introdotti una serie di controlli governativi sulla vita delle società cooperative.

Il successivo d.l. 1577/1947, la c.d. legge Basevi, individuò i requisiti mutualistici, il cui recepimento negli statuti delle società cooperative era *condicio sine qua non* per accedere alle agevolazioni tributarie o di qualsiasi altra natura riservate alla cooperazione, la cui tutela fu sancita nell'art. 45 della Costituzione del '48.

Come accennato, con l'emanazione del citato d.l. 105/1948 entravano in vigore una serie di disposizioni speciali per l'organizzazione delle banche popolari: in primo luogo, potevano assumere la denominazione di banca popolare unicamente le società cooperative a responsabilità limitata; in secondo luogo, venivano dichiarate esenti dai controlli previsti dagli artt. 2542 e ss. c.c.; in terzo luogo, veniva consentita la distribuzione integrale ai soci degli utili e del patrimonio netto di liquidazione, in contrasto sia con la legge Basevi, che imponeva la regola dell'indivisibilità della proprietà cooperativa, sia con le norme del codice civile, che prevedevano un limite alla distribuzione degli utili<sup>27</sup>.

Con il d.l. 105/1948 e le successive modificazioni vennero precisati i necessari collegamenti con la disciplina generale delle cooperative e le regole cui dovevano attenersi le società cooperative aventi per oggetto precipuo l'esercizio dell'attività creditizia. In ogni caso, l'introduzione di siffatta normativa speciale non trasformò le banche popolari in enti di diritto pubblico, le quali mantennero l'originaria natura privatistica. Il che, peraltro, non era contraddetto dal fatto che l'attività creditizia fosse considerata dalla legge bancaria del '36 rilevante sul piano dell'interesse pubblico: ciò comportava solo la sottoposizione delle popolari agli organi di vigilanza di settore, come per ogni altro istituto di credito<sup>28</sup>.

D'altro canto, la richiamata crescita dimensionale e quali-quantitativa delle banche popolari impediva di appiattare la loro disciplina su quella generalmente adottata per le imprese cooperative, anche avuto riguardo al solco creatosi tra banche popolari di rilevanti dimensioni e con elevata attrattiva di investimento e banche di piccole dimensioni, rimaste saldamente ancorate al fenomeno del localismo.

In ogni caso, l'entrata in vigore del D.lgs. n.358 del '93, c.d. Testo Unico Bancario (TUB)<sup>29</sup>, nel ridisegnare l'impianto normativo degli operatori finanziari, prende in considerazione anche il tema

<sup>27</sup> - Così l'art. 2518, comma 1, cc.

<sup>28</sup> - Sul punto, cfr. Cass., sentenza 9.3.68 n. 775, in *Foro it.*, in cui si ribadiva che le banche popolari, malgrado fossero sottoposte ad un particolare *regimen* (d.l. 105/1948), sono società private, costituite nella forma di società cooperative a responsabilità limitata e il loro statuto non ha efficacia regolamentare, ma è costituito da un insieme di clausole negoziali di diritto privato.

<sup>29</sup> - Sul Testo unico bancario in generale vedi, tra gli altri, AA.VV., *Commentario al T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia*, (a cura di) CAPRIGLIONE, Padova, 1994; AA.VV., *Studi sulla nuova legge bancaria*, (a cura di) MEZZACAPO, Roma, 1994; AA.VV., *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia: commento al D.Lgs. 1 settembre 1993 n. 385*, (a cura di) BELLICONTENTO, PATRONI GRIFFI-PORZIO-SANTORO, Bologna, 2003;



della cooperazione, ribadendo la natura di cooperative per le popolari. Tale scelta, tuttavia, è parsa non tener conto della richiamata evoluzione delle popolari, lasciando aperta la questione, sul piano ricostruttivo, della riconducibilità al genere delle società cooperative delle banche popolari.<sup>30</sup>

## **2. Le peculiarità strutturali del modello "popolare" nella disciplina speciale: 2.1. la vocazione localistica; 2.2. la mutualità attenuata o perduta?; 2.3. lo statuto delle popolari nel Tub.**

### **2.1. La vocazione localistica.**

Come accennato, le banche popolari hanno tradizionalmente esercitato, sin dalle origini, un ruolo rilevante tra gli operatori creditizi a vocazione locale, sviluppandosi all'interno di contesti urbani e costituendo una risposta alla domanda di finanziamenti che proveniva da piccoli imprenditori o artigiani, i quali in questo modo riuscivano a difendersi dal pericolo di essere espulsi dal mercato dalle maggiori imprese manifatturiere, data la loro migliore organizzazione e maggiore concentrazione.<sup>31</sup> Le popolari divennero, in tal senso, l'istituto di credito di riferimento della piccola e media imprenditoria locale, in grado di offrire quella provvista di fondi utili ad acquistare materie prime, a pagare gli stipendi ai dipendenti, a disporre di capitale per investimenti nelle proprie attività.<sup>32</sup>

In definitiva, le banche popolari rappresentarono, sin dall'origine, un punto di riferimento per lo sviluppo dell'economia locale, finendo per caratterizzarsi come banche locali.

In seguito, i richiamati processi di globalizzazione e correlativa concentrazione dei gruppi bancari hanno creato una sostanziale divaricazione tra alcune banche popolari, le quali hanno assunto una configurazione dimensionale che ha travalicato di gran lunga l'ambito localistico per divenire impresa finanziaria nazionale o addirittura internazionale, e molte altre, che invece hanno mantenuto l'originario ruolo di banca a sostegno dell'economia della collettività locale di riferimento.

Peraltro, la globalizzazione dei mercati finanziari ha comportato con sé anche l'elevato rischio del venir meno del rapporto tra banca locale e territorio; in altri termini, ha portato alla perdita di una serie di legami storici ed economici tra comunità e banca locale e al venir meno di un rapporto diretto, di conoscenza e fiducia, tra banca ed il mondo della piccola e media impresa, che costituiscono tradizionalmente il tessuto connettivo dell'economia italiana.

In tale contesto, le banche popolari - soprattutto quelle di piccola, media dimensione rimaste caratterizzate da una forte connotazione locale - sono sembrate in grado, più dei grandi gruppi, di instaurare i rapporti di *relationship banking* nei confronti delle PMI, sfruttando il patrimonio di conoscenze sull'economia e la società locale<sup>33</sup>; per tal via, infatti, possono essere ridotte le

---

AA.VV., *Testo unico bancario. Commentario*, (a cura di) PORZIO-BELLI-LOSAPPIO-RISPOLI FARINA-SANTORO, Milano, 2010.

<sup>30</sup> - Cfr. CAPRIGLIONE, *Banche popolari*, cit., 26 ss.

<sup>31</sup> - Cfr. POLSI, *Alle origini del capitalismo italiano*, cit. In tal senso, gli istituti di credito popolare si distinsero rispetto alle preesistenti casse di risparmio, che invece cercavano di combattere il pauperismo e di educare i meno abbienti al risparmio. Peraltro, l'assunzione da parte delle popolari della struttura di società a responsabilità limitata consentì di raggiungere maggiori dimensioni rispetto alle casse, le quali avevano optato per il regime di responsabilità illimitata, vincolo, quest'ultimo, che finì per essere ostativo al loro sviluppo geo-dimensionale.

<sup>32</sup> - Vedi FANFANI, *Etica e bisogno economico: dai Monti di pietà alla banca moderna*, in *Alle origini della banca: etica e sviluppo economico*, cit., p.21 ss.

<sup>33</sup> - Cfr. GIANNOLA, *Il credito difficile*, in *L'ancora del Mediterraneo*, Napoli, 2002, secondo il quale le banche cooperative dispongono, in media, di informazioni migliori sulla qualità della propria clientela; incorrendo in minori asimmetrie informative, questi istituti beneficiano di un minor grado di rischiosità dei prestiti.

asimmetrie informative e stabilite relazioni fiduciarie con gli operatori locali che consentono, sovente, di attivare linee di credito durature, basate su una valutazione delle strategie e dei progetti d'investimento delle imprese.<sup>34</sup> Di qui, peraltro, un rinnovato interesse per il concetto di localismo, che, esaltando l'attività dell'intermediario bancario locale, conduce ad una ri-personalizzazione del rapporto bancario.<sup>35</sup>

In definitiva, per le banche popolari di piccole e medie dimensioni – e sono la gran parte - il localismo continuerebbe a caratterizzare ancor oggi i rapporti con la clientela, assumendo una peculiare centralità nella connotazione delle popolari.<sup>36</sup> Come dire, in buona sostanza, che, malgrado nel corso della loro storia ultracentenaria le popolari abbiano compiuto notevoli cambiamenti per adattare il proprio modello gestionale alle evoluzioni nel contesto operativo, sostanzialmente intatta è rimasta nel tempo – quantomeno per buona parte di esse - la vocazione al territorio ed al localismo, ove nella gran parte dei casi possono individuare “la via per vivere la variabile dimensionale in termini coerenti con i tratti caratterizzanti la loro origine”<sup>37</sup>.

## 2.2. La mutualità attenuata o perduta ?

Si è avuto modo accennare, in via ulteriore, alle difficoltà di inquadramento del modello “popolare” derivanti dalla convivenza dell'anima mutualistica e di quella lucrativa.<sup>38</sup>

Al riguardo, si è da tempo sostenuto che le popolari dovrebbero essere estromesse dal fenomeno della cooperazione di credito, non avendone più la sostanza, ma la mera forma, in quanto l'attività sarebbe ormai rivolta in prevalenza ai terzi e non ai soci<sup>39</sup>; di qui la rilevante attenuazione, se non la vera e propria “perdita della mutualità” in seno alle popolari.<sup>40</sup> Ragion per cui, ad esse sarebbe applicabile non la disciplina codicistica delle società cooperative in genere, bensì quella delle

<sup>34</sup> - In relazione ai rapporti tra localismo bancario e crescita locale in Italia, “grado di bancarizzazione” e sviluppo economico si veda FERRI-MATTESINI *“Finance, Human Capital and Infrastructure: an Empirical Investigation on Postwar Italian Growth*, in Banca d'Italia, *Temi di discussione*, 1997, n. 231, e ivi i risultati di indagini da cui emerge come per le PMI sia particolarmente rilevante per la buona riuscita dell'attività imprenditoriale il rapporto relazionale con le banche.

<sup>35</sup> Secondo la dottrina economica, il modello più efficace di finanziamento delle PMI è rappresentato da quelle forme di *relationship banking* che trovano la loro origine in un patrimonio di rapporti duraturi, fiduciarie, basati sulla conoscenza reciproca tra istituzione bancaria e impresa. Cfr., al riguardo, BANERJEE- BASLEY – GUINNANE, *“The Neighbour's Keeper: the Design of a Credit Cooperative with Theory and a Test”*, *Quarterly Journal of Economics*, 109, 1994, pp. 409 ss.

<sup>36</sup> - Così si esprime CAPRIGLIONE, *Banche popolari*, cit., 33.

<sup>37</sup> - Idem.

<sup>38</sup> - Vedi SANTUOSSO, *Le due anime e le diverse identità delle banche popolari nell'universo della cooperazione*, in *Giur. comm.* 1997, I, p.434.

<sup>39</sup> -Così FERRI, *Banca popolare*, cit., p.13; tesi cui ha aderito gran parte della dottrina, tra gli altri, C.E. BALOSSINI, 1975, p. 42; MOLLE, *La banca nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 1980, 90; CAPRIGLIONE, *Imprenditorialità bancaria e cooperazione di credito*, cit., p.512 ss.; LEO, *Funzione creditizia e forma cooperativa*, in *Banca e borsa*, 1984, I, 474; SANTORO, *Limiti giuridici all'operatività delle casse rurali ed artigiane*, cit.; PORZIO, *Nuove norme per le partecipazioni delle banche popolari*, cit., p. 1193; D'AMICO, *Commento sub artt. 29 e 30 TUB*, cit., p.174; GAMBINO, *Le ispezioni della Banca d'Italia*, Milano, 1984, p. 1008; MINERVINI, *Dal decreto 481/1992 al testo unico in materia bancaria e creditizia*, in *Giur. comm.*, I, 1993, p. 43; BUONOCORE, (voce) *Società cooperative*, II, in *Enc. Giur. Treccani*, Vol. XXIX, Roma, 1993, 10 ss.; RESCIGNO, *Il nuovo volto delle banche popolari*, in *Banca e borsa*, 1994, I, 308, PRESTI, *Le banche cooperative*, cit., 7 ss. In ogni caso, per una rassegna dei vari orientamenti vedi DE LILLO, *Commento sub artt. 28-37 T.U.*, in AA.VV., *La disciplina delle banche e degli intermediari finanziari*, Padova, 1995, p.97 e i relativi riferimenti bibliografici.

<sup>40</sup> - Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Banche popolari*, cit., 39.

società per azioni bancarie di tipo ordinario. Ciò, *a fortiori*, ove si abbia riguardo alle popolari di grandi dimensioni, laddove più evidenti appaiono le deviazioni dalla disciplina delle società cooperative, ovvero alle divergenze esistenti tra le due forme di cooperazione di credito, le banche popolari e le banche di credito cooperativo.

In una diversa prospettiva, l'inquadramento delle popolari non potrebbe, invece, in qualche modo prescindere del tutto dallo scopo mutualistico.<sup>41</sup> In proposito, è noto che la funzione mutualistica viene essenzialmente ravvisata nel mettere a disposizione dei soci occasioni di lavoro o possibilità di acquisto o di utilizzazione di servizi previste dall'oggetto sociale, a condizioni, in linea di principio, più vantaggiose di quelle offerte dal mercato, assicurando al socio il cosiddetto vantaggio mutualistico<sup>42</sup>. Lo scopo mutualistico consisterebbe nella reciprocità di prestazioni tra società e soci e comporterebbe una serie di limitazioni alla capacità negoziale della società, la prima delle quali si concreterebbe nell'obbligo di agire in via prevalente o esclusiva nei confronti dei soci, ai quali spetterebbe un vero e proprio diritto alle prestazioni mutualistiche, cui deriverebbe il c.d. risparmio di spesa dovuto alle condizioni più convenienti ottenute.<sup>43</sup> L'essenza della mutualità nelle cooperative è stata in tal senso sussunta nella formula della c.d. "gestione di servizio": lo scopo mutualistico si realizzerebbe quando assumono la veste di imprenditore gli stessi clienti consumatori. Senonché, si è progressivamente affermato un concetto di mutualità che non si esaurisce nella manifestazione classica della gestione di servizio, di tal che la prevalenza di questa forma di mutualità appare sì essenziale alla maggior parte delle cooperative, ma in termini più potenziali che effettivi. In altre parole, la gestione di servizio non sarebbe presente se non in modo del tutto residuale in quanto circoscritta, peraltro in un numero ristretto di banche popolari, al diritto dei soci di essere preferiti nel beneficiare delle operazioni e servizi bancari, a condizioni comunque uguali a quelle praticate dal mercato. Nella maggior parte dei casi, la mutualità si risolverebbe in una relazione extrasocietaria, attuandosi nella promozione di una determinata zona a vantaggio degli operatori economici che vi lavorano; si risolverebbe, per meglio dire, in un rapporto privilegiato di conoscenza e fiducia tra banca e cliente che non avrebbe i tratti del mero scambio tra produttore e consumatore affidato alla pura logica del profitto.<sup>44</sup> Il perseguimento dello scopo mutualistico finirebbe per comportare mutamenti nella struttura organizzativa della cooperativa, differenziandola da altre società: ne rappresenterebbero gli elementi più qualificanti la variabilità del capitale e la rilevanza assunta dai soci. Poiché, tuttavia, le cooperative, e in particolar modo le banche popolari, all'attività svolta a favore dei soci hanno via via affiancato una quota di attività rivolta al mercato, allo scopo mutualistico *strictu sensu* si sarebbe man mano sostituita una finalità, per così dire, spuria.

La costituzionalizzazione del fenomeno della cooperazione operata dall'art. 45 Cost. ha, peraltro, finito per riproporre all'attenzione del dibattito il problema sentito sin dall'origine, ovvero se la riconduzione delle popolari alle cooperative imponesse *ex se* un obbligo al perseguimento della finalità mutualistica<sup>45</sup>, o addirittura, se questa fosse rinvenibile in capo alle medesime<sup>46</sup>. Al riguardo, si è sostenuto che l'espressione "carattere di mutualità" utilizzata dal Costituente nell'art.

<sup>41</sup> - Vedi OPPO, *Quesiti in tema di trasformazione e fusione eterogenea di banche popolari*, in *Banca e borsa*, 1992, I, 778 ss; SALERNO, *La trasformazione di banche popolari in società per azioni, e lo spirito della riforma cooperativa*, cit., 337 ss.

<sup>42</sup> - Cfr. ALBERICI, *Le cooperative di credito*, cit. 38 ss.

<sup>43</sup> - In tal senso cfr. *amplius* COSTI, op. cit., 54.

<sup>44</sup> - Cfr. SANTUOSO, op. cit.

<sup>45</sup> - Cfr. RESCIGNO, *Il nuovo volto delle banche popolari*, cit., p. 308.

<sup>46</sup> - Così D'AMICO, *Commento sub art. 28*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit.

45 Cost. contrasterebbe con quella di "scopo mutualistico" dell'art. 2511 c.c., attinente al modo di esercizio dell'attività, all'organizzazione dell'ente, al dato strutturale, non solo alla gestione di servizio e quindi alla destinazione esclusiva o prevalente dell'attività economica a favore dei partecipanti<sup>47</sup>. In altre parole, due sarebbero i profili di mutualità rilevanti: uno strutturale, attinente al modo di organizzazione dell'attività caratterizzata dal principio della porta aperta e del voto capitaro, cioè da un modo individuale e democratico della gestione d'impresa; uno funzionale, attinente al rapporto tra l'ente ed il partecipante, ovvero l'esclusiva o prevalente direzione dell'attività a favore dei partecipanti. Nella disciplina delle popolari sarebbe desumibile solo il primo dei suddetti profili; nondimeno, le popolari avrebbero in sé quel *minimum* di mutualità richiesto dall'art. 45 Cost.<sup>48</sup> In tale prospettiva, peraltro, si inquadrebbe la qualificazione delle banche popolari come *public company*, essendo una struttura basata sull'assetto democratico, con un azionariato frazionato e diffuso, in cui il limite al possesso azionario garantirebbe scalate o concentrazioni.<sup>49</sup>

Non è mancato, d'altro canto, chi ha ritenuto che, con la previsione nel TUB di eccezioni esplicite per il comparto popolari rispetto alla disciplina delle cooperative, si sarebbe definitivamente sancito l'allontanamento di questi enti creditizi dalla mutualità anche meramente strutturale<sup>50</sup>. In altre parole, la deroga al limite del possesso azionario a favore degli organismi di investimento collettivo, la possibilità di trasformazione in s.p.a. e la disciplina degli utili sancita dal TUB, indurrebbero a ritenere che le banche popolari siano un'"aporia sistematica", una fattispecie in cui non sarebbe ravvisabile la rispondenza tra *nomen* cooperativo, causa mutualistica e disciplina generale, anche strutturale, delle cooperative.<sup>51</sup>

In un'ottica ancora diversa, le banche popolari sarebbero cooperative di produzione e non di consumo, che perseguono il valore costituzionale della tutela del risparmio, privilegiando il momento dell'investimento, come sancito dall'art. 47 Cost.: il vantaggio mutualistico, in tal caso, risiederebbe nel maggior dividendo percepito dal socio, a differenza di quanto accade nell'ambito delle cooperative di consumo, volte ad assicurare un risparmio di spesa agli associati. Nelle banche popolari, intese come cooperative di produzione, il socio conferirebbe il proprio risparmio ottenendone una remunerazione in denaro, in attuazione di un programma che vede il dividendo quale vantaggio mutualistico, stante il particolare conferimento e lo specifico contratto di società.<sup>52</sup> Per contro, è stato rilevato che nelle cooperative di produzione l'apporto del socio non può consistere nel semplice conferimento di denaro per ottenerne debita remunerazione, poiché così si profilerebbe lo schema classico delle società lucrative. L'idea che le banche popolari siano cooperative di produzione trova comunque ulteriore sviluppo laddove si è ritenuto che lo svolgimento dell'attività bancaria di produzione di credito nelle popolari non sia diretta in

<sup>47</sup> - Così NIGRO, *Commento all'art. 45 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca, Bologna, 1980.

<sup>48</sup> - Idem.

<sup>49</sup> - Così MARCHETTI, *Osservazioni sulla riforma della disciplina delle azioni in banche popolari*, in *Contr. Impr.*, 1993, p. 81; SCHLESINGER, *Le banche cooperative*, in *Cred. Pop.*, e in *Riv. soc.*, 1994, p.992; FIORE, *Banche popolari e partecipazioni azionarie*, Rimini, 1996, 24 ss. *Contra*, CAPRIGLIONE, op. cit., 46 ss.

<sup>50</sup> - Vedi RESCIGNO, *Il nuovo volto delle banche popolari*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 1994, 316 ss.; MARANO, *Banche popolari e scopo mutualistico*, *Banca borsa e titoli di credito*, 2001, p.573; *contra* SCHIUMA, *Le banche popolari e l'organizzazione cooperativa delle società per azioni*, in *Riv. dir. civ.*, II, 1996, 338 ss.

<sup>51</sup> - Cfr. RESCIGNO, op. cit., 317.

<sup>52</sup> - Cfr. *amplius* BASSI, *Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici*, artt. 2511-2548, in *Codice civile commentario*, diretto da SCHLESINGER, Milano, 1988, 306 ss. *Contra* OPPO, *Credito cooperativo e testo unico sulle banche*, in *Riv. dir. civ.*, II, 1994, 656.

prevalenza alla creazione di un utile, ma a favorire l'imprenditoria locale, soprattutto se media o piccola, e più in generale tutta la comunità locale.<sup>53</sup>

Più di recente, degno di nota appare il tentativo di chi ha cercato di individuare una diversa nozione di mutualità per le banche popolari che sembra tendere in direzione della valorizzazione del piccolo risparmio.<sup>54</sup> Per meglio dire, l'aggettivo "popolare", che qualifica queste banche, parrebbe riferirsi al piccolo risparmio gestito, proveniente da una pluralità di soggetti non in grado di disporre di ingenti risorse in relazione all'attività da svolgere. Si tratterebbe, in ogni caso, di investimento finanziario, seppur denominato popolare: mediante l'acquisizione di una partecipazione ad una banca popolare si diviene anche proprietari della stessa; solo che i limiti quantitativi della partecipazione non permettono al socio di riconoscersi nella qualifica di effettivo proprietario. Al contrario, l'investitore "popolare" sa di poter intervenire, allo stesso livello degli altri soci, alla gestione della banca. Il che indurrebbe a ritenere che la disciplina delle banche popolari miri a realizzare la finalità di rilievo costituzionale di valorizzare il risparmio popolare. Le singole banche dovranno essere in grado di operare secondo modalità idonee a procurare un vantaggio mutualistico ai loro soci stante la forma cooperativa tuttora rivestita. In tal senso, lo scopo mutualistico sembra risolversi nella capacità della banca di adeguare i servizi offerti alle concrete esigenze di quel ceto medio produttivo che ne ha la proprietà; in grado a sua volta di orientare le scelte della banca in tale direzione, facendo in modo che il socio sostenga anche un minor costo allorquando fruisce dei servizi offerti.<sup>55</sup>

### **2.3 Lo Statuto delle popolari nel TUB.**

Il vigente *regimen* delle banche popolari, com'è noto, è articolato, giacchè quali aziende di credito sono regolate, al pari delle altre categorie previste dall'art. 5 l.b., dalla legge bancaria medesima, e quindi sottoposte a tutti i controlli ivi previsti; quali società cooperative, sono regolate dalla normativa codicistica (art. 2511 e ss.) con l'esclusione, tuttavia, ai sensi dell'art. 3 del d.l. 105/1948 e in conformità a quanto previsto dall'art. 2517 c.c., dall'applicabilità dei controlli di cui agli artt. 2542-2545 c.c., già disciplinati dalla legislazione speciale cooperativistica; infine, quali aziende di credito e società cooperative, sono regolate dalla legislazione speciale del TUB, in cui si attua il coordinamento tra legge bancaria e codice civile.

La disciplina del TUB ha semplificato in modo rilevante la previgente disciplina speciale dettata dal citato d.l. 105/1948, compendiandola in quattro previsioni (artt. 29-32); con ciò confermando solo quelle ritenute caratterizzanti (ad es., inderogabilità del voto capitaro e della competenza assembleare per la nomina degli amministratori e dei sindaci, disciplina degli utili). Sono invece venute meno le norme che regolavano alcuni aspetti marginali in modo difforme dalle regole del diritto comune (ad es. assemblee separate, voto per corrispondenza, durata della carica degli amministratori); mentre è stato confermato quanto statuito dalla l.n. 207/92 in materia di limiti al possesso azionario.

In ogni caso, i tratti strutturali peculiari delle popolari appaiono essenzialmente desumibili dal TUB, che, pur riconducendo all'unico *genus* banche cooperative le due *species* di aziende di credito che nell'ordinamento preesistente avevano forma organizzativa di società cooperative - id est le banche

<sup>53</sup> -Così D'AMARO, *Banche popolari e banche di credito cooperativo: elementi di disciplina comune*, cit., p. 1395.

<sup>54</sup> - In tal senso cfr. MARANO, op., cit., 437 ss.

<sup>55</sup> - Cfr. SALERNO, op. cit., p.337.

popolari e le banche di credito cooperativo-, si premura poi di articolarne distintamente la rispettiva disciplina.<sup>56</sup>

In effetti, nell'unica norma di carattere generale (art. 28 comma 1) il TUB si limita a riservare l'esercizio dell'attività bancaria in forma di cooperativa alle due tipologie richiamate, precisando soltanto che entrambe non sono soggette ai controlli codicistici applicabili in genere alle società cooperative, prevalendo la vigilanza tipicamente bancaria, la quale comunque involge anche i profili attinenti alla mutualità.<sup>57</sup>

Quanto, in particolare, alle banche popolari, l'art. 29 del TUB ne riafferma, in primo luogo, la natura di società cooperative a responsabilità limitata, caratterizzate dal capitale variabile, dai limiti del possesso azionario e dal voto capitario, esclusa, invece, ogni possibilità di scelta tra regime di responsabilità limitata o illimitata. Si conferma altresì che il potere di nomina degli amministratori e sindaci spetta esclusivamente all'assemblea dei soci, senza che l'atto costitutivo possa attribuire un potere di designazione allo Stato o ad enti pubblici territoriali, siano essi soci o meno; il TUB sottrae altresì le popolari alla legislazione tipica delle cooperative, ribadendo la scelta già operata dalla l.n. 59/1992.<sup>58</sup>

Rispetto alle banche costituite in forma di società per azioni, uno dei più significativi tratti distintivi delle banche popolari è rappresentato dalla struttura del capitale, per il quale il TUB conferma la centralità della figura del socio, che ha diritto ad un solo voto qualunque sia il numero di azioni possedute.<sup>59</sup> E' quindi esclusa la possibilità di attribuire alle persone giuridiche presenti nella compagine sociale il c.d. diritto di voto multiplo previsto dall'art. 2532 c.c. L'istituto del voto capitario, che caratterizza e contraddistingue le organizzazioni di tipo cooperativo, assume una particolare valenza nelle popolari, tant'è che anche nel TUB il numero minimo di soci viene fissato in duecento (art. 30)<sup>60</sup>. Infatti, mentre di regola nelle cooperative la previsione di un nucleo minimo di soci è per lo più volta a formare un'adeguata base patrimoniale, nelle popolari la consistente compagine sociale favorisce anche una maggiore contrapposizione ed espressione in assemblea, a presidio dell'indipendenza della gestione aziendale<sup>61</sup>. La presenza di un numero minimo di soci è ritenuta condizione talmente essenziale che qualora la consistenza della compagine sociale dovesse scendere al di sotto della soglia minima, e non venisse reintegrata entro un anno, la banca dovrebbe essere posta in liquidazione (art. 30 comma 4); epilogo evitabile se, entro il termine utile per la reintegrazione della compagine sociale, l'assemblea deliberi, ad esempio, la fusione con altra banca della categoria ovvero la trasformazione in società per azioni, sempreché ne ricorrano i presupposti. Ulteriore riprova della centralità della figura del socio e della tendenziale pariteticità dei soci nel modello organizzativo della popolare appare desumibile dalla previsione di un tetto ad ogni partecipazione: nessun socio può detenere azioni in misura eccedente lo 0,50% del capitale sociale, e ove si trovi in possesso di titoli in misura superiore a tale limite deve alienare le azioni eccedenti (art. 30 comma 2). L'attivazione della procedura di alienazione spetta alla stessa banca che, non appena rileva il superamento del limite, contesta al socio la violazione del divieto. Il termine entro

<sup>56</sup> - Cfr. *amplius* MARANO, *Commento dell'art. 28*, cit., p. 450 ss. e ivi i riferimenti bibliografici.

<sup>57</sup> - Vedi, sul punto, SANTORO, *Commento all'art. 28*, cit., p. 268 ss. e ivi i riferimenti bibliografici.

<sup>58</sup> - Sull'art. 29 si rinvia *amplius* a BASSI, *Commento all'art. 29*, cit., p. 455 ss. e ivi ai numerosi riferimenti bibliografici; vedi anche LOMBARDI e MUGNAI, *Commento artt. 28-30*, in *Commentario al Testo Unico bancario*, cit, p. 278 ss.

<sup>59</sup> - Sulla diversità del ruolo di socio tra cooperativa bancaria e impresa bancaria cfr. *amplius* MASCIANDARO, *Le banche popolari italiane*, cit.

<sup>60</sup> - In relazione alla disciplina dei soci delle popolari contenuta nell'art. 30 TUB vedi in particolare PIPITONE, *Commento all'art. 30*, in *Commentario del testo unico sulle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit. 455 ss.

<sup>61</sup> - Così D'AMARO, op. cit.

cui il socio deve dismettere le partecipazioni eccedenti decorre dal giorno della contestazione e si protrae per un anno.

In caso di mancata alienazione non si procede ad una vendita coattiva, ma si prevede un particolare sistema di sterilizzazione della partecipazione eccedente, che assoggetta a regime diverso i diritti amministrativi e patrimoniali ad esse afferenti: i primi restano in capo al socio, i secondi sono acquisiti dalla banca fino a che le azioni non verranno vendute. Unica deroga al limite del possesso azionario è prevista a favore degli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (es. fondi comuni di investimento, SICAV), i quali possono superare tale limite nella misura prevista dalla disciplina propria di ciascuno di essi (art. 30 comma 3).

La severità della sanzione prevista, che priva il detentore delle azioni eccedenti dei diritti patrimoniali ad esse connessi, dà conto dell'importanza che l'ordinamento annette al rispetto del limite. Quest'ultimo ha lo scopo di tutelare l'essenza stessa delle banche popolari. Infatti, "il sistema strutturale della banca cooperativa, anche se si tratta di cooperazione spuria, postula una ripartizione del potere del socio non solo sotto il profilo amministrativo, ma anche sotto quello economico"<sup>62</sup>.

Coerente con la filosofia richiamata appare anche la scelta del TUB di confermare l'istituto del gradimento di nuovi soci, tuttavia con una soluzione di mediazione fra le diverse esigenze maturate nel tempo, volta ad incidere sia sui caratteri del gradimento, sia sugli effetti del suo diniego (art. 30 commi 5 e 6).

Invero, la clausola di gradimento, prevista in via generale dagli artt. 2523 e 2525 del c.c., aveva ricevuto sin dalla l. n. 207/92 una puntuale disciplina, attesa l'ampia diffusione dei titoli delle banche popolari tra il pubblico, quale forma di investimento azionario. Tale istituto appare connaturato sia alla variabilità del capitale delle cooperative, che rende possibile l'emissione di nuove azioni senza che ciò comporti una modifica dell'atto costitutivo, sia all'esigenza di valutare le adesioni rispetto al fine di preservare il carattere cooperativo dell'impresa.

Comunque sia, il TUB impone alle popolari di dar conto agli aspiranti soci del processo valutativo adottato dagli amministratori, in quanto il rigetto deve essere motivato avuto riguardo "all'interesse della società, alle prescrizioni statutarie e allo spirito della forma cooperativa". Il consiglio di amministrazione non può quindi esercitare in modo arbitrario il diniego all'ingresso del nuovo socio, che deve essere comunque parametrato a dati di oggettivo riscontro, individuati nell'interesse della società o nelle prescrizioni statutarie.

A tutela del richiedente è altresì previsto che, a fronte del diniego possa avanzare entro trenta giorni dal ricevimento una richiesta di revisione al collegio dei probiviri, organismo costituito ai sensi dello statuto, che ha il compito di risolvere le controversie relative al rapporto sociale insorte tra i soci e la stessa società, al fine di assicurare il giusto componimento delle stesse e garantire correttezza di comportamento. Il consiglio di amministrazione è tenuto a riesaminare la domanda di ammissione se gli viene richiesto dal consiglio dei probiviri. Dunque, la valutazione del consiglio d'amministrazione non è insindacabile; nè il ricorso ad uno strumento di giustizia interna è ostativo all'attivazione degli ordinari rimedi giurisdizionali. In ogni caso, coloro ai quali il consiglio di amministrazione abbia rifiutato l'ammissione a socio possono esercitare i diritti aventi contenuto patrimoniale relativi alle azioni possedute, fermi restando i vincoli al possesso azionario (art. 30 comma 6). Tale salvaguardia dei diritti patrimoniali sembra configurare la transizione delle banche popolari verso la funzione lucrativa, in quanto prevede la possibilità che esistano soci non graditi che sono per la società meri investitori.

<sup>62</sup> - In tal senso cfr. COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 2001, 64.

Peraltro, la rilevanza che nelle popolari ha assunto la dimensione patrimoniale della partecipazione ha posto l'esigenza di rimuovere i vincoli che ostacolavano la circolazione e la diffusione delle azioni ed in particolare l'ammissione alla negoziazione presso le Borse. Per cui è pienamente ammissibile il trasferimento dei titoli mediante girata, fermo restando che esiste in capo all'azionista l'obbligo di inoltrare la domanda di ammissione a socio. Rimane, tuttavia, saldo, il richiamato limite al possesso azionario anche per gli azionisti non soci, volto ad evitare che singoli azionisti siano in grado di esercitare un'influenza dominante sulle scelte aziendali e sull'assetto finanziario e patrimoniale della società.

Il limite al possesso azionario, in combinato disposto con il principio del voto capitario, ha dunque lo scopo di evitare il determinarsi di posizioni di dominio collegate al valore economico dell'investimento.

La disciplina del limite massimo di possesso delle azioni delle popolari si distingue da quella vigente per le altre cooperative, soprattutto avuto riguardo al metodo di determinazione: per le banche popolari il limite è fissato in termini percentuali, per le altre cooperative, ivi comprese le banche di credito cooperativo, il limite è fissato in valore assoluto. Il sistema di determinazione previsto per le popolari assicura l'adeguamento automatico della partecipazione calcolabile man mano che il capitale aumenta.

In via ulteriore, il TUB consente alle popolari la possibilità di adottare un tipo di organizzazione sociale diverso da quello originario mediante il ricorso alla trasformazione, anche quando il nuovo modello societario sia del tutto diverso da quello inizialmente prescelto, poiché il potere deliberativo dell'assemblea trova un limite nel diritto di recesso posto a tutela dei soci dissenzienti. In effetti, l'art. 31 del TUB prevede il ricorso ad operazioni straordinarie di trasformazioni e fusioni delle popolari in società per azioni.

Nel periodo antecedente la legge bancaria, tale questione aveva sollevato contrasti, anche se poi si era consolidato un orientamento giurisprudenziale favorevole alle trasformazioni in s.p.a. delle banche popolari<sup>63</sup>. All'iniziale prevalere dell'indirizzo fondato sull'inammissibilità della modifica dell'oggetto sociale tipico della forma societaria della cooperativa, era poi prevalso un orientamento favorevole al superamento del divieto alla trasformazione, sancito dall'art. 14 della legge 127/1971, confermato dai successivi interventi legislativi della L.n. 218/90 e del D.lgs. n. 356/90.

Dal punto di vista procedurale, tali operazioni sono sottoposte dal TUB a previa autorizzazione della Banca d'Italia, chiamata ad esaminarle sotto l'aspetto tecnico-economico nell'interesse dei creditori, ovvero nell'esigenza di rafforzamento patrimoniale, ovvero ai fini di razionalizzazione del sistema bancario. L'accertamento della Vigilanza deve estendersi alla verifica della coerenza dell'operazione con il criterio di sana e prudente gestione (art. 31 comma 3). In particolare, l'interesse dei creditori risponde all'esigenza di tutelare le ragioni dei depositanti nel momento in cui la trasformazione in s.p.a. nasconde una chiara finalità di risanamento di situazioni aziendali anomale altrimenti non risolvibili. Il requisito del rafforzamento patrimoniale è in linea con gli obiettivi di vigilanza prudenziale, in quanto i fondi propri, esprimendo la capacità di una banca di fronteggiare eventuali perdite, rappresentano la principale tutela della stabilità. Infine, l'obiettivo della razionalizzazione tende a favorire il riordino del sistema, orientando le banche, nel rispetto della loro autonomia d'impresa, verso soluzioni in grado di accrescerne le dimensioni medie e le capacità concorrenziali sul mercato.

Manca, nei suddetti criteri, qualsiasi riferimento alla tutela dell'interesse mutualistico, come dire, che detti parametri paiono rispondere alla *ratio* di sottoporre al vaglio della Banca d'Italia la

---

<sup>63</sup> - Cfr. GAMBINO, *Sulla trasformabilità delle banche popolari in aziende di credito ordinarie*, cit., p. 1008.



verifica delle condizioni di ammissibilità della fuoriuscita delle popolari dal comparto, piuttosto che a preservare quest'ultimo da iniziative arbitrarie o speculative dei soci dominanti<sup>64</sup>.

Il fatto che siano state poste dal legislatore delle condizioni alternative all'ammissibilità delle trasformazioni e delle fusioni eterogenee delle popolari viene bilanciato dalla previsione di quorum particolarmente flessibile per l'adozione delle relative delibere assembleari. Una volta accertata la compatibilità dell'operazione con almeno uno dei richiamati parametri, il TUB prevede che ove gli statuti prescrivano maggioranze differenziate in ragione dell'oggetto della modifica, si applica la meno elevata tra esse, manifestando un evidente favor per il mutamento della veste giuridica delle popolari.

Tuttavia, non vengono pregiudicate le aspettative di tutela delle minoranze, le quali sono salvaguardate dalla previsione del diritto di recesso che assicura una possibile riparazione alla lesione dei diritti del socio dissenziente. La regola del diritto di recesso indica la prevalenza della regola maggioritaria e induce a ritenere ormai superata la necessità del consenso unanime dei soci per deliberare trasformazioni di società cooperative o fusioni eterogenee da cui risultino società per azioni. Nonostante la norma sia riferita alle sole trasformazioni dirette, la Banca d'Italia ha ritenuto che i medesimi effetti possono essere conseguiti tramite una trasformazione indiretta, realizzabile attraverso lo scorporo delle attività e delle passività della banca popolare e il conferimento delle stesse in una società per azioni preesistente o di nuova costituzione, partecipata dalla cooperativa conferente che perde la qualifica di azienda bancaria; tuttavia, anche in caso di scorporo devono essere rispettati i citati parametri.

Quanto, infine, alla distribuzione degli utili, il legislatore del TUB stabilisce che le popolari devono destinare almeno il dieci per cento degli utili netti annuali a riserva legale, semplificando il previgente meccanismo di accantonamento, in base al quale doveva destinarsi alla riserva legale la quinta parte degli utili netti annuali sino al raggiungimento della metà del capitale sociale (art. 32)<sup>65</sup>. Il meccanismo introdotto dal TUB prevede una regola di accumulazione uniforme volta a dare certezza alla percentuale annua di accantonamento, eliminando per tal via ogni problema connesso alla variabilità del capitale sociale nelle popolari, nonché a garantire condizioni minimali di sana e prudente gestione, lasciando all'autonomia statutaria e assembleare la determinazione della politica dei dividendi.

La previsione legislativa impone che il prelievo degli utili da destinare alla riserva legale avvenga prima delle assegnazioni agli altri fondi e del pagamento dei dividendi sulle azioni. La norma del TUB si limita, dunque, a stabilire un obbligo minimo di legge rispetto alla prescrizione del codice, anche se l'osservanza delle regole di vigilanza bancaria può richiedere maggiori accantonamenti ai fondi patrimoniali.

Sulle modalità di riparto degli utili di esercizio, il TUB si limita a precisare che la quota non assegnata a riserva legale, ad altre riserve, ad altre destinazioni previste dallo statuto o non distribuita ai soci, è destinata a beneficenza o assistenza, senza individuare un preciso dovere di destinare a scopi di beneficenza una parte degli utili, lasciando in tal modo ampia discrezionalità ai soci. Anche per tal via sembra riconfermata la spiccata finalità lucrativa delle banche popolari, nonché la diversità di trattamento rispetto alle banche di credito cooperativo, obbligate, invece, ad accantonare gli utili di gestione a riserva almeno per il settanta per cento e a devolverne una parte ai

<sup>64</sup> - Così CAPRIGLIONE, op. ult. cit.

<sup>65</sup> - Sull'art. 32 vedi *amplius* CORVESE, *Commento sub art. 32, in Commento al d.lgs.n. 1 settembre 1993 n. 385*, cit., p. 319 ss.

fondi mutualistici previsti dal secondo comma dell'articolo 2536 c.c., in ciò riducendosi in modo rilevante le facoltà di remunerazione dei soci<sup>66</sup>.

### 3. Crisi finanziaria globale e attuazione comunitaria di Basilea III.

I richiamati processi di consolidamento e riassetto, pur avendo consentito al sistema bancario italiano di affrontare il confronto con i *competitors* esteri nel mercato finanziario globalizzato, l'hanno anche esposto ai rischi ivi presenti. Ci si intende riferire ai gravi riflessi negativi subiti dal sistema bancario italiano a causa, dapprima, della crisi innescatasi nel 2007 negli Stati Uniti per i mutui c.d. *subprime*<sup>67</sup>, della successiva contaminazione e del conseguente trasferimento del rischio sistemico nell'eurozona, con la sopravvenuta crisi dei debiti sovrani di alcuni Paesi UE, che ha minato i fondamenti stessi dell'unione monetaria europea, ingenerando al contempo una pericolosa fase recessiva; eventi che, ove letti come sintomi di un unico fenomeno patologico, hanno palesato una serie di criticità sistemiche della globalizzazione finanziaria.<sup>68</sup>

Nella prima fase, connessa alla crisi dei *subprime*, il sistema bancario italiano ha subito minori danni, essendo meno coinvolto nell'*investment banking* rispetto al mercato *retail*<sup>69</sup>; tuttavia, già in tale fase i timori legati alla crisi avevano ridotto la capitalizzazione di alcune delle maggiori banche italiane (da luglio a novembre 2007 circa 24,3 miliardi di euro), investendo soprattutto quelle che avevano incrementato in modo significativo le proprie strategie di crescita sul mercato internazionale.

In ogni caso, già all'indomani della crisi dei *subprime* la necessità di correggere gli standard internazionali della regolamentazione prudenziale era divenuta oltremodo evidente, essendo ampia e condivisa la consapevolezza sui fattori che avevano contribuito a innescare la crisi globale: fra gli altri, la perversa combinazione di squilibri macroeconomici e comportamenti dei singoli intermediari, una struttura di incentivi distorta, controlli interni inefficaci, un approccio di supervisione a volte miope, carenti regole internazionali e deficit regolativi di singoli paesi, a volte troppo indulgenti nei confronti dei sistemi bancari nazionali, norme non pienamente efficaci nel cogliere i potenziali segnali di instabilità, mancanza totale di standard internazionali in relazione alla liquidità, essenziale per la stabilità finanziaria.

In tal senso, la revisione della regolamentazione finanziaria avviata nelle sedi internazionali aveva tentato di ripristinare la fiducia nei mercati, rafforzare la stabilità del sistema finanziario globale,

<sup>66</sup> - Cfr. D'AMARO, op. cit.; vedi anche A. BASSI, op. cit., p.500.

<sup>67</sup> - Sul punto, vedi *amplius* l'attenta ricostruzione critica di DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, cit., 253 ss e 407 ss.; vedi anche MOTTURA, *Crisi sub-prime e innovazione finanziaria*, in *Bancaria*, 2008, n.2.

<sup>68</sup> - Cfr. DI GASPARE, op. ult. cit., p.407 ss.

<sup>69</sup> - Il Bollettino Economico della Banca d'Italia dell'aprile 2008, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), conferma che il sistema bancario aveva resistito ai *turmoil* sui mercati finanziari: nel 2007, secondo i dati delle relazioni consolidate, i ricavi dei principali gruppi bancari italiani avevano seguito a crescere, pur subendo un rallentamento. Gli utili erano aumentati beneficiando del contenimento dei costi operativi. Altre banche europee sono state colpite assai più fortemente dalla crisi: ad esempio la Royal Bank of Scotland, la britannica Northern Rock, la svizzera Ubs, la Société Générale e il Crédit Agricole. Tanto da provocare, nel panorama bancario mondiale, una serie di capovolgimenti di posizione, dato che la capitalizzazione delle banche italiane è scesa ad un ritmo minore di quello dei maggiori istituti mondiali, in particolare di quelli statunitensi, come Citygroup o Bank of America: per capitalizzazione, Unicredit diventava l'ottavo istituto mondiale, Intesa San Paolo l'undicesimo, e due banche a vocazione "regionale", quali Monte dei Paschi di Siena e Bpvn (Banca popolare di Verona e Novara) entravano nell'aprile del 2008 tra i "colossi" internazionali del credito.

garantire un'efficace applicazione delle norme e, in ultima analisi, favorire l'efficiente allocazione delle risorse all'interno del sistema economico: di qui si spiega la dichiarazione del G20 dell'aprile 2009, che aveva espresso la volontà di risolvere la crisi tramite sforzi internazionali coerenti volti a migliorare la quantità e la qualità dei fondi propri delle banche, a introdurre misure aggiuntive non basate sul rischio tese a contenere l'aumento dell'indebitamento, ad instaurare un quadro che imponesse agli enti finanziari maggiori riserve di liquidità e ad attenuare la prociclicità, come raccomandato dal Consiglio di stabilità finanziaria (*Financial Stability Board*), al quale era stato affidato di formulare specifiche raccomandazioni.<sup>70</sup>

Molteplici le direttrici lungo le quali si era articolato il relativo piano di azione: la revisione delle norme prudenziali, l'estensione del perimetro della regolamentazione e della supervisione, il miglioramento della *governance* degli intermediari, il rafforzamento della trasparenza e dell'informativa al mercato, l'intensificazione della cooperazione tra autorità, sia nei periodi normali sia in quelli di crisi, la revisione dell'assetto di vigilanza.<sup>71</sup>

In conformità al mandato ricevuto dal G20, nel settembre 2009 il gruppo dei governatori delle banche centrali e dei capi delle autorità di vigilanza bancaria (*Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision* – GHOS), ossia l'organo di vigilanza bancaria del Comitato di Basilea, ha concordato una serie di misure per rafforzare la regolamentazione del settore bancario, approvate dal Consiglio di stabilità finanziaria e dai leader del G20 al vertice di Pittsburgh del 24 e 25 settembre 2009<sup>72</sup>.

A dicembre 2010 il Comitato di Basilea ha quindi emanato disposizioni dettagliate riguardanti nuovi requisiti regolamentari, validi a livello mondiale, sull'adeguatezza patrimoniale e la liquidità, degli enti creditizi, il c.d. "accordo di Basilea III"<sup>73</sup>, i cui elementi caratterizzanti sono costituiti da: a) l'innalzamento della qualità del patrimonio di vigilanza, anche attraverso una possibile revisione dei limiti minimi; b) l'estensione della copertura dei rischi ai quali le banche sono esposte, in particolare attraverso il rafforzamento dei requisiti patrimoniali a fronte del rischio di controparte; c) il contenimento del grado di leva finanziaria del sistema, mediante l'introduzione di un requisito non ponderato per il rischio (*leverage ratio*) che prevenga un'eccessiva espansione degli attivi nelle fasi di forte crescita economica; d) la riduzione della prociclicità della regolamentazione, attraverso l'obbligo per le banche di accantonare risorse nelle fasi espansive da utilizzare durante i periodi di crisi; e) l'adozione di regole quantitative per contenere il rischio di liquidità.

Le nuove regole di Basilea 3 mirano, in primo luogo, ad innalzare la qualità del capitale, rendendo le banche più pronte ad affrontare le crisi e ad assorbire le perdite; l'orientamento delle autorità è volto ad assicurare che la componente predominante del patrimonio di base sia limitata alle azioni ordinarie e alle riserve di utili (*common equity*)<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> - Cfr. G-20 The London Summit, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>71</sup> - Con riguardo a quest'ultimo profilo, la crisi ha mostrato che un'organizzazione su base nazionale delle responsabilità di vigilanza non appare più adeguata alle crescenti sfide poste da mercati sempre più integrati e caratterizzati dalla presenza di intermediari di grandi dimensioni, operanti in più paesi dell'area.

<sup>72</sup> - Vedi il dossier sul summit del G-20 di Pittsburgh, in [www.g20pittsburghsummit.org](http://www.g20pittsburghsummit.org).

<sup>73</sup> - Cfr. Comitato di Basilea, *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standard and monitoring*, in [www.bis.org](http://www.bis.org).

<sup>74</sup> - Vedi Comitato di Basilea, *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standard and monitoring*, cit. Il Comitato ha definito un concetto armonizzato di capitale bancario di primaria qualità, il *common equity tier 1* (CET1), corrispondente di fatto alle azioni ordinarie e alle riserve di utili; sono stati previsti criteri armonizzati e più rigorosi per dedurre dal capitale le attività immateriali e le partecipazioni finanziarie. Il requisito complessivo minimo, pur rimanendo inalterato all'8 per cento delle attività ponderate per il rischio, dovrà essere soddisfatto per più della metà con strumenti di CET1. È inoltre previsto un ulteriore cuscinetto di capitale, aggiuntivo rispetto ai minimi regolamentari, pari al 2,5 per cento del CET1 in rapporto all'attivo a rischio (*capital conservation*

Quanto alla definizione delle attività ponderate per il rischio, ossia sul denominatore del *solvency ratio*, la crisi ha mostrato come alcune tipologie di rischi, specialmente quelli di mercato e di controparte, fossero sensibilmente sottostimati dall'applicazione delle regole vigenti. Le innovazioni introdotte, in parte già entrate in vigore (a seguito delle disposizioni di Basilea 2,5), mirano a correggere questi problemi.

In ordine alla limitazione della leva finanziaria, l'esigenza di evitare un eccessivo grado di indebitamento nei bilanci delle banche ha portato all'introduzione, per la prima volta su scala globale, di un livello massimo di leva (*leverage ratio*) con cui le banche potranno operare; questo strumento potrà inoltre supplire alle eventuali carenze nei modelli interni adottati dalle banche, specie nei comparti finanziari più complessi. Le banche dovranno detenere un patrimonio di base (Tier 1) almeno pari al 3 per cento delle attività non ponderate per il rischio (in bilancio e fuori bilancio, inclusi i derivati). In analogia alle più severe norme sulle attività di rischio, anche il *leverage ratio* mira a colpire soprattutto il modello di *business* tipico delle banche di investimento, che operano tradizionalmente con una leva più alta.

La crisi finanziaria e la fase recessiva che ne è scaturita hanno riportato all'attenzione delle autorità anche il tema della prociclicità delle norme prudenziali, su cui è maturata la convinzione che le regole esistenti andassero integrate da nuovi presidi orientati al contenimento dei rischi connessi alla dinamica del credito nelle diverse fasi del ciclo economico. Il Comitato di Basilea ha ritenuto al riguardo necessario richiedere alle banche di costituire un *buffer* di capitale (*countercyclical capital buffer*), che potrà raggiungere il 2,5 per cento delle attività ponderate per il rischio, destinato a garantire che le banche accumulino risorse patrimoniali nelle fasi in cui la crescita del credito rispetto alla dinamica del prodotto interno lordo risulti particolarmente elevata.

Il Comitato di Basilea, inoltre, è intervenuto a dettare nuove regole anche in tema di "rischio di liquidità": la crisi finanziaria ha mostrato infatti con quanta rapidità e intensità possa manifestarsi il rischio di liquidità sui mercati finanziari e quali effetti, insieme all'interazione con altri rischi, possa determinare sulla stabilità degli intermediari e dell'intero sistema; al contempo, ha posto in evidenza la necessità di definire a livello internazionale un sistema di regole puntuali in materia di liquidità. Il Comitato, sul punto, ha proposto l'introduzione di due regole quantitative: la prima (*liquidity coverage ratio*) mira ad assicurare che le singole banche siano in grado di fare fronte a un periodo di stress prolungato con un adeguato cuscinetto di liquidità; la seconda (*net stable funding ratio*) risponde all'esigenza di evitare squilibri strutturali nella composizione delle passività e attività di bilancio lungo un orizzonte temporale di un anno. Le due regole sono strettamente correlate: un'oculata gestione della liquidità strutturale evita il formarsi di ampi squilibri a breve.<sup>75</sup>

Nella fase di finalizzazione delle nuove regole sarà essenziale trovare il giusto equilibrio tra la necessità che gli intermediari mantengano profili di liquidità sufficientemente prudenti e l'esigenza di non ostacolare la funzione di trasformazione delle scadenze tipica del sistema bancario ed evitare che i nuovi requisiti si riflettano in un maggior costo e in una minore disponibilità di liquidità per la clientela.<sup>76</sup>

---

*buffer*). Benché non si tratti di un innalzamento del livello minimo, gli intermediari che non disporranno in pieno di tali risorse dovranno comunque rispettare limiti alla distribuzione dei dividendi e all'attribuzione di bonus.

<sup>75</sup> - Idem.

<sup>76</sup> - Vedi Comitato di Basilea, *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standard and monitoring*, cit. Sull'introduzione di standard per il rischio di liquidità, sebbene quest'ultimo sia uno dei principali fattori di potenziale instabilità nei bilanci delle banche, la convinzione che le esigenze degli intermediari potessero essere fronteggiate con il sistematico ricorso a mercati interbancari integrati e sviluppati aveva indotto le autorità internazionali a sottrarre ad ogni vincolo normativo questo delicato profilo di rischio. L'esperienza recente, che ha alimentato una feconda letteratura empirica in materia, ha mostrato come l'incapacità di rifinanziare le proprie passività

Nel corso del 2011 le istituzioni comunitarie hanno intrapreso l'iter di attuazione dell'accordo di Basilea III; senonchè, la più recente fase della crisi – peraltro ancora in atto -, che ha investito soprattutto l'eurozona in relazione al rischio di insolvenza dei debiti sovrani di alcuni Paesi UE, ha finito per imporre un'accelerazione nel preordinare il pacchetto di misure di attuazione di Basilea III, al fine di sottoporre gli Stati membri ad un *corpus* normativo unitario in grado di eliminare le criticità dell'attuale regolazione evidenziate dai mercati finanziari dell'eurozona. Del resto, secondo le stime dell'FMI, le sole perdite riconducibili alla crisi registrate dagli enti creditizi tra il 2007 e il 2010 sfiorano i 1000 miliardi di euro, pari all'8% del PIL dell'UE<sup>77</sup>: ad un siffatto sostegno finanziario fornito agli enti creditizi non poteva non accompagnarsi una riforma di egual portata, destinata a far fronte alle carenze normative messe in risalto dalla crisi. Si ricorderà come la Commissione avesse già proposto una serie di modifiche della legislazione bancaria, entrate in vigore nel 2009 (CRD II)<sup>78</sup> e nel 2010 (CRD III)<sup>79</sup>; la nuova proposta regolativa, tuttavia, va oltre, in quanto contiene disposizioni, elaborate e concordate a livello internazionale, sui requisiti in materia di fondi propri e di liquidità degli enti creditizi, in sostanziale attuazione delle nuove regole di Basilea III.

Il nuovo pacchetto di misure normative UE è volto a colmare le lacune normative emerse, in primo luogo, in relazione alla gestione del rischio di liquidità<sup>80</sup>. La crisi ha mostrato che le attuali pratiche di gestione del rischio di liquidità non permettono di valutare in modo compiuto i rischi legati alla cartolarizzazione di tipo "crea e distribuisce" (*originate-to-distribute*), all'uso di strumenti finanziari complessi e al ricorso crescente a strumenti di finanziamento all'ingrosso con scadenza a breve termine. Tale situazione ha contribuito al fallimento di diversi enti finanziari e ha compromesso la solidità finanziaria di molti altri, minacciando la stabilità finanziaria e rendendo necessario il sostegno pubblico. A livello UE non esiste ancora alcuna forma di regolazione armonizzata sui livelli adeguati di liquidità a breve e lungo termine; le differenze tra le norme nazionali ostacolano la comunicazione tra le autorità di vigilanza e impongono agli enti finanziari transfrontalieri costi aggiuntivi per l'osservanza degli obblighi di segnalazione.

In secondo luogo, le nuove misure intervengono per armonizzare la definizione di fondi propri. All'insorgere della crisi i fondi propri degli enti erano insufficienti sia per quantità che per qualità: dati i rischi che assumevano, molti enti non disponevano di una quantità sufficiente di strumenti di capitale di qualità elevatissima, ovvero capaci di assorbire le perdite in modo efficace man mano che si presentavano, consentendo all'ente di continuare a svolgere la sua attività. Gli strumenti ibridi

---

possa far precipitare rapidamente in una severa crisi anche una banca solvibile, soprattutto in fasi congiunturali difficili come quella attuale. Le due nuove regole sulla liquidità mirano a colmare questa lacuna, avendo riguardo alla capacità delle banche sia di fronteggiare situazioni di stress acuto con adeguate disponibilità liquide (*liquidity coverage ratio*), sia di mantenere condizioni di equilibrio strutturale tra le scadenze dell'attivo e del passivo (*net stable funding ratio*). Sono tuttora in corso intense riflessioni a livello internazionale sia sulle modalità operative di utilizzo del buffer di liquidità sia sui possibili effetti indesiderati delle nuove norme sui mercati finanziari.

<sup>77</sup> - Per ripristinare la stabilità del settore bancario e garantire l'afflusso di crediti nell'economia reale, l'UE e i suoi Stati membri hanno adottato un'ampia gamma di misure senza precedenti, di cui i contribuenti sono chiamati in ultima istanza a pagare il conto: ciò ove si consideri che solo nell'ottobre 2010 la Commissione UE ha approvato misure di aiuto di Stato agli enti finanziari pari a 4600 miliardi di euro, di cui oltre 2000 miliardi sono stati effettivamente utilizzati nel 2008 e nel 2009.

<sup>78</sup> - Cfr. Parlamento UE, Direttiva 2009/111/CE, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>79</sup> - Cfr. Parlamento UE, Direttiva 2010/111/Ce, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>80</sup> - Vedi Commissione UE, *Proposta di regolamento (COM(2011) 452 def) relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento*) e dalla proposta di direttiva (COM (2011) 453 def) *sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento, di modifica della direttiva 2002/87/CE relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario*, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

di capitale di classe 1, un tempo considerati capaci di assorbire le perdite garantendo al tempo stesso la continuità dell'attività, di fatto si sono rivelati inefficaci. Gli strumenti di capitale di classe 2 non sono stati in grado di svolgere la loro funzione, ovvero assorbire le perdite conseguenti all'insolubilità dell'ente, dal momento che spesso si è impedito che gli enti fallissero. Gli strumenti di capitale necessari ad assorbire le perdite impreviste legate ai rischi del portafoglio di negoziazione sono risultati di qualità altrettanto elevata di quelli richiesti per i rischi fuori portafoglio, mentre la qualità degli strumenti di capitale di classe 3 si è rivelata non adeguata. Per salvaguardare la stabilità finanziaria, in molti paesi i governi hanno fornito al settore bancario un sostegno finanziario senza precedenti. L'insufficiente armonizzazione a livello UE della definizione di fondi propri ha aggravato la situazione, che ha visto gli Stati membri adottare approcci molto diversi nel definire gli elementi del capitale da escludere dai fondi propri o da includervi.

Tale situazione, insieme al fatto che i coefficienti previsti dalla normativa non rispecchiavano con accuratezza la capacità reale degli enti finanziari di assorbire le perdite, ha compromesso la capacità del mercato di valutare in maniera precisa e coerente la solvibilità degli enti dell'UE. Ciò, a sua volta, ha aumentato l'instabilità finanziaria all'interno dell'UE.

In terzo luogo, il nuovo pacchetto UE interviene sulla delicata problematica del rischio di credito di controparte. La crisi ha messo in evidenza una serie di carenze dell'attuale disciplina del rischio di controparte legato a operazioni con derivati, a operazioni di vendita con patto di riacquisto, e a operazioni di finanziamento tramite titoli e ha rivelato che le vigenti disposizioni non hanno garantito una gestione adeguata ed una capitalizzazione sufficiente per questo tipo di rischio, tanto più che non incoraggiavano a passare dalla compensazione bilaterale dei contratti derivati OTC alla compensazione multilaterale tramite controparti centrali.<sup>81</sup>

Obiettivo principale delle nuove misure normative UE è rafforzare l'efficacia della disciplina sui requisiti in materia di fondi propri degli enti dell'UE e contenerne l'impatto negativo sulla tutela dei depositanti e sulla prociclicità del sistema finanziario, preservando allo stesso tempo la posizione competitiva del settore bancario dell'UE.

Nell'elaborare tale nuovo pacchetto legislativo la Commissione UE si è impegnata a garantire che determinate specificità e questioni europee di primaria importanza fossero trattate in maniera adeguata. A tal proposito, giova ricordare che nell'UE, diversamente da quanto avviene in altre grandi economie, i principi normativi concordati su scala mondiale sotto l'egida del Comitato di Basilea non si applicano soltanto alle banche che operano a livello internazionale, ma sono estesi all'intero settore bancario, applicandosi a tutti gli enti creditizi e, in linea generale, anche alle imprese di investimento. Ciò in ragione del fatto che L'UE ha sempre ritenuto solo questo approccio suscettibile di garantire reali condizioni di parità, massimizzando al contempo i vantaggi derivanti in termini di stabilità finanziaria.

---

<sup>81</sup> - Peraltro, come si ricorderà nel 2000 le direttive bancarie erano state sostituite da un'unica direttiva la quale, nel 2006, è stata oggetto di una rifusione che ha fra l'altro recepito nell'ordinamento giuridico dell'UE le disposizioni dell'accordo di Basilea II; le sue attuali disposizioni annoverano un numero significativo di opzioni e facoltà discrezionali. Inoltre, gli Stati membri sono stati autorizzati a imporre norme più severe di quelle della direttiva, il che, oltre a dare origine a profonde divergenze, particolarmente gravose per le imprese che operano a livello transfrontaliero, determina una mancanza di chiarezza giuridica e condizioni di disparità. Obiettivo principale delle nuove misure normative UE è rafforzare l'efficacia della regolamentazione sui requisiti in materia di fondi propri degli enti dell'UE e contenerne l'impatto negativo sulla tutela dei depositanti e sulla prociclicità del sistema finanziario, preservando allo stesso tempo la posizione competitiva del settore bancario dell'UE.

Ciò posto, l'impianto normativo del nuovo pacchetto di misure UE in via di adozione, da leggersi in modo coordinato, è costituito dalla proposta di regolamento<sup>82</sup> e dalla proposta di direttiva sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento, di modifica della direttiva 2002/87/CE relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario.<sup>83</sup>

Tale disciplina è destinata a rappresentare la nuova disciplina comunitaria dell'accesso dell'attività, della vigilanza e delle norme prudenziali degli enti creditizi e delle imprese di investimento. Il pacchetto, noto anche con l'acronimo inglese CRD IV (*Capital Requirements Directive*), si propone di rafforzare l'efficacia della regolazione sui requisiti in materia di fondi propri degli enti finanziari dell'UE, migliorare la stabilità e contenere la prociclicità del sistema finanziario, preservando al contempo la competitività del settore bancario.

Le istituzioni UE intervengono sul sistema previgente informato, essenzialmente, sulla direttiva 2006/48/CE relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio<sup>84</sup>, e sulla direttiva 2006/49/CE, relativa al coordinamento delle disposizioni nazionali in materia di accesso all'attività degli enti creditizi e al relativo quadro di vigilanza<sup>85</sup>; la direttiva 2006/49/CE, in particolare i relativi allegati, fissano anche norme prudenziali. Per armonizzare ulteriormente le disposizioni legislative risultanti dall'attuazione delle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE nell'ordinamento nazionale e al fine di assicurare, per il buon funzionamento del mercato interno, l'applicazione delle stesse norme prudenziali, queste ultime sono oggetto della citata proposta di regolamento. Il pacchetto sostituirebbe le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, di tal che la direttiva e il regolamento in itinere riguarderebbero entrambi sia gli enti creditizi, sia le imprese di investimento.<sup>86</sup>

La normativa prudenziale direttamente applicabile alle banche e alle imprese di investimento è contenuta nella proposta di regolamento; nella proposta di direttiva rimangono le disposizioni relative all'autorizzazione degli enti creditizi e all'esercizio della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei servizi, nonché i principi generali della vigilanza degli enti creditizi e delle imprese di investimento, rivolti agli Stati membri e alle loro autorità competenti: ciò comprende, in particolare, lo scambio di informazioni, la ripartizione dei compiti tra le autorità di vigilanza del paese di origine e dell'ospitante, nonché l'esercizio dei poteri sanzionatori (di nuova istituzione). La direttiva contempla altresì le disposizioni sulla revisione prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento da parte delle autorità competenti degli Stati membri. Tali norme completano i requisiti prudenziali generali per gli enti creditizi e le imprese di investimento di cui al regolamento, con dispositivi specifici decisi dalle autorità competenti a seguito del programma permanente di revisione prudenziale di ogni singola banca e impresa di investimento. La gamma di

<sup>82</sup> - Cfr. Commissione UE, *Proposta di Regolamento COM(2011) 452 def. relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento*, in [www.eur-lex-europa.eu](http://www.eur-lex-europa.eu).

<sup>83</sup> - Vedi Commissione UE, *Proposta di direttiva (COM (2011) 453 def) sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento, di modifica della direttiva 2002/87/CE relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario*, in [www.eur-lex-europa.eu](http://www.eur-lex-europa.eu).

<sup>84</sup> - Cfr. Commissione Ue, *Direttiva 2006/48/CE*, in [www.eur-lex-europa.eu](http://www.eur-lex-europa.eu).

<sup>85</sup> - Commissione Ue, *Direttiva 2006/49/CE*, in [www.eur-lex-europa.eu](http://www.eur-lex-europa.eu).

<sup>86</sup> - Attualmente, queste ultime sono semplicemente "allegate" alla direttiva 2006/48/CE dalla direttiva 2006/49/CE. Gran parte di quest'ultima direttiva contiene riferimenti alla direttiva 2006/48/CE. Pertanto, unificando nel pacchetto le disposizioni applicabili a entrambi i tipi di imprese dovrebbe migliorare la leggibilità delle relative previsioni. Inoltre, gli estesi allegati di entrambe le direttive saranno integrati nell'articolo, semplificando ulteriormente la loro applicazione.

tali previsioni di vigilanza verrebbe stabilita nella direttiva poiché è opportuno che le autorità competenti possano giudicare in via autonoma quali imporre. Ciò comprende i processi interni nell'ambito di un ente creditizio o di un'impresa di investimento, in particolare sulla gestione dei rischi e gli obblighi in materia di governo societario di nuova introduzione. La proposta di direttiva contiene i seguenti ulteriori profili: disposizioni sulle sanzioni, su un efficace governo societario e quelle intese a prevenire l'eccessivo affidamento sui rating esterni.<sup>87</sup>

Più in particolare, le modifiche relative all'accordo Basilea III sono inserite nella proposta di regolamento, fatta eccezione per le disposizioni sulle riserve di capitale che rientrano nella proposta di direttiva.

La proposta di regolamento contiene la normativa prudenziale direttamente applicabile alle banche ed alle imprese di investimento: stabilisce criteri per la valutazione dei rischi connessi a talune attività bancarie e dei fondi necessari per far fronte a tali rischi. Il loro inserimento in un regolamento renderebbe i requisiti prudenziali direttamente applicabili in tutta l'Unione, con i relativi benefici attesi in termini di certezza del diritto, di coerenza del mercato unico e di gestione dei servizi transfrontalieri.

In estrema sintesi, la proposta di regolamento contiene norme in materia di:

1) capitale: la parte II disciplina gli elementi dei "fondi propri" distinguendo tra "Capitale di classe I" e "capitale di classe 2", la cui somma costituisce appunto i "fondi propri". Tali previsioni sono finalizzate ad aumentare sia l'ammontare di fondi propri che le banche devono detenere sia la loro qualità, nonché ad armonizzare le detrazioni dai fondi propri al fine di determinare l'entità del patrimonio da riconoscere ai fini regolamentari.

2) liquidità: è proposta l'introduzione di un requisito armonizzato di copertura della liquidità ("*liquidity coverage ratio*", LCR), che determina l'ammontare delle attività liquide detenute in ogni momento dagli enti "al fine di assicurare che (...) mantengano livelli adeguati di riserve di liquidità per far fronte a eventuali squilibri tra gli afflussi e i deflussi in condizioni di stress nel corso di un breve periodo di tempo" (art. 401). La sua esatta composizione e calibrazione sarà determinata entro il 2015, dopo un periodo di osservazione e sulla base degli sviluppi della situazione internazionale.<sup>88</sup>

3) coefficiente di leva finanziaria: trattasi di un nuovo strumento di regolazione dell'UE, calcolato (ai sensi dell'art. 416, par. 2) come "la misura del capitale dell'ente divisa per la misura dell'esposizione complessiva dell'ente ed è espresso in percentuale. Gli enti calcolano il coefficiente di leva finanziaria come la semplice media aritmetica dei coefficienti di leva finanziaria mensili su un trimestre". Se ne propone l'utilizzo come criterio eventuale, applicabile a singole banche a discrezione delle autorità di vigilanza, in vista della sua trasformazione in misura vincolante nel 2018, previ adeguati riesame e ricalibrazione;

4) rischio di credito delle controparti (CCR), con l'obbligo per gli enti di determinare il valore dell'esposizione degli strumenti derivati elencati all'allegato II e prevedere fondi propri supplementari a fronte del deterioramento del merito di credito della controparte. Le modifiche introdotte, in linea con l'approccio della Commissione nei confronti dei derivati OTC, sono volte ad incentivare l'utilizzo delle controparti centrali a garanzia di tali contratti.<sup>89</sup>

Quanto invece alla proposta di direttiva, come accennato, le novità principali attengono a:

<sup>87</sup> - Cfr. Commissione UE, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione sintesi della valutazione di impatto della Proposta di regolamento ( COM(2011) 452 def) relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento*) e dalla proposta di direttiva (COM (2011) 453 def) sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento, cit., in [www.eur-lex-europa.eu](http://www.eur-lex-europa.eu).

<sup>88</sup> - Idem.

<sup>89</sup> - Idem.



- 1) sanzioni (non penali), garantendo un maggior rispetto delle norme dell'Unione in materia bancaria ed aumentando l'efficacia ed il carattere dissuasivo dei regimi sanzionatori nazionali<sup>90</sup>. Le norme proposte mirano a che: a) le sanzioni e misure amministrative siano applicate, a seconda dei casi, alle persone fisiche o giuridiche responsabili; b) un insieme minimo di sanzioni e misure amministrative sia a disposizione delle autorità competenti in caso di violazione di disposizioni chiave; c) il livello massimo delle sanzioni amministrative pecuniarie superi i vantaggi derivanti dalla violazione, se determinabili, e che comunque non sia inferiore al livello previsto dalla direttiva; d) le sanzioni e le misure applicate siano rese pubbliche; e) sia creato un meccanismo adeguato che incoraggi la segnalazione di violazioni all'interno di enti creditizi ed imprese di investimento<sup>91</sup>;
- 2) governo societario: vengono disciplinate le qualità, personali e professionali, dei componenti degli organi di gestione, in modo tale da assicurare il potenziamento dell'efficacia della *governance* dei rischi negli enti creditizi e nelle imprese di investimento europei<sup>92</sup>;

---

<sup>90</sup> - Vedi Commissione UE, *Proposta di direttiva (COM (2011) 453 def) sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento, di modifica della direttiva 2002/87/CE relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario*, in [www.eur-lex-europa.eu](http://www.eur-lex-europa.eu).

<sup>91</sup> - Idem. Secondo la proposta di direttiva, gli Stati membri dovrebbero assicurare che idonee sanzioni e misure amministrative possano essere applicate in caso di violazione della normativa bancaria. A tal fine, la direttiva imporrà loro di conformarsi alle seguenti norme minime. In primo luogo, le sanzioni e misure amministrative dovrebbero applicarsi alle persone fisiche e giuridiche responsabili di una violazione, ossia gli enti creditizi, le imprese di investimento e i singoli, a seconda dei casi. In secondo luogo, in caso di violazione di disposizioni chiave della presente direttiva e del regolamento, un insieme minimo di sanzioni e misure amministrative dovrebbe essere a disposizione delle autorità competenti. Tra queste rientrano le revoche dell'autorizzazione, gli ordini di cessazione o di astensione, le dichiarazioni pubbliche, i licenziamenti di dirigenti, le sanzioni amministrative pecuniarie. In terzo luogo, il livello massimo delle sanzioni amministrative pecuniarie stabilite nella legislazione nazionale dovrebbe superare i vantaggi derivanti dalla violazione, se determinabili, e in ogni caso non dovrebbe essere inferiore al livello previsto dalla direttiva (il 10% del fatturato totale annuo dell'ente interessato nel caso di una persona giuridica, 5 milioni di euro o il 10% del reddito annuo dei singoli nel caso di una persona fisica). In quarto luogo, i criteri presi in considerazione dalle autorità competenti nel determinare il tipo e il livello di sanzione da applicare in un caso specifico dovrebbero comprendere almeno i criteri stabiliti nella direttiva (ad esempio vantaggi derivati dalla violazione o perdite causate ai terzi, atteggiamento collaborativo della persona responsabile, ecc). In quinto luogo, le sanzioni e le misure applicate dovrebbero essere pubblicate, conformemente a quanto disposto dalla presente direttiva. Infine, occorre mettere in atto un meccanismo adeguato per incoraggiare la segnalazione di violazioni all'interno degli enti creditizi e delle imprese di investimento. La proposta non prevede sanzioni penali.

<sup>92</sup> - In materia di governo societario, secondo l'impianto della proposta di direttiva UE l'organo di gestione di un ente creditizio o di un'impresa di investimento nel suo complesso dovrebbe sempre dedicare tempo sufficiente e disporre di adeguate conoscenze, capacità e esperienza per essere in grado di comprendere le attività dell'ente creditizio e le sue principali esposizioni al rischio. Tutti i membri dell'organo di gestione dovrebbero avere l'onorabilità necessaria e possedere le qualità specifiche e l'indipendenza di spirito che consentano loro di criticare in maniera costruttiva e di sorvegliare le decisioni dei dirigenti. Per evitare il conformismo di gruppo e favorire il senso critico, la composizione dei consigli di amministrazione/sorveglianza degli enti creditizi dovrebbe essere sufficientemente diversificata per quanto riguarda l'età, il sesso, la provenienza geografica, il percorso formativo e professionale, in modo da rappresentare una varietà di punti di vista e di esperienze. L'equilibrio tra i generi è di particolare importanza per garantire un'adeguata rappresentanza della realtà demografica. Per disporre di una sorveglianza e di un controllo efficaci del rischio, l'organo di gestione dovrebbe essere responsabile della strategia generale in materia di rischi dell'ente creditizio o dell'impresa di investimento e dell'adeguatezza dei sistemi di gestione dei rischi, tenendo conto del profilo di rischio dell'ente creditizio. Data l'importanza di una sana gestione dei rischi negli enti creditizi, l'organo di gestione nella sua funzione di sorveglianza dovrebbe istituire un comitato dei rischi distinto con il compito di affrontare specificamente gli aspetti relativi al rischio e di preparare le decisioni sui rischi dell'organo di gestione. Il comitato dei rischi dovrebbe assistere l'organo di gestione nel suo ruolo di sorveglianza dei rischi ma l'organo di gestione dovrebbe rimanere il responsabile ultimo della strategia in materia di rischi. Per fornire un quadro completo dei rischi all'alta

3) *rating* esterno: si intende imporre agli enti creditizi ed alle imprese di investimento che hanno esposizioni rilevanti al rischio di credito, o nei confronti di un gran numero di controparti, di sviluppare ed utilizzare modelli interni, al fine di evitare che si faccia eccessivo affidamento ai *rating* esterni<sup>93</sup>;

4) l'introduzione di due riserve di capitale, come previsto dall'accordo "Basilea III", *id est* una riserva di conservazione, costituita da capitale di qualità elevatissima, pari al 2,5 per cento delle attività ponderate per il rischio, applicabile in ogni momento; nonché una riserva anticiclica, tale cioè da contrastare le fluttuazioni del mercato e non accentuarle, fissata dalle autorità nazionali per i prestiti accordati alle persone fisiche e giuridiche nell'ambito dello Stato membro<sup>94</sup>.

---

dirigenza e all'organo di gestione, gli enti creditizi e le imprese di investimento dovrebbero disporre di una funzione indipendente di gestione dei rischi che dovrebbe essere in grado di tracciare un quadro effettivo e olistico dell'intera gamma di rischi dell'ente creditizio. La funzione di gestione dei rischi dovrebbe disporre della statura e dell'autorità necessarie per influenzare le decisioni strategiche di gestione dei rischi e avere accesso diretto all'organo di gestione.

<sup>93</sup> - In relazione all'eccessivo affidamento sui *rating* esterni, in particolare, dalla proposta di direttiva è desumibile l'obbligo per gli enti creditizi e le imprese di investimento di dotarsi di criteri di concessione del credito e di procedure per l'adozione delle decisioni di credito solidi. Ciò si applica a prescindere dal fatto che gli istituti concedano prestiti ai clienti o assumano esposizioni inerenti a cartolarizzazione. I *rating* esterni del credito possono essere utilizzati come uno dei fattori di questa procedura, ma non possono essere quelli prevalenti. In particolare, i metodi interni non devono affidarsi esclusivamente o meccanicamente ai *rating* esterni. Al fine specifico del calcolo dei requisiti patrimoniali delle banche, in determinati casi le valutazioni delle agenzie di *rating* del credito sono utilizzate come base per differenziare i requisiti patrimoniali in base ai rischi e non per determinare l'importo minimo di capitale richiesto. Il quadro introdotto dalla direttiva sui requisiti patrimoniali nel suo complesso incentiva le banche ad utilizzare *rating* del credito interni piuttosto che esterni anche ai fini del calcolo dei requisiti patrimoniali. La disposizione proposta impone agli enti creditizi e alle imprese di investimento con esposizioni rilevanti al rischio di credito o nei confronti di un numero significativo di controparti l'obbligo di sviluppare e di utilizzare modelli interni piuttosto che il metodo standardizzato basato sui *rating* esterni. Si propone inoltre che l'ABE pubblichi annualmente informazioni sulle misure adottate dagli enti creditizi e dalle autorità di vigilanza per ridurre l'eccessivo affidamento sui *rating* esterni, e riferisca sul grado di convergenza della vigilanza a tale riguardo.

<sup>94</sup> - In particolare, la riserva di conservazione del capitale ammonta al 2,5% delle attività ponderate per il rischio, si applica in ogni momento e deve essere costituita da capitale di qualità elevatissima. Essa mira ad assicurare la capacità dell'ente di assorbire le perdite in periodi di stress che possono protrarsi per anni. Gli enti dovrebbero costituire tale capitale nei periodi di congiuntura economica favorevole. Gli enti creditizi che non riusciranno a rispettare l'obiettivo relativo alla riserva saranno soggetti a limitazioni sulla distribuzione discrezionale degli utili fin tanto che l'obiettivo non verrà raggiunto. La riserva di capitale anticiclica mira a conseguire l'obiettivo macroprudenziale più ampio di proteggere il settore bancario e l'economia reale dai rischi sistemici derivanti da un'evoluzione della crescita aggregata del credito caratterizzata da forti impennate e repentini tracolli, e più in generale da qualsiasi altra variabile strutturale e dall'esposizione del settore bancario a qualsiasi altro fattore di rischio connesso a rischi per la stabilità finanziaria. Completerà a concorrenza di un 2,5% supplementare la riserva di conservazione del capitale. La riserva di capitale anticiclica è fissata dalle autorità nazionali per i prestiti accordati alle persone fisiche e giuridiche nell'ambito dello Stato membro. Può variare tra lo 0% e il 2,5% delle attività ponderate per il rischio e deve essere anch'essa costituita da capitale di qualità elevatissima. Se giustificato, le autorità possono fissarla anche a oltre il 2,5%. La riserva di capitale anticiclica sarà richiesta nei periodi di eccessiva crescita del credito e soppressa in caso di inversione di tendenza. Il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) potrebbe formulare raccomandazioni per la fissazione della riserva di capitale da parte delle autorità nazionali e la relativa sorveglianza, compresi i casi in cui la riserva può superare il 2,5%. Fin tanto che la riserva di capitale anticiclica è inferiore al 2,5% gli Stati membri devono riconoscere mutualmente e applicare il requisito patrimoniale alle banche nel loro Stato.

membro. Per le parti della riserva superiori al 2,5%, le autorità possono decidere di accettare il giudizio dei loro pari e applicare il tasso superiore o mantenere il tasso al 2,5% per gli enti autorizzati nel loro Stato membro. Gli enti creditizi e le imprese di investimento il cui capitale scende al di sotto delle riserve saranno soggetti a limitazioni nella distribuzione degli utili, nei pagamenti sugli strumenti di capitale aggiuntivo di classe 1 e nella concessione della parte variabile delle retribuzioni e dei benefici pensionistici discrezionali. Inoltre, tali enti dovranno presentare alle autorità di vigilanza piani di conservazione del capitale miranti ad assicurare una rapida ricostituzione delle riserve di capitale.

Tali interventi normativi vengono giustificati dalla Commissione UE ritenendo, quanto alla proposta di direttiva, rispettato il *principio di sussidiarietà* in termini di necessità dell'intervento dell'Unione in virtù della natura transazionale dei mercati, a fronte della quale interventi nazionali isolati per definire i requisiti prudenziali comporterebbero una maggiore complessità della regolazione, costi ingiustificati per il rispetto della normativa in caso di attività transfrontaliere, la mancata integrazione del mercato dell'Unione e possibilità concrete di arbitraggio regolamentare. Tale principio verrebbe osservato anche con riferimento al valore aggiunto per l'Unione in quanto una normativa certa ed omogenea assicurerebbe un elevato livello di stabilità finanziaria su tutto il territorio. Per quanto concerne la proposta di regolamento, la Commissione ritiene osservato il principio di *proporzionalità*, dichiarandola congrua agli obiettivi di armonizzazione normativa che si intende perseguire.

Tuttavia, i negoziati in atto fra gli Stati membri hanno fatto emergere una serie di contrasti: in primo luogo, è controverso il margine di flessibilità prudenziale (applicazione di norme più rigorose e criteri prudenziali aggiuntivi) da riservare agli Stati membri. Non vi è, del pari, unanimità sull'opportunità di attribuire alla Commissione europea il potere di imporre requisiti prudenziali temporanei più rigorosi mediante atti delegati. Ancora, a fronte della necessità di introdurre un requisito di copertura della liquidità, v'è disaccordo in ordine all'opportunità che sia la Commissione a stabilirlo mediante atti delegati (come ipotizzato dall'art. 444 della proposta di regolamento e non, piuttosto, tramite una successiva modifica del regolamento tramite procedura legislativa ordinaria). Posizioni difformi caratterizzano anche la questione relativa al margine di discrezionalità da riservare alle autorità nazionali competenti sulla struttura della vigilanza in materia di liquidità. Si contesta, al contempo, l'obbligo di comunicare il coefficiente di leva finanziaria prima che sia adottata una decisione che lo trasformi in misura vincolante, in virtù del possibile effetto negativo sui partecipanti al mercato, nonché la stessa necessità di adottare tali azioni legislative ulteriori; perplessità da parte di alcuni Stati membri, pure in ordine alla definizione dei fondi propri.<sup>95</sup>

<sup>95</sup> - A riprova delle divergenze tra gli Stati UE si segnalano i pareri negativi di alcuni Parlamenti nazionali motivati dalla pretesa violazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte della Commissione UE. In particolare, con riferimento alla proposta di regolamento la *House of Commons* britannica l'8 novembre 2011 ha contestato: - l'inadeguatezza della base giuridica che, facendo riferimento al mercato interno, disciplina in realtà la vigilanza prudenziale; - la violazione formale del principio di sussidiarietà, in quanto non è stata redatta la "*scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*", obbligatoria ai sensi dell'art. 5 del Protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona; - la violazione sostanziale del principio di sussidiarietà nella misura in cui si elimina la possibilità per gli Stati membri di imporre, in caso di necessità, requisiti prudenziali più stringenti di quelli stabiliti nel regolamento. In realtà – si argomenta – continua ad esservi la necessità di un approccio flessibile. Ne è conferma l'art 443, ai sensi del quale la Commissione europea è autorizzata ad adottare atti delegati per imporre temporaneamente requisiti più stringenti in uno o più settori, regioni o Stati membri. Si contesta che la Commissione europea possa assicurare un intervento più tempestivo, o qualitativamente migliore, degli Stati membri. Da parte sua, il *Riksdag* svedese il 21 dicembre 2011 si è espresso contrariamente all'armonizzazione totale proposta dalla Commissione europea, nella misura in cui questa comporterà la trasformazione degli *standard* minimi posti dall'Accordo di Basilea in norme cogenti dell'Unione. In considerazione del fatto che gli Stati membri dovrebbero essere in grado di intraprendere le misure che ritengono idonee per salvaguardare la stabilità finanziaria al livello nazionale, il *Riksdag* sollecita che la proposta sia emendata nel senso di permettere agli Stati membri di elevare il livello dei requisiti basilari di capitale qualora lo ritengano necessario per la stabilità finanziaria nazionale. Il Senato francese, da parte sua, il 26 dicembre 2011 ha, a sua volta, contestato l'ampiezza della delega contenuta nell'art. 443 della proposta di regolamento, che eccede i limiti posti dall'art. 290 del TFUE e non viene giustificato dalla Commissione europea con riferimento al principio di sussidiarietà. Si paventa quindi che l'esercizio futuro della delega potrebbe comportare l'adozione di atti non conformi al principio di sussidiarietà. Con riferimento, poi, alla proposta di direttiva il *Riksdag* svedese ha adottato il 20 ottobre 2011 un parere sostanzialmente analogo a quello espresso in relazione alla proposta di regolamento. La Camera dei deputati romena, anche sulla base delle obiezioni della propria banca

A fronte di tali perplessità, si stanno cercando soluzioni di compromesso: ne sia riprova l'accordo da ultimo raggiunto, quantomeno allo stato, in sede Ecofin su un testo di compromesso predisposto dalla Presidenza di turno danese presso il Consiglio europeo sulla base dei vari orientamenti espressi da parte degli Stati Membri.<sup>96</sup>

In effetti, i testi sopra richiamati, presentati dalla Commissione UE nel 2011, prevedono una legislazione primaria regolamentare di massima armonizzazione, limitando in modo rilevante la possibilità per gli Stati membri di adottare regole nazionali diverse, anche se più stringenti, di quelle concordate in ambito europeo. La scelta della Commissione UE trae origine, come accennato, dall'intento di realizzare un *single rulebook*, id est un insieme di regole armonizzato, da applicare a tutte le banche che operano in Europa. Invece, il testo da ultimo approvato dall'Ecofin ha ampliato in modo rilevante il grado di flessibilità a disposizione degli Stati Membri. Come si è evidenziato, le regole di Basilea III prevedono che siano computati nel *common equity Tier 1* gli strumenti che rispettano sia la forma giuridica (*common shares*), sia la sostanza economica (rispetto dei criteri): nelle norme europee in discussione si prevede l'applicazione del principio della prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica, sulla base del fatto che in alcuni ordinamenti dei Paesi UE non è prevista la definizione di "azioni ordinarie"; il testo approvato dal Consiglio dell'Ecofin prevede, in via compromissoria, che, a partire dal 2013, l'EBA rediga una lista degli strumenti classificati nel *common equity* sulla base delle decisioni delle Autorità competenti degli Stati membri, controllando in qualche modo *ex post* la qualità degli strumenti di capitale anziché valutarli *ex ante*. Un altro aspetto delicato ancora da definire riguarda le clausole contrattuali in base alle quali gli strumenti ibridi di capitale sono convertiti in azioni (cd. *point of non viability*). Un ulteriore rilevante profilo connesso alla definizione di capitale è rappresentato dal periodo transitorio: la proposta di disciplina europea demanda alle autorità nazionali molte scelte; di qui la necessità di un coordinamento a livello europeo.<sup>97</sup>

Le regole in discussione in ambito europeo sulla liquidità e sul *leverage ratio* – destinate a entrare in vigore non prima del 2015 – presentano divergenze rispetto a quanto stabilito dal Comitato di Basilea: quanto al *leverage ratio*, il testo comunitario subordina la natura vincolante di tale indicatore ai risultati del monitoraggio e prevede diverse modalità di *disclosure* da fornire al mercato; tale impostazione potrebbe ridurre in modo rilevante la comparabilità tra intermediari.

La bozza di regolamento approvata dall'Ecofin prevede infine che la Commissione sottoponga, entro la fine del 2013, al Consiglio e al Parlamento europeo un rapporto sull'impatto della nuova disciplina prudenziale sui crediti erogati dalle banche alle piccole e medie imprese: si tratta, come è noto, di un tema di estrema rilevanza per i Paesi, come l'Italia, in cui tali operatori costituiscono l'ossatura del sistema economico. Sul punto, degno di nota appare il fatto che il Parlamento europeo ha approvato, lo scorso 14 maggio, in Commissione Affari Economici e Finanziari un emendamento che prevede, tra l'altro, l'applicazione a tutte le esposizioni verso le PMI di un fattore

---

nazionale, sostenute dal Ministro dell'economia, ha espresso il 24 ottobre 2011 serie riserve su alcuni punti, tra i quali: -la cessione di competenze della Banca di Romania a favore della relativa istituzione di altri Stati membri nel caso di cambio del regime di vigilanza del rischio di liquidità per le filiali di istituti di credito di altri Stati membri; - l'annullamento, in alcuni casi, dei requisiti di liquidità per un istituto di credito - persona giuridica romena che sia filiale di un istituto di un altro Stato membro; -dare un valore assoluto al principio dell'armonizzazione totale nei casi in cui è doveroso, per ogni Stato membro, mantenere la stabilità finanziaria; -conferire la competenza finale di calibrare il requisito di copertura della liquidità alla Commissione europea tramite un atto delegato piuttosto che facendo ricorso alla procedura di codecisione.

<sup>96</sup> - Cfr. Il sole 24 ore, *Ecofin, raggiunto un accordo politico sui requisiti di capitale delle banche*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

<sup>97</sup> -Idem.

correttivo (*supporting factor*), volto a neutralizzare l'onere patrimoniale determinato dai maggiori livelli di capitale richiesti da Basilea 3.

Peraltro, l'attuazione comunitaria *in itinere* di Basilea 3 non esaurisce gli interventi normativi in risposta alla crisi: infatti, sia su scala globale, sia a livello europeo si stanno elaborando vari altri interventi normativi, che costituiscono una sorta di naturale corollario delle norme prudenziali sin qui richiamate. Si intende, anzitutto, far riferimento alla materia del trattamento prudenziale delle istituzioni sistemicamente rilevanti (*systemically important financial institutions*, SIFI). Com'è noto, questi intermediari – di norma *cross-border*, strettamente interconnessi tra loro e di dimensioni molto elevate rispetto alle capacità di intervento dei governi dei paesi d'origine – hanno contribuito a rendere più gravi gli effetti della crisi; in diversi casi, le autorità pubbliche hanno dovuto offrire sostegno a numerose istituzioni per evitare il contagio che un loro fallimento avrebbe provocato, rendendo così tangibile il rischio di *moral hazard*<sup>98</sup>. Il *framework* per le banche sistemiche su scala globale (G-SIB) è ormai in via di definizione avanzata con l'obiettivo di rafforzare la loro capacità di assorbire le perdite; mentre è ancora in atto l'elaborazione di un adeguato trattamento prudenziale delle banche sistemiche a livello nazionale (D-SIB): da un lato, occorrerà garantire coerenza tra le due dimensioni, per evitare duplicazioni ovvero un'allocatione non ottimale delle risorse; dall'altro, appare essenziale definire *ex ante* i criteri che le autorità nazionali dovranno utilizzare, per evitare che l'imposizione di requisiti prudenziali aggiuntivi per fronteggiare situazioni di potenziale instabilità sistemica a livello nazionale possa celare orientamenti protezionistici.<sup>99</sup>

Sulla problematica, non meno rilevante, della gestione delle crisi in relazione agli intermediari di maggiori dimensioni - considerato anche il rilevante impatto potenziale sulle finanze pubbliche nazionali - da ultimo la Commissione UE ha reso pubblica la proposta di direttiva volta all'introduzione di strumenti che assicurino il coinvolgimento dei creditori privati nelle situazioni di crisi (*bail-in*), l'adozione di più efficaci meccanismi di cooperazione internazionale e il finanziamento della risoluzione delle crisi attraverso la creazione di specifici fondi di risoluzione, così da ridurre l'eventuale onere a carico dei contribuenti.<sup>100</sup> L'impianto generale della direttiva è in linea con le indicazioni del *Financial Stability Board*; mira ad armonizzare le legislazioni nazionali, riviste negli anni recenti per affrontare le situazioni di crisi verificatesi. La proposta, che si basa sui tre pilastri della prevenzione, di interventi tempestivi e di un'efficace risoluzione, prevede l'introduzione di strumenti utilizzati già utilizzati in alcuni paesi (ad esempio, la *bad bank*) e dei piani di *recovery* e *resolution*. All'armonizzazione dei vari strumenti si accompagna una più efficace cooperazione tra le autorità che partecipano ai "collegi di risoluzione" nel caso di gruppi *cross-border*; la direttiva introduce infine i fondi di risoluzione delle crisi, destinati soltanto alla risoluzione ordinata delle crisi e non per il salvataggio delle banche.<sup>101</sup>

<sup>98</sup> - Sul *moral hazard* vedi *amplius* i rilievi ricostruttivi di DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, cit., p. 191 ss.

<sup>99</sup> - Cfr. *amplius* Comitato di Basilea, *Banche di rilevanza sistemica globale: metodologia di valutazione e requisito addizionale di assorbimento delle perdite*, novembre 2011, BRI, in [www.bis.org](http://www.bis.org).

<sup>100</sup> - Vedi Commissione UE, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive del Consiglio 77/91/CEE e 82/891/CE, le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/35/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010*, in [www.eur-lex-europa.eu](http://www.eur-lex-europa.eu).

<sup>101</sup> - Idem.

Del pari significativa l'elaborazione in corso sul c.d. "sistema bancario ombra" (*shadow banking*). Infatti, pur essendo un fenomeno poco significativo in Italia<sup>102</sup>, anche in virtù di un sistema di controlli esteso e penetrante, la crisi ha mostrato quanto dannosi possano essere – anche per le giurisdizioni più prudenti – gli effetti di un impianto di norme sull'intermediazione finanziaria non bancaria non proporzionate ai rischi effettivi. Lo *shadow banking* ha favorito un aumento eccessivo della leva finanziaria e di altri rischi, quali quelli connessi con la trasformazione delle scadenze, che si sono poi riversati anche su intermediari vigilati, richiedendo l'attivazione della *safety net* pubblica. Al riguardo, la Commissione UE ha da ultimo pubblicato per consultazione un Libro Verde, con una prima analisi sistematica dei rischi connessi con lo *shadow banking* ed una discussione delle possibili misure regolamentari da adottare.<sup>103</sup>

Peraltro, un rilevante *feed back* del processo di riforma in atto sarà costituito dalla verifica di come le singole misure troveranno attuazione nelle singole giurisdizioni, necessaria se si vuole davvero garantire un effettivo *level playing field* su scala globale: è infatti chiaro come un'azione regolamentare pur incisiva e condivisa ai massimi livelli tecnici e politici rischi di rimanere inefficace se non accompagnata da un adeguato *enforcement*, in grado di disincentivare ex ante un'eccessiva assunzione di rischi.<sup>104</sup>

Infine, in tema di requisiti di patrimonializzazione delle banche e del miglioramento delle loro capacità di avere accesso al credito, occorre segnalare l'intervento, attraverso una specifica raccomandazione, dell'EBA<sup>105</sup> del dicembre 2011 sui requisiti di ricapitalizzazione delle banche.<sup>106</sup>

<sup>102</sup> - Sulla genesi del mercato-ombra e sugli effetti di mutazione genetica del sistema bancario cfr. *amplius* DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, cit., 129 ss.

<sup>103</sup> - Cfr. Commissione UE, *Green paper on Shadow Banking*, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>104</sup> - Così SIGNORINI, *Rischio, regole, responsabilità*, Perugia, 17 marzo 2012, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

<sup>105</sup> - Si segnala che, secondo l'art. 16 del regolamento (UE) n. 1093/2010 istitutivo dell'Autorità bancaria europea (EBA), gli orientamenti e le raccomandazioni di questo organo non abbiano natura giuridicamente vincolante. Sono finalizzate a "istituire prassi di vigilanza conformi" e sono "indirizzate alle autorità competenti e agli istituti finanziari", i quali "compiono ogni sforzo per conformar(vi)si". L'art. 16, par. 3, stabilisce che "entro due mesi dall'emanazione di un orientamento o di una raccomandazione, ciascuna autorità nazionale di vigilanza competente conferma se è conforme o intende conformarsi all'orientamento o alla raccomandazione in questione. Nel caso in cui un'autorità competente non sia conforme o non intenda conformarsi, ne informa l'Autorità motivando la decisione".

<sup>106</sup> - Tale raccomandazione dell'EBA costituisce l'attuazione di quanto convenuto dai Capi di Stato e di Governo dell'area euro il 26 ottobre 2011. Il punto 4) dell'Allegato 2 ("Consenso sul pacchetto per il settore bancario") della Dichiarazione del vertice euro recita infatti: "il consenso è ampio sul requisito di un coefficiente patrimoniale decisamente più elevato pari al 9 per cento di capitale di elevatissima qualità dopo aver considerato la valutazione di mercato delle esposizioni di debito sovrano, entrambi dal 30 settembre 2011, al fine di creare una riserva temporanea che è giustificata dall'eccezionalità delle circostanze. Questo obiettivo di capitale in termini quantitativi dovrà essere raggiunto entro il 30 giugno 2012, in base a piani concordati con le autorità di vigilanza nazionali e coordinati dall'ABE (...). Le autorità di vigilanza nazionali, sotto l'egida dell'ABE, devono assicurare che i piani delle banche intesi a rafforzare il capitale non comportino un'eccessiva riduzione della leva finanziaria, mantenendo tra l'altro il flusso di credito per l'economia reale e tenendo conto degli attuali livelli di esposizione del gruppo - filiali comprese in tutti gli Stati membri - nella consapevolezza che occorre evitare un'indebita pressione sull'estensione del credito nei paesi ospitanti o sui mercati del debito sovrano". Il punto 5) aggiunge che "le banche dovrebbero in prima istanza usare fonti di capitale privato, anche ricorrendo alla ristrutturazione e alla conversione del debito in strumenti di capitale. Dovrebbero essere soggette a vincoli riguardo alla distribuzione dei dividendi e dei bonus fino al raggiungimento dell'obiettivo. Se necessario i governi nazionali dovrebbero fornire sostegno e, qualora questo non fosse disponibile, la ricapitalizzazione dovrebbe essere finanziata tramite prestito del FESF (Fondo europeo di stabilità finanziaria) per la zona euro". Su questa raccomandazione dell'EBA l'assemblea della Camera dei deputati ha approvato, il 20 dicembre 2011, una risoluzione unitaria (risoluzione in Assemblea n. 6-00097) che impegna il Governo, tra l'altro, a promuovere presso le sedi europee "il differimento dell'attuazione dell'esercizio dell'Autorità bancaria europea", una considerazione più favorevole delle banche domestiche a vocazione retail e la "modifica del criterio della contabilizzazione al valore di mercato dei titoli di debito sovrano presenti nel portafoglio delle banche".

Tale documento invita le autorità nazionali di vigilanza a richiedere ad alcune banche di rafforzare le loro posizioni di capitale, costituendo una sorta di "cuscinetto", temporaneo ed eccezionale, contro le esposizioni di debito sovrano<sup>107</sup>. La misura, *una tantum*, è apparsa finalizzata a rassicurare i mercati sulla capacità degli istituti bancari di resistere ad eventuali imprevisti mantenendo un capitale adeguato; l'EBA ha, al contempo, invitato le autorità nazionali a richiedere alle banche di presentare piani dettagliati delle azioni che intendono intraprendere per raggiungere i traguardi stabiliti, fermo restando che il fabbisogno di capitale deve essere soddisfatto con capitale di altissima qualità. In ogni caso, la raccomandazione EBA prevede un aumento del *core tier 1 ratio* dal 7% al 9% e nuovi criteri per il calcolo dei requisiti patrimoniali, in base ai quali la valutazione dei titoli del debito pubblico deve essere effettuata a prezzi di mercato, superando le disposizioni precedenti che prevedevano la contabilizzazione dei titoli iscritti nel portafogli bancario detenuto a scadenza al valore di acquisto. Tale provvedimento, in apparenza neutrale, pare destinato, in realtà, a determinare riflessi negativi soprattutto per le banche di quei Paesi, come l'Italia, il cui debito sovrano è, al momento, sottoposto a forti tensioni speculative – si pensi alle pressochè quotidiane oscillazioni dello *spread* tra i titoli di stato italiani e i bund tedeschi - e dunque soggetto a rilevante deprezzamento. Le banche italiane, evidentemente, sono esposte in modo significativo sui titoli di stato nazionali, mentre detengono una quantità limitata di titoli esteri; le banche tedesche e francesi, invece, potranno compensare le perdite sui titoli dei paesi periferici UE con le plusvalenze dei titoli di debito del proprio Paese.<sup>108</sup> Tale misura, di là dall'ideoneità o meno nel fronteggiare la crisi del debito sovrano dei Paesi UE - impegno su cui le Autorità centrali europee si dichiarano fortemente investite - oltre a peggiorare le condizioni di negoziabilità dei titoli pubblici italiani, potrebbe finire per penalizzare dal punto di vista economico e patrimoniale gli intermediari finanziari nazionali, riducendone la capacità di finanziare l'economia reale e contribuendo, per tal via, ad alimentare la crisi.<sup>109</sup>

#### **4. (Segue) ...e il possibile impatto sul comparto delle banche popolari.**

Le nuove regole di Basilea III, in via di attuazione attraverso il richiamato pacchetto normativo comunitario, sono destinate ad avere un rilevante impatto, in generale, sul sistema bancario nazionale e, in particolare, sul comparto delle banche popolari.

In tale contesto, non v'è dubbio che lo sforzo imposto dalla riforma di Basilea 3 al sistema bancario italiano appare necessario, anche se non trascurabile; la crisi ha mostrato come più robuste dotazioni di capitale e di liquidità possano contribuire a minimizzare la probabilità di crisi bancarie ed a contenerne gli effetti.

<sup>107</sup> - Si fa riferimento a Unicredit, Intesa Sanpaolo, MPS, Banco popolare ed UBI Banca, per un *deficit* aggregato stimato, per l'Italia, in 15.366 milioni di euro.

<sup>108</sup> - Cfr. *Documento Assopopolari e Audizione Fratta Pasini*, VI Commissione Finanza e Tesoro, Senato, 18 gennaio 2012, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>109</sup> - Lo stesso Draghi, in qualità di Presidente della BCE, ha recentemente criticato l'intervento dell'EBA sul capitale delle banche affermando che "era giusto ma è stato deciso in un momento diverso dall'attuale" con riguardo al profilo dei prezzi dei titoli di Stato e delle condizioni economiche di contesto, determinando in tal modo effetti prociclici e ampliando le difficoltà degli istituti di credito. Un aspetto paradossale di tale provvedimento è rappresentato dal fatto che il criterio di contabilizzazione a valori di mercato non viene applicata ai titoli illiquidi (c.d. titoli di 3° livello), tra i quali si annidano grandi quantità di veri e propri titoli "tossici".

Del resto, la necessità di non far mancare il sostegno all'economia richiede di considerare leve diverse da quella del contenimento dei volumi creditizi per conseguire il miglioramento dei *ratios* patrimoniali. L'aumento dei mezzi propri appare condizione indispensabile per consentire un'adeguata capacità di raccolta sui mercati interni e internazionali, in una fase in cui il costo della provvista risente delle tensioni sui debiti sovrani di alcuni paesi dell'area dell'euro.

Come ha riconosciuto la stessa Banca d'Italia<sup>110</sup>, appare cruciale che gli assetti di *governance* siano tali da non ostacolare la possibilità di ricorrere al capitale di rischio.

A differenza del passato, le nuove regole di Basilea 3 lasciano poco spazio a politiche basate su emissioni di strumenti, quali gli ibridi e i subordinati, molto utilizzati in passato dalle banche; né appare ormai possibile, considerata la limitata computabilità del patrimonio di terzi, usufruire su larga scala della leva patrimoniale connessa con articolazioni "federali" dei gruppi. Oltre all'autofinanziamento, diventa quindi fondamentale il capitale di rischio di qualità primaria, costituito da azioni ordinarie.

In altre parole, non v'è dubbio che Basilea 3 richieda più capitale di alta qualità; ma giova sottolineare che, in termini relativi, il sistema della ponderazione per il rischio è stato rivisto, attribuendo maggior peso alle attività di natura finanziaria. In tal senso, secondo la Vigilanza il timore che le nuove regole siano oltremodo onerose per i modelli di *business* meno orientati alla finanza non appare fondato<sup>111</sup>: i dati raccolti da Bankitalia nell'ambito delle analisi d'impatto (*Quantitative Impact Studies*, QIS) parrebbero mostrare infatti che l'inasprimento della ponderazione per il rischio sarà un importante fattore discriminante, incidendo in modo più significativo sulle banche che più operano nel comparto dei derivati e della finanza innovativa. Ciò appare confermato dai dati delle banche italiane del campione utilizzato nel monitoraggio periodico di Bankitalia, per le quali sarebbe la nuova definizione di capitale di vigilanza a incidere in maniera preponderante sul *solvency ratio*, a fronte di un aumento complessivo degli RWA inferiore a quello rilevato in numerose altre giurisdizioni. La capacità del nuovo impianto regolativo di distinguere, almeno in parte, tra differenti modelli di business troverebbe inoltre conferma dalle evidenze raccolte sul *leverage ratio*, in base alle quali gli intermediari italiani si collocano nella media o talvolta su livelli superiori rispetto ai principali *competitors* europei.<sup>112</sup>

Su questo sfondo, secondo Bankitalia<sup>113</sup> il percorso di aggiustamento verso Basilea 3 dovrebbe procedere con regolarità: le esigenze di capitale necessarie alle banche italiane del campione per soddisfare a regime (entro il 2019) il requisito patrimoniale del 7 per cento in termini di *common equity* sarebbero quantificabili in circa 14 miliardi di euro sulla base dei dati di dicembre 2011, tenuto anche conto delle principali azioni sul capitale realizzate nei primi mesi del 2012 anche a seguito della richiamata raccomandazione dell'EBA. Si tratta di un notevole passo avanti rispetto ai 24 miliardi stimati sui dati di giugno 2011. Le ulteriori azioni già realizzate o in corso di completamento dovrebbero contribuire ad una ulteriore riduzione delle residue esigenze patrimoniali. Il miglioramento dipende dagli aumenti di capitale realizzati e anche, in una misura non piccola, al più favorevole trattamento prudenziale di alcune tipologie di attività per imposte

<sup>110</sup> - Così TARANTOLA, *Audizione alla VI Commissione Finanza e Tesoro*, 22 giugno 2011, in [www.senato.it](http://www.senato.it). Si veda anche Banca d'Italia, "Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche", 2008, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), cui tutti gli intermediari si sono dovuti adeguare, entro il giugno 2009, attraverso la modifica degli statuti, l'assunzione di specifiche delibere degli organi sociali, l'adeguamento o l'adozione di regolamenti interni.

<sup>111</sup> - In tal senso TARANTOLA, *Intervento al Convegno Profili della regolazione e valori della cooperazione*, Bari 18 febbraio 2011, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

<sup>112</sup> - Cfr. SIGNORINI, *Le banche italiane verso Basilea 3*, Intervento al Convegno ABI Basilea 3, Roma 26 giugno 2012, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

<sup>113</sup> - Cfr. Banca d'Italia, *Considerazioni finali 2012*, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).



anticipate (*deferred tax assets*). Il progresso sarebbe stato molto maggiore se non avessero pesato in direzione opposta le consistenti minusvalenze registrate sul portafoglio delle attività disponibili per la vendita, soprattutto a causa della contrazione dei corsi dei titoli del debito sovrano registrati sin dalla seconda metà del 2011. Il quadro prudenziale a regime prevede infatti l'eliminazione dei filtri prudenziali attualmente in vigore; in tal modo, le minusvalenze incideranno direttamente sul capitale bancario di qualità primaria. Sul fronte della liquidità, le simulazioni condotte sia sull'indicatore di breve termine (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR) sia su quello strutturale (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR) mostrano un marcato miglioramento rispetto alle evidenze acquisite sulla base dei dati di giugno 2011. Ciò dipenderebbe soprattutto dalle operazioni di rifinanziamento con scadenza triennale presso l'Eurosistema: l'ampio ricorso al *funding* della BCE, favorito dalla concessione della garanzia statale sulle emissioni obbligazionarie, ha infatti prodotto un incremento dei *buffers* di liquidità e ha consentito alle banche di sostituire raccolta interbancaria *unsecured wholesale* a breve termine.<sup>114</sup>

Il quadro prospettico derivante dalla crisi appare invece più complesso per il comparto delle banche popolari<sup>115</sup>, le quali, al pari delle banche di credito cooperativo, avendo comunque assicurato, in tale difficile congiuntura, il loro sostegno all'economia, si sono nel frattempo "appesantite". Ciò ove si considerino alcuni dati: nel 2009, i prestiti concessi dall'insieme delle banche popolari e di quelle appartenenti a gruppi con a capo una banca popolare sono aumentati di poco meno del 2 per cento, a fronte di una contrazione dello 0,7 del totale di quelli erogati dall'intero sistema bancario. Più intensa è stata anche la ripresa dei prestiti nel 2010 (5,5 per cento a fronte del 2,8); le differenze sono più ampie se si considerano solamente i prestiti alle imprese. L'espansione dei crediti è stata più sostenuta per le banche popolari non quotate, in virtù del loro radicamento sul territorio e dei rapporti di lunga durata con l'imprenditoria locale. Nel triennio 2008-10 questa categoria di banche ha accresciuto la propria quota di mercato di circa 1 punto percentuale, al 6,6 per cento. Tuttavia, la qualità del credito erogato dalle banche popolari ha risentito della difficile fase congiunturale connessa ai riflessi della crisi finanziaria dei *sub prime* innescatasi negli USA nel 2007 e che ha finito per avere riflessi anche sul sistema bancario dell'eurozona: tra il 2008 e gli inizi del 2011 il rapporto tra le partite deteriorate (sofferenze, incagli, prestiti scaduti e deteriorati) e il totale dei prestiti è passato dal 6 al 9 per cento; l'aumento ha riguardato sia gli istituti quotati, sia quelli non quotati ed è stato comunque inferiore a quello registrato dal complesso delle banche operanti in Italia.<sup>116</sup> Negli ultimi 24 mesi il tasso di crescita degli impieghi delle banche popolari è stato del 6,5 per cento, a fronte di un aumento dell'1 per cento per gli altri intermediari bancari. Il fenomeno è evidente per il credito erogato alle società non finanziarie e soprattutto alle famiglie. L'attività di prestito delle banche popolari ha sostenuto in modo rilevante la clientela di riferimento durante la crisi, anche grazie a un modello di *business* tale da attenuare o ritardare l'impatto delle turbolenze finanziarie. La concentrazione sul *core business* dell'attività bancaria al dettaglio, tratto distintivo del sistema bancario italiano, è molto pronunciata per le popolari: i prestiti incidono per il 77 per cento sull'attivo, contro il 72 della media italiana; i debiti verso clientela sono il 54 per cento del *funding*, contro il 45. Una forte crescita comporta tuttavia anche rischi. L'espansione dell'attività

<sup>114</sup> - Idem.

<sup>115</sup> - Cfr. MOTTURA, *Banche cooperative e crisi finanziaria. Forme istituzionali da valorizzare con modelli di governance appropriati*, in *Bancaria*, n. 12, 2011.

<sup>116</sup> - Cfr. TARANTOLA, *La riforma delle banche popolari*, cit. e i dati ivi contenuti; vedi anche PASSACANTANDO, *Intervento al Convegno Banche popolari e imprese, per la competitività dei sistemi territoriali*, Bologna, 17 febbraio 2012, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

creditizia impone con urgenza alle banche popolari di rafforzare l'attenzione ai rischi "tradizionali" dell'intermediazione finanziaria.<sup>117</sup>

Se, da un lato, la recessione ha avuto un impatto negativo sulla qualità del credito della generalità delle banche del sistema, dall'altro lato le banche popolari appaiono esposte in modo rilevante: negli ultimi due anni, il flusso di nuove sofferenze rettificata in rapporto alla consistenza degli impieghi vivi si è mantenuto in modo costante superiore alla media dell'intero sistema; l'accumulazione di questo flusso in rapida crescita comincia a farsi sentire sugli *stock*.

Nel 2010 la redditività ha ancora risentito della recessione: il ROE della categoria, in linea con il dato di sistema, è risultato pari al 3,2 per cento, facendo segnare solo un lieve recupero rispetto all'anno precedente. L'efficienza operativa è peggiorata: il rapporto tra costi e margine di intermediazione è salito di quattro punti percentuali nel 2010, al 70 per cento; lo stesso indicatore è pari al 65 per cento circa per il sistema nel suo complesso. Il risultato di gestione è diminuito del 15,5 per cento, una contrazione più forte di quella dell'intero sistema (-11,6 per cento). La redditività delle popolari ha beneficiato di una maggiore riduzione delle rettifiche su crediti, diminuite del 16,1 per cento rispetto al 2009, a fronte di una flessione del 13,0 per cento per il complesso delle banche italiane. Il coefficiente patrimoniale complessivo risulta inferiore alla media del sistema (11,2 per cento alla fine del 2010, contro 12,4 per cento); i *ratios* patrimoniali risultano differenziati all'interno della categoria, con valori più elevati per le popolari non quotate (13,3 contro 10,6 per cento). Il *core tier 1 ratio* è pari al 7,3 per cento (6,6 per cento per le quotate, 10 per le non quotate), a fronte dell'8,3 per cento medio per il sistema.<sup>118</sup>

In tale contesto, le nuove regole di Basilea III suscitano non poche preoccupazioni e/o perplessità all'interno del comparto, in quanto potrebbero metterne a rischio il tradizionale ruolo di supporto all'economia delle PMI<sup>119</sup>.

Perplessità derivano, in primo luogo, dalla mancata considerazione delle peculiarità strutturali delle popolari nella disciplina comunitaria, attuativa di Basilea III, sui requisiti di capitale. In effetti, nelle banche popolari e di credito cooperative con un'impronta localistica le caratteristiche specifiche del sistema bancario italiano, rispetto a quello europeo, sono più accentuate. Le banche italiane, ancor di più quelle cooperative, sono caratterizzate, ad esempio, da una leva finanziaria inferiore alla media europea. Questa distinzione, quasi ontologica, nel modo di fare banca non appare colta da Basilea III, né tantomeno dal pacchetto attuativo UE. Per meglio dire, la risposta delle Autorità europee alla crisi, sebbene sotto la pressione dell'urgenza, avrebbe dovuto essere più rispettosa del pluralismo presente nel mercato bancario; viceversa, mancherebbe qualsiasi considerazione per il principio di proporzionalità, in forza del quale la regolamentazione prudenziale dei singoli paesi riconosce da tempo la diversità degli intermediari creditizi in termini di dimensione, forma giuridica (banche commerciali, cooperative, ecc.), complessità operativa e propensione al rischio. Nell'attuazione delle regole di Basilea III, la Commissione UE avrebbe, in buona sostanza, disatteso tale principio, prescrivendo vincoli uguali per tutti gli enti finanziari, tanto per le banche propense al rischio, quelle cioè all'origine della crisi, quanto per le banche *retail*, che, come le popolari, non avrebbero mai smesso di finanziare l'economia dei territori di riferimento. In tal senso, l'omogeneità delle regole dovrebbe rispettare le specificità legali, operative ed organizzative degli intermediari, ponendo attenzione al pluralismo delle forme che rappresenta un presidio di democrazia economica ed una risorsa per gli stessi mercati.

<sup>117</sup> - Idem.

<sup>118</sup> - Idem.

<sup>119</sup> - E' questo, almeno, l'avviso di Assopopolari; cfr. *Documento Assopopolari e audizione Fratta Pasini*, VI Commissione Finanza e Tesoro, Senato, 18 gennaio 2012.

Le possibili conseguenze del mancato rispetto del principio di proporzionalità potrebbero essere almeno di due tipi: più in generale, potranno esserci effetti sull'attività creditizia, in termini sia di disponibilità, sia di costo del credito. Se, per svolgere l'attività bancaria, servono capitale in più e *buffer* di liquidità più elevati, è indubbio che questo inciderà sulla disponibilità e sul prezzo al quale è allocato il credito. Oltre a questi possibili effetti, che in un'attuazione di Basilea III stemperata in un lungo arco temporale, potrebbero essere affrontati, ciò che più preoccupa il comparto è la richiamata mancata considerazione della diversità qualitativa tra banche commerciali tradizionali, i cui attivi sono rappresentati soprattutto da impieghi, e banche che, invece, detengono attività finanziarie in misura anche superiore al 50 per cento. Nel lungo periodo potrebbero verificarsi due effetti: se la banca cooperativa, o localistica, continua a fare il proprio mestiere, perde molta redditività, senza poterla recuperare, come, invece, potrebbero fare le grandi banche europee, che hanno utilizzato la leva finanziaria in misura anche superiore a quanto consentirà, a regime, Basilea III. Il che, di fatto, renderebbe meno sostenibile il modello di *business* delle banche popolari, che è, per tradizione, al servizio non della finanza, ma dell'economia. Rendendo tale modello meno sostenibile, si darebbe la possibilità a banche più aggressive, sotto il profilo finanziario, con corsi di borsa e redditività più elevata, di acquisire chi continua a svolgere in modo più tradizionale la propria attività; oppure, essendo il mix di attivo vincente quello delle grandi banche centroeuropee, e non quello delle banche cooperative, in particolare italiane, basato sulla preponderanza del sostegno all'economia, non può escludersi che le banche siano indotte a cambiare il *mix* dei portafogli.<sup>120</sup>

In definitiva, secondo Assopopolari, Basilea II e le nuove misure UE di attuazione non sembrano aver percepito le peculiarità del modello di business delle popolari, rinunciando così a distinguere tra le attività di sostegno all'economia, compiute certamente nell'interesse della banca, ma dotate di un rilievo di pubblico interesse, e le attività di acquisto e compravendita di strumenti finanziari, che hanno senso per chi le effettua, ma non possiedono lo stesso rilievo pubblico delle attività di credito in senso stretto.

Di qui, le correlative perplessità per la scelta dello strumento del regolamento comunitario proposto dalla Commissione, giacché, come noto, rispetto alla direttiva tale fonte ha efficacia normativa immediata e, quindi, tende ad assicurare una maggiore uniformità delle regole in tutti i mercati dell'UE, sottraendo, tuttavia, di fatto al Parlamento dei singoli Paesi UE la possibilità di modulare le nuove regole in base alle specificità dei modelli di sviluppo delle rispettive economie. Peraltro, tali regole sono applicate in situazioni difformi e da autorità di vigilanza diverse; in altre parole, si tratterebbe di strumenti che apparentemente livellano il campo di gioco, ma che, non intervenendo nella fase a monte, in cui gli indicatori sono costruiti, possono comportare disomogeneità applicative.

Ulteriori se non maggiori perplessità derivano, secondo Assopopolari, dalle regole introdotte dalla richiamata raccomandazione dell'EBA: ciò in quanto, in primo luogo, sebbene si tratti di interventi congiunturali, è sembrato un errore non avere avviato il Fondo salva-Stati e avere preteso, comunque, di procedere con la ricapitalizzazione delle banche. Tra tutti gli aspetti considerati da Basilea 3, soltanto quello relativo al patrimonio ha subito un'accelerazione e diviene più gravoso<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> - Idem.

<sup>121</sup> - Il che, secondo Fratta Pasini, Presidente di Assopopolari, ha suscitato non pochi dubbi, ove si consideri, ad esempio che l'unico istituto europeo colpito mortalmente dall'ultima crisi, la banca franco-belga Dexia, presentava requisiti patrimoniali molto superiori a quelli che l'EBA impone, oggi, ad alcune banche. Di fronte al caso del default di banca perché detiene attivi illiquidi, ha un'elevata leva finanziaria e non dispone di liquidità, pur essendo quattro le aree di intervento di Basilea 3 (liquidità, leva finanziaria, derivati e patrimonio), ci si focalizza soltanto sul patrimonio, l'unica variabile positiva nel caso di Dexia. Inoltre, si assume un altro provvedimento che, a nostro avviso, produce effetti

Tale scelta avrebbe acuito i problemi del debito pubblico nazionale, perché gli istituti di credito - italiani e stranieri - hanno cominciato a uscire dall'investimento sui titoli del debito italiano. E' stato imposto, nel nuovo *corpus* comunitario, di accumulare un *buffer* di capitale del 7 per cento entro il 2019. Entro la metà del 2013 tutto il sistema delle banche popolari sarà, anche singolarmente, ben al di sopra di quella percentuale; il vero problema appare costituito dal fatto che l'EBA ha chiesto, invece, di raggiungere subito, all'inizio del 2012, una quota del 9 per cento, oltre le perdite sulle esposizioni sovrane, oscillanti mediamente tra lo 0,5 per cento e oltre l'1 per cento. Tale richiesta dell'EBA è apparsa non necessaria per evitare l'azzardo morale, vale a dire il rischio che il conto sia presentato alla comunità.<sup>122</sup>

In ogni caso, anche nel merito le previsioni del nuovo pacchetto attuativo di Basilea III suscitano una serie di preoccupazioni per il comparto banche popolari: *in primis*, le disposizioni sul capitale e segnatamente quelle secondo cui gli strumenti ibridi di capitale computabili nel tier 1 e nel tier 2 potranno essere in via obbligatoria convertiti in azioni ordinarie in caso di mancato rispetto dei requisiti patrimoniali e/o in situazioni di crisi aziendale. Secondo Assopopolari, tali ulteriori requisiti dovrebbero trovare applicazione con esclusivo riferimento alle banche a rilevanza sistemica, inquadrandosi nell'ambito delle misure macroprudenziali volte a contenere il rischio sistemico. La conversione obbligatoria, peraltro, può generare problemi in relazione ai limiti di possesso azionario per i soci delle banche cooperative: una soluzione per il comparto potrebbe derivare o dalla previsione di un periodo di transizione antecedente alla conversione, che consentirebbe alle banche di intervenire con provvedimenti alternativi (ad es. aumenti di capitale); ovvero da una deroga temporale ai limiti di possesso azionario, per cui a seguito della conversione obbligatoria le posizioni individuali eccedenti i limiti verrebbero assorbite nell'arco di un periodo definito.

Quanto, poi, alla ponderazione del rischio dei prestiti alle PMI, l'introduzione del *buffer* ordinario di conservazione del capitale comporterebbe un aumento dall'8% al 10,5% del requisito patrimoniale complessivo minimo a fini di vigilanza. Si tratterebbe, secondo le popolari, di un aumento del 31,25% rispetto al livello attuale: con la conseguenza che, a parità di consistenza patrimoniale, una banca potrebbe concedere una minore entità di crediti, con un particolare riflesso negativo sull'operatività delle PMI. Per ovviare a tale rischio così rilevante per la realtà economica italiana, sarebbe auspicabile l'introduzione di un bilanciamento nel recepimento dei nuovi requisiti patrimoniali da applicare nel calcolo dei prestiti concessi alle PMI; con un riequilibrio del 76,19% del *Risk Weighted Assets* (RWA attività ponderate per il rischio) associato alle PMI, che ricondurrebbe il fabbisogno di 'copertura' patrimoniale per i crediti concessi alle PMI a seguito dell'introduzione dei nuovi requisiti ad un livello equivalente a quello calcolato in base a quelli vigenti.

In ordine al rapporto di leva finanziaria, secondo quanto viene ipotizzato nel nuovo pacchetto normativo, la *leverage ratio* non appare neutrale rispetto ai diversi modelli operativi degli intermediari, risultando penalizzante per le banche dedite ad operazioni tradizionali; potrebbe

---

prociclici molto complicati e strani, cioè la decontazione dal patrimonio delle perdite sui titoli di Stato, nel nostro caso dello Stato italiano. Nel caso di Lehman Brothers si agì in maniera opposta, e in senso anticiclico. Poiché, quando si verifica una crisi, gli strumenti finanziari perdono rapidamente valore, ma possono riprendersi altrettanto rapidamente, si consentì di tenerli in bilancio ai valori del 30 giugno precedente, con una deroga ai principi contabili internazionali. Si adottò, in quell'occasione, una misura anticiclica, per evitare che le fibrillazioni e la volatilità del mercato in un momento di crisi si traducevano in perdite permanenti di valore. Di fronte alla perdita di valore dei titoli del debito pubblico italiano, si è deciso, invece, nel senso contrario: essa sarà considerata come una perdita di valore permanente agli effetti del calcolo del patrimonio. Cfr. *Documento Assopopolari - audizione Fratta Pasini*, cit.

<sup>122</sup> - Idem.

inoltre determinare effetti “perversi” rispetto a finalità prudenziali, addirittura incentivando la diversificazione delle attività verso operazioni a rischio più elevato (il rapporto non prevede la ponderazione delle attività rispetto al rischio. In tal senso, secondo il comparto, sarebbe auspicabile una profonda riconsiderazione su tale rapporto da parte delle istituzioni europee.

Perplessità ulteriori derivano dalle previsioni sulla gestione della liquidità, poichè le regole di composizione del coefficiente introducono non poche rigidità sulla gestione degli intermediari (vincoli alla trasformazione delle scadenze). Di tal che, sarebbe auspicabile una diversificazione delle forme di attività ammissibile nel numeratore *liquidity coverage ratio* (LCR) rispetto a quelle già approvate con l'introduzione delle attività di c.d. “seconda linea”: tra quelle ascrivibili sembrerebbe opportuno ricomprendere anche le attività ammesse al rifinanziamento presso le Banche Centrali, che presentano livelli di liquidità equiparabili a quelli di altre attività computabili. Sotto il profilo qualitativo, si dovrebbero includere solo i prestiti originati dalla banca stessa, mentre dal punto di vista quantitativo la percentuale di computabilità potrebbe non essere diversa da quella riconosciuta alle attività di “seconda linea”. Sulle passività computabili al denominatore del rapporto, Assopopolari ritiene che la percentuale del 75% applicata ai depositi aziendali sia ingiustificata e penalizzante per l'industria europea, e segnatamente per le PMI italiane: di qui la richiesta di sostituire il coefficiente del 75% con quello del 50% per i depositi aziendali in genere, nonché di trattare i depositi delle piccole imprese - ovvero i depositi delle aziende il cui fatturato è inferiore a 10 milioni di Euro, in linea con la definizione IRB dette PMI e della raccomandazione 2003/361/CE - come depositi al dettaglio.

In ordine all'adozione del *net stable funding ratio* (NSFR), secondo le popolari tale indicatore spingerà sempre più le banche a far corrispondere le scadenze delle loro attività di erogazione con quelle delle fonti di finanziamento, determinando una rilevante competizione sui depositi qualificati come stabili, con una conseguente crescita dei prezzi. E' evidente che tali maggiori oneri si rifletteranno sul costo del credito, con effetti significativi sul finanziamento alle imprese soprattutto alle PMI.

Le possibili ricadute di tali misure rendono indispensabile un'attenta analisi degli effetti legati alla loro applicazione, non solo da parte delle autorità finanziarie e di vigilanza, ma anche - e soprattutto - da parte delle istituzioni politiche europee e nazionali, che dovranno essere informate in modo costante sui risultati di tali valutazioni. Essenziale, in tal senso, appare che il periodo di osservazione indicato dal Comitato di Basilea prima di dare concreta attuazione ai provvedimenti venga utilizzato per correggere eventuali riflessi negativi e/o imprevisti sui mercati finanziari sull'erogazione del credito e sulle prospettive di crescita dell'intera economia a seguito dell'adozione congiunta dei nuovi standard.<sup>123</sup>

In definitiva, con il crescente timore dell'acuirsi della fase recessiva, i riflessi prociclici che si produrrebbero, secondo le popolari, sul piano della disponibilità di credito potrebbero determinare il pericolo concreto di un *credit crunch*; del resto, a fronte del fatto che i crediti all'economia e alle famiglie, in particolare italiane, consumano molto più capitale di tutte le attività finanziarie, finisce per essere inevitabile la tendenza a non incrementare le attività che consumano e assorbono più capitale. In altre parole, in un contesto in cui la redditività è bassissima, la banca cercherà di recuperarla dalle attività finanziarie con minor assorbimento di capitale.<sup>124</sup> In tale situazione critica, l'attività di sostegno all'economia - rilevante anche sul piano della coesione sociale - che le banche popolari intendono continuare a garantire, appare messa in modo rilevante; il che penalizzerebbe soprattutto famiglie e PMI, *id est* la clientela di riferimento delle popolari, ovvero l'ossatura

<sup>123</sup> - Idem.

<sup>124</sup> - Idem.

dell'intera economia nazionale: soggetti che vedrebbero peggiorare le loro condizioni di accesso al credito in ragione del maggior costo dell'indebitamento, delle limitate garanzie da offrire e di una significativa carenza di mezzi propri.

## **5. Tendenze riformatrici della disciplina nazionale: verso il “necessario” *restyling* del modello “popolare” .**

L'esigenza di una revisione della normativa nazionale del comparto delle popolari deriva non solo dalle esigenze di rafforzamento patrimoniale imposte, come si è evidenziato, dalle nuove regole di Basilea III, in via di attuazione comunitaria a seguito della crisi finanziaria, ma anche dalla evoluzione, sopra richiamata, delle banche popolari, tale da far emergere una domanda di fondo sull'attualità del modello, soprattutto avuto riguardo a quelle popolari che hanno conseguito dimensioni ragguardevoli, con assetti proprietari sempre più ampi ed aperti al mercato dei capitali. Sotto il primo profilo, non v'è dubbio che le innovazioni in corso nella disciplina comunitaria attuativa di Basilea III in risposta alla crisi globale, stiano mutando in modo non marginale il quadro normativo di riferimento nel quale gli intermediari finanziari, comprese le banche popolari, si troveranno ad operare. Come si è rilevato, del resto, la crisi ha mostrato che più robuste dotazioni di capitale e di liquidità possano contribuire a minimizzare la probabilità di crisi bancarie ed a contenerne gli effetti. La necessità di non far mancare il sostegno all'economia richiede di considerare leve diverse da quella del contenimento dei volumi creditizi per conseguire il miglioramento dei *ratios* patrimoniali. L'aumento dei mezzi propri appare, quindi, *condicio sine qua non* per consentire un'adeguata capacità di raccolta sui mercati interni e internazionali, in una fase in cui il costo della provvista risente delle tensioni sui debiti sovrani di alcuni paesi dell'area dell'euro.

Ragion per cui, appare cruciale che gli assetti di *governance* siano tali da non ostacolare la possibilità di ricorrere al capitale di rischio di qualità primaria, costituito da azioni ordinarie.

In tal senso, la disciplina nazionale del comparto delle popolari, ad oggi caratterizzata – come si è detto - da inderogabilità del voto capitaro, limiti al possesso azionario, clausola di gradimento, potrebbe costituire un vincolo (*rectius* un ostacolo), specie in situazioni di crisi, al reperimento di capitale di rischio.

Sotto il secondo profilo, di là dagli effetti derivanti dal nuovo impianto regolativo UE in itinere, già da tempo è in atto, anche a livello nazionale, un intenso dibattito sul modo in cui superare le criticità del modello originario delle popolari evidenziate nel corso della loro evoluzione. Si è già avuto modo di rilevare che le virtù del modello tradizionale delle popolari derivano, in definitiva, dal fatto che la cooperativa bancaria, rivolgendo la propria operatività in prevalenza al socio-cliente e al territorio di riferimento, dà rilievo alla persona prima ancora che al capitale, beneficia di minori asimmetrie informative e può quindi vantare una migliore capacità di selezione del credito e una minore rischiosità. La presenza di intermediari che gestiscono su base cooperativa il rapporto di credito contribuisce a una positiva diversificazione del complesso del sistema bancario.

Tuttavia, l'esperienza ha dimostrato che tali condizioni si realizzano in modo pieno nel caso delle popolari di contenute dimensioni, con attività prevalente verso i soci-clienti, molto radicate sul territorio, per le quali è significativo il controllo svolto dalla collettività. Viceversa, ove queste caratteristiche vengano meno, come nel caso delle popolari quotate, la *corporate governance* delle popolari può mostrare criticità, giacché non solo si genera il rischio che alcuni interessi siano trascurati o che non si individuino in maniera chiara quelli perseguiti, ingenerando sfiducia nelle

varie categorie di *stakeholders*, ma anche la qualità dell'azione del *management* finisce per apparire priva di chiari elementi di verifica e il sistema di controllo sulla gestione tende ad indebolirsi. Il frazionamento della proprietà non rende agevole il controllo sull'operato del *management*; si possono determinare fenomeni di cristallizzazione degli assetti di governo e di autoreferenzialità degli organi sociali che, in passato, sono stati all'origine di crisi aziendali talvolta rilevanti<sup>125</sup>.

Nel caso di banche popolari quotate le richiamate peculiarità strutturali del modello emergente dall'attuale quadro legislativo - stringenti limiti al possesso azionario, inderogabilità del voto capitario, facoltà di ricorrere a clausole di gradimento e vincoli alla rappresentanza in assemblea - possono disincentivare la partecipazione dei soci alla vita aziendale, ridurre la capacità di controllo sulle condotte manageriali, favorire situazioni di autoreferenzialità dei vertici aziendali. Siffatte criticità, attenuate laddove la base sociale e l'operatività sono circoscritte, nel caso di banche popolari con dimensioni rilevanti aperte al mercato, basi sociali frazionate e disperse, senza adeguata capacità di aggregazione e rappresentanza, favoriscono la concentrazione di potere in capo a singole categorie che, pur costituendo una frazione minoritaria dell'intera compagine sociale, possono influenzare in modo significativo le vicende societarie. Le inefficienze decisionali conseguenti possono danneggiare tutti gli *stakeholders*. I limiti al possesso azionario possono rappresentare un vincolo nelle operazioni di rafforzamento patrimoniale; un investitore istituzionale non ha incentivo ad accrescere la sua quota di capitale se ciò non si traduce in una maggiore capacità di salvaguardare il valore del proprio investimento, attraverso l'esercizio di adeguati diritti. A fronte di tale eterogeneità organizzativa di operatori nel comparto delle popolari, ci si è chiesti da tempo se regole indifferenziate siano ancora adeguate ad assicurare un funzionamento efficiente delle aziende della categoria; il dibattito si è concentrato soprattutto sull'ampliamento dei limiti individuali di partecipazione al capitale, sul rafforzamento del ruolo degli investitori istituzionali e sull'estensione del meccanismo di delega.

Di qui si spiega il fatto che, nel corso delle precedenti legislature<sup>126</sup>, le linee di intervento legislativo prospettate convergevano nel segnalare - quali indicatori dell'inadeguatezza della vigente disciplina - la persistente limitazione al diritto di voto dei soci, descritto come un *unicum* nel panorama creditizio mondiale, e gli "strumenti obsoleti" costituiti dal voto capitario e dalla clausola di gradimento, che rappresenterebbero un disincentivo all'investimento nelle banche stesse, sminuendo l'appetibilità dei relativi titoli. Veniva altresì rilevata l'esigenza di favorire la confluenza di una maggiore quota di risparmio "popolare" e "istituzionale" nel capitale di queste banche, anche attribuendo agli investitori che rappresentano tale risparmio (investitori "istituzionali" e compagnie d'assicurazione esercenti il ramo vita) una più incisiva possibilità di controllo sulla gestione<sup>127</sup>; il

<sup>125</sup> - Sul punto cfr. *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe. Key Developments, Performance and Role of Cooperative Banks - Centre for European Policy Studies*, 2010. Da tali recenti analisi sui principali paesi europei eseguite nel 2010 dal *Centre for European Policy Studies* emergono utili indicazioni, essendo risultato che i punti di forza delle banche cooperative - maggiore stabilità rispetto a quelle lucrative, in particolare per la minor rischiosità del loro attivo, che compensa una minore redditività - si affievoliscono nel caso di banche cooperative quotate, il cui modello operativo è più simile a quello di una s.p.a.; tali situazioni ricorrono, in particolare, in Italia e in Francia.

<sup>126</sup> - Cfr. ddl. nn. 2273, 2599, 2619, 2875, 3065 AC, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>127</sup> - Si tratta di aspetti emersi anche nel corso dell'Indagine conoscitiva che la VI Commissione Finanza e Tesoro, in [www.camera.it](http://www.camera.it), ha svolto sul settore delle banche popolari nel corso dell'esame delle proposte di legge sopra richiamate. Nel corso delle audizioni è stata peraltro ravvisata, da parte di alcuni dei soggetti intervenuti (e in particolare da parte dei rappresentanti dell'Associazione nazionale fra le banche popolari) la funzionalità di alcune delle sopra richiamate caratteristiche delle banche popolari (il voto capitario, il limite al possesso azionario) per la realizzazione di un modello bancario che rappresenti uno strumento di democrazia economica in stretto rapporto con il territorio e al servizio delle famiglie e delle piccole e medie imprese. La peculiare disciplina delle banche popolari

che poteva tradursi, ad esempio, nel diverso regime previsto per le quote azionarie detenute dagli organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari, manifestandosi un più accentuato *favor* per la possibilità per tali soggetti di detenere quote elevate di capitale sociale e favorire la trasformazione delle banche popolari nella direzione del modello della *public company*.<sup>128</sup>

Nel frattempo, segnali di tensione erano stati manifestati anche dalla Commissione UE, che aveva avviato una procedura d'infrazione sulla disciplina speciale dedicata dal TUB alle banche popolari. La Commissione aveva messo in mora l'Italia in relazione ai seguenti profili critici: 1) la costituzione delle banche popolari in forma di società cooperativa per azioni a responsabilità limitata; 2) la disponibilità di un voto per ciascun socio, indipendentemente dalla percentuale di azioni possedute; 3) il limite al possesso azionario, per ciascun socio, nella misura dello 0,5% del capitale sociale, ad eccezione degli organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari; 4) il requisito di un numero di soci non inferiore a 200; 5) l'approvazione della qualità di socio da parte del consiglio di amministrazione. Secondo la Commissione UE, tali norme, rendendo più difficile o poco conveniente l'acquisto di azioni delle banche popolari, potevano costituire una violazione del diritto comunitario, in particolare dell'art. 43 (in materia di libertà di stabilimento) e dell'art. 56 (in materia di circolazione dei capitali) del Trattato. Tuttavia, a seguito dei chiarimenti forniti dal Governo italiano, la Commissione in seguito aveva rinunciato a proseguire la procedura d'infrazione, ritenendo che la particolare disciplina delle popolari risulterebbe giustificata dalla loro natura cooperativa.<sup>129</sup>

Peraltro, nella perdurante assenza di un intervento del legislatore nazionale, la Banca d'Italia, in occasione dell'adozione delle Disposizioni in materia di organizzazione e governo societario delle banche<sup>130</sup>, ha sollecitato anche le popolari a modificare, in via di autoriforma, le norme statutarie, in modo da stimolare la dialettica all'interno degli organi e favorire l'azione di *monitoring* sull'operato dei vertici aziendali, senza creare situazioni di instabilità degli assetti di governo.<sup>131</sup> In particolare, è stata promossa l'introduzione di meccanismi volti ad assicurare un'adeguata rappresentanza di tutte

---

assicurerebbe, secondo tale interpretazione, la realizzazione di un simile modello anche in misura maggiore di un assetto proprietario di *public company*, in cui la proprietà risulterebbe più "anonima", a causa del coinvolgimento dei fondi d'investimento e di altri investitori istituzionali.

<sup>128</sup> - Cfr. testo unificato VI Commissione Finanza e Tesoro dei ddl. nn. 2273, 2599, 2619, 2875, 3065 AC, in [www.camera.it](http://www.camera.it). Peraltro, il testo unificato dei vari disegni di legge confermava alcune caratteristiche dell'attuale disciplina della banche popolari: venivano ribaditi il principio del voto capitaro e il numero minimo dei soci. Rispetto alla normativa vigente, il limite al possesso di azioni da parte di un singolo socio veniva elevato dallo 0,50 per cento all'1 per cento; si prevedeva, inoltre, per gli organismi di investimento collettivo del risparmio e i fondi pensione gestiti da un medesimo gestore, italiano o estero, la possibilità di detenere fino al 10 per cento del capitale sociale. Tuttavia, le SICAV, le compagnie di assicurazione esercenti il ramo vita, le banche e le fondazioni bancarie potevano detenere complessivamente una quota non superiore al 30 per cento del capitale della banca. Veniva poi modificato l'istituto del gradimento attraverso l'introduzione di una regola di silenzio-assenso, per cui la domanda di ammissione di un nuovo socio s'intende accolta qualora entro sessanta giorni non venga comunicata al domicilio dell'aspirante socio la contraria determinazione del consiglio di amministrazione. Infine, venivano dichiarate nulle le disposizioni statutarie che stabilivano limiti alla trasferibilità delle azioni delle banche popolari quotate in mercati regolamentati. Tuttavia, l'articolato non era poi approdato alla discussione in Assemblea.

<sup>129</sup> - La Commissione UE aveva altresì ribadito la necessità per le banche popolari di essere cooperative *de jure e de facto*, vale a dire di dover caratterizzarsi per un'attività che si rivolga, *in primis*, ai soci; in tal senso, aveva comunque ritenuto che le popolari soddisfacessero anche tale specifico requisito, avendo il Governo dimostrato come i soci "utilizzatori" continuino a rappresentare la maggioranza degli azionisti sia nelle banche popolari quotate, sia in quelle non quotate.

<sup>130</sup> - Cfr. Banca d'Italia, *Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche*, cit.

<sup>131</sup> - Cfr. TARANTOLA, *La riforma delle banche popolari*, cit.



le componenti significative della base sociale e una più ampia partecipazione dei soci alle assemblee, mediante un ampliamento delle deleghe di voto e l'utilizzo del voto a distanza.

Il comparto delle popolari ha recepito, almeno in parte, tale azione di stimolo: alcune popolari non quotate di media dimensione hanno introdotto il sistema di voto di lista o altri meccanismi comunque idonei a permettere l'ingresso di minoranze negli organi amministrativi e di controllo. Delle sette popolari quotate, che per legge adottano il sistema di voto di lista, tre hanno aumentato il numero di rappresentanti potenzialmente eleggibili dalle minoranze; i quorum per la presentazione delle liste e la nomina dei candidati si attestano peraltro, nella maggior parte dei casi, sui limiti massimi previsti dal TUF e dai regolamenti della Consob; ciò rende talvolta difficoltosa la nomina dei candidati, soprattutto per le popolari che non favoriscono una significativa partecipazione dei soci in assemblea. Circa la metà delle popolari ha incrementato, seppure in misura differenziata, le deleghe di voto: dal 2008 al 2011 il numero medio di deleghe è passato da 3,1 a 4,3. Nel 2011 questo valore nelle banche popolari quotate è inferiore a quello delle non quotate (3,3 contro 4,5).

La partecipazione all'assemblea risulta mediamente contenuta (9,6 per cento dei soci), con una variabilità significativa: aumenta sensibilmente nei casi in cui vengono utilizzati sistemi di video-conferenza o il numero delle deleghe è più alto della media. Nessuna popolare nel cui azionariato figurino organismi di investimento collettivo del risparmio ha ritenuto, invece, di riservare a essi in via statutaria uno o più amministratori in consiglio, utilizzando l'apposita opzione consentita dal codice civile.<sup>132</sup>

Tuttavia, lo sforzo autoriformatore non è apparso risolutivo per superare, attraverso la via statutaria, le rilevate criticità. Di qui, le nuove sollecitazioni, nel corso della XVI legislatura, della Vigilanza per ribadire la necessità di un intervento legislativo idoneo a superare le lacune palesate, senza tuttavia alterare i tratti peculiari del modello cooperativo.<sup>133</sup> Per meglio dire, l'evoluzione della disciplina di settore auspicata dalla Vigilanza dovrebbe salvaguardare i punti di forza del modello della banca popolare, attenuandone alcune rigidità, ma conservandone l'orientamento strategico al sostegno delle economie locali, attraverso il finanziamento di imprese e famiglie dei territori di riferimento e alla destinazione di parte degli utili ad attività sociali. In definitiva, si tratterebbe di trovare un punto di equilibrio tra mantenimento delle specificità ed esigenza di eliminare, soprattutto per le popolari di maggiori dimensioni, gli ostacoli ad una *governance* aperta, dinamica, capace di cogliere i mutamenti del contesto esterno e di indirizzare e coordinare in maniera efficace strutture di gruppo articolate e complesse.<sup>134</sup>

<sup>132</sup> - Cfr. Banca d'Italia, *Analisi delle modifiche statutarie delle banche di recepimento delle disposizioni di vigilanza in materia di corporate governance: tendenze di sistema e best practices osservate*, dicembre 2011, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

<sup>133</sup> - Cfr. SACCOMANNI, *Le sfide delle banche popolari nel nuovo scenario regolamentare*, intervento al Convegno *Banche cooperative e sviluppo solidale: sfide e opportunità*, Verona, 26 febbraio 2010, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), secondo cui in sede di recepimento della direttiva 2007/36/CE sui diritti degli azionisti (cd. *shareholders' rights*) è stata operata la scelta di escludere le società cooperative dall'ambito di applicazione di tutte le innovazioni introdotte nel Testo Unico della finanza in tema non solo di deleghe di voto ma anche di convocazione, informativa preassembleare, diritti di intervento e voto in assemblea, informativa pubblica. Si allargherà, anziché ridursi, lo scalino normativo tra le banche popolari e le altre società quotate. In un mercato dei capitali aperto e competitivo, valutazioni negative del mercato sulla qualità delle norme a protezione degli investitori possono tradursi in uno svantaggio competitivo. È auspicabile che si faccia uso della prevista delega legislativa per apportare opportuni correttivi. Occorrerà assicurare agli azionisti delle banche popolari quotate livelli di tutela non inferiori a quelli introdotti a favore degli investitori nelle altre società quotate; occorrerà individuare soluzioni che favoriscano un'effettiva partecipazione dei soci alla vita della società, senza aprire la strada a una indiscriminata sollecitazione delle deleghe di voto; così anche TARANTOLA, *La riforma delle banche popolari*, cit.

<sup>134</sup> - In tal senso cfr. TARANTOLA, *La riforma delle banche popolari*, cit.

In effetti, la maggior parte dei disegni di legge in discussione in Parlamento nella XVI legislatura si muove nell'ottica di un bilanciamento tra l'esigenza di salvaguardare il modello cooperativo attuale, fondato sulla mutualità non prevalente, e quella di soddisfare le esigenze imprescindibili di un controllo scrupoloso e attento sull'operato del *management* e di un rafforzamento patrimoniale.<sup>135</sup> Di qui si spiega – di là dalla diversità dei dettagli tecnico-normativi – la convergenza di buona parte dei progetti di legge giacenti in Parlamento sulle seguenti linee di intervento: a) ampliamento dei limiti partecipativi individuali al capitale; b) ruolo più incisivo degli investitori istituzionali, prevedendo per essi limiti di partecipazione più ampi di quelli ordinari e diritti speciali di nomina di propri rappresentanti negli organi di amministrazione e controllo; c) estensione delle possibilità di delega del voto da parte dei soci; d) revisione della disciplina delle trasformazioni; e) attenuazione dei vincoli alla cessione delle azioni e all'ammissione a socio.

Quanto al profilo sub a) e b), i vari progetti condividono, anche se in misura diversa, l'esigenza di attenuare i limiti di partecipazione sia del singolo socio, sia soprattutto degli investitori istituzionali: si va, così, dalla previsione dell'innalzamento della partecipazione individuale all'1%<sup>136</sup>, a quelle che indicano un range del 2-5%<sup>137</sup> o dello 0.5-3%<sup>138</sup>, ovvero una soglia massima del 5%<sup>139</sup>, entro cui la banca si determini in via statutaria; in relazione agli investitori istituzionali, il tetto dell'ampliamento della partecipazione varia dall'1%, al 2%<sup>140</sup>, al 3%<sup>141</sup> al 4%<sup>142</sup>, al 5%<sup>143</sup>, sino addirittura al 10%<sup>144</sup>; in alcuni casi, è anche previsto che gli organismi di investimento collettivo possano nominare uno o più amministratori nel cda<sup>145</sup>, ovvero uno o più sindaci di minoranza<sup>146</sup>. In ordine, poi, all'estensione del ricorso alla delega, si va dalla previsione di un limite massimo di 5 deleghe conferibili a ciascun socio<sup>147</sup>, ad un tetto massimo di 10<sup>148</sup>, all'individuazione di un *range* 10-50 deleghe, con rinvio allo statuto dell'individuazione del numero massimo attribuibile<sup>149</sup>.

Quanto poi al profilo sub d), mentre in alcuni progetti è ribadita la possibilità di trasformazione o fusione delle popolari con l'attenuazione dei quorum deliberativi necessari – ferma restando la garanzia del recesso del socio dissenziente –<sup>150</sup> nel d.d.l. n. 926 A.S. viene prospettata la possibilità di trasformazione in s.p.a. di diritto speciale<sup>151</sup>.

In relazione al profilo sub e), alcuni progetti prevedono un meccanismo di silenzio assenso decorso un termine (60 giorni) o dalla ricezione della domanda<sup>152</sup>, ovvero senza che entro il predetto termine sia stato comunicato l'eventuale diniego<sup>153</sup>.

<sup>135</sup> - Cfr. disegni di legge nn. 437, 709, 799, 926, 940 e 1084, Atti Senato, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>136</sup> - Cfr. ddl. n.1084 AS, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>137</sup> - Cfr. ddl. n.926 AS, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>138</sup> - Così ddl. n.709 AS, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>139</sup> - Cfr. ddl n.926 AS, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>140</sup> - Cfr. ddl. n. 1084 AS, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>141</sup> - Cfr. ddl. n. 940 AS, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>142</sup> - Così ddl. n.437 AS in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>143</sup> - Cfr. ddl. n. 799 e n.709 AS. in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>144</sup> - Cfr. ddl. n.926 AS. in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>145</sup> - In tal senso cfr. ddl. n.709 e n. 799 AS. in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>146</sup> - Vedi ddl. n.437, n.799, n.709 e n. 940 AS in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>147</sup> - Cfr. ddl. n.1084 AS in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>148</sup> - Vedi ddl. n.940 AS in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>149</sup> - Cfr. ddl. n.926 AS in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>150</sup> - Così ddl. n.709, n.799 e n.1084 AS in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>151</sup> - Vedi ddl. n.926 AS in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>152</sup> - Così ddl. n.1084 AS in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>153</sup> - In tal senso cfr. ddl. n.709 e n. 799 AS in [www.senato.it](http://www.senato.it).

Su tali linee di intervento si registrano indirizzi contrastanti. Da un lato, la Vigilanza condivide, in primo luogo, la necessità di elevare i limiti al possesso azionario, soprattutto per le banche popolari quotate, per tener conto delle diverse esigenze e caratteristiche dimensionali; tuttavia, ritiene preferibile rimettere allo statuto la definizione del limite entro un *range* indicato dalla legge (ad esempio, dal minimo dello 0,5 per cento attualmente previsto dal TUB sino a un massimo del 3 per cento). In secondo luogo, maggiori possibilità di possesso azionario andrebbero riconosciute agli investitori istituzionali, per i quali potrebbe essere opportuno fissare per legge un limite – inderogabile – più elevato di quello massimo previsto per le altre categorie di azionisti<sup>154</sup>. Secondo Bankitalia, però, per garantire condizioni più agevoli di sostegno patrimoniale non pare sufficiente elevare i limiti all'investimento, dovendosi pure riconoscere agli investitori strumenti idonei a proteggere il valore del capitale da essi apportato. Gli investitori istituzionali interessati a risultati e strategie di lungo periodo hanno adeguati incentivi a partecipare alla vita societaria; di qui il *favor* della Vigilanza per le proposte di riservare loro la nomina di uno o più esponenti degli organi di amministrazione e controllo della banca, in quanto ne risulterebbe rafforzata la capacità di stimolo e monitoraggio sull'operato del *management*, creando condizioni di maggiore dialettica e confronto all'interno degli organi di amministrazione. In altre parole, si instaurerebbe un circolo virtuoso tra incentivi ad una maggiore partecipazione al capitale e più ampie possibilità di *voice* nella banca.<sup>155</sup>

La Vigilanza condivide altresì la trasformazione (volontaria) delle banche popolari in società per azioni, soprattutto nel caso di banche popolari grandi e quotate: si tratterebbe, in sostanza, di ammettere la possibilità di trasformazione in s.p.a. come previsto dal codice civile per la generalità delle cooperative; in tal caso, andrebbero modificati gli attuali quorum che non tengono conto della numerosità della compagine proprietaria delle popolari.

Quanto poi alla problematica della scarsa partecipazione dei soci in assemblea, potrebbe essere accresciuta la possibilità per un socio di farsi rappresentare attraverso il conferimento di una delega: sul punto, se è pur vero che attraverso l'aumento delle deleghe si potrebbe determinare il rischio che gruppi organizzati, guidati da obiettivi meta-economici, possano prevalere in assemblea, occorre, d'altro canto, non potrebbe trascurarsi l'esigenza di consentire una maggiore partecipazione degli azionisti alla vita societaria ed evitare il rischio che un gruppo ristretto di soci decida per la moltitudine degli altri, che non sono nella condizione di partecipare all'assemblea, e favorisca la cristallizzazione degli assetti di governo.

In via ulteriore, appare condivisibile per la Vigilanza la possibilità di tenere l'assemblea contestualmente in luoghi diversi, attraverso l'utilizzo di mezzi di telecomunicazione, strumento utile soprattutto quando la base sociale è ampia e ubicata in aree territoriali geograficamente distanti. Peraltro, in sede di recepimento della direttiva n. 2007/36/CE sui diritti degli azionisti è stato deciso di escludere le banche popolari quotate dalle novità introdotte per le s.p.a. volte a rimuovere i vincoli alla partecipazione dei soci all'assemblea e, più in generale, ad accrescere il loro livello di tutela<sup>156</sup>. Tale scelta ha di fatto determinato un doppio binario normativo tra s.p.a. e cooperative quotate su molteplici profili: in primo luogo, il legislatore ha ritenuto di escludere le banche popolari dalla disciplina della raccolta e della sollecitazione delle deleghe di voto, strumenti che possono favorire, in modo trasparente e istituzionalizzato, una coesione tra soci e l'espressione di una volontà assembleare effettivamente rappresentativa delle diverse componenti della base sociale. Si tratta di istituti, pensati per risolvere i problemi di "azione collettiva" tipici delle società

<sup>154</sup> - Così TARANTOLA, La riforma delle banche popolari, cit.

<sup>155</sup> - Idem.

<sup>156</sup> - Cfr. D.lgs. 27 gennaio 2010, n. 27, recante Attuazione della direttiva 2007/36/CE, relativa all'esercizio di alcuni diritti degli azionisti di società quotate, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

a proprietà diffusa, che non sembrano in contrasto con i tratti essenziali della *governance* di una cooperativa. E' stata altresì esclusa la possibilità di designare il rappresentante comune degli azionisti; questa figura può agevolare l'attribuzione di deleghe da parte degli azionisti con istruzioni di voto su tutte o alcune delle proposte presenti all'ordine del giorno dell'assemblea; la delega non comporta spese per il socio e può essere sempre revocata. Infine, non si applicano alle banche popolari altre misure della stessa direttiva su materie per le quali le norme previgenti non prevedevano eccezioni per le cooperative: ci si intende riferire alle innovazioni introdotte in tema di convocazione, informativa preassembleare, diritti di intervento e voto in assemblea, *disclosure* di informazioni da parte della società; temi che incidono sulle tutele degli azionisti delle popolari al pari delle altre società quotate e che sarebbe opportuno considerare nell'ambito della revisione in corso. In relazione a tali aspetti, secondo la Banca d'Italia la mancata applicazione alle cooperative della nuova disciplina non sembra giustificata e ha portato all'inopportuna coesistenza di regole differenziate su profili per i quali non rilevano le specificità del modello cooperativo.<sup>157</sup>

Da parte sua, invece, il comparto delle popolari nega in radice la necessità di un intervento riformatore, limitandosi a difendere l'intangibilità del modello vigente di popolare, in quanto le attuali peculiarità connesse al voto capitaro, al limite al possesso azionario e il gradimento del socio costituirebbero presidi irrinunciabili per evitare che il comparto delle popolari divenga un appetibile preda per il mercato bancario, venendo così meno la sua indispensabile *mission* di sostegno all'economia delle PMI.<sup>158</sup>

La posizione "conservativa" dello *status quo* del comparto ha senza dubbio contribuito a determinare l'attuale impasse legislativa (prova ne sia che ad oggi, dopo oltre dieci anni, la riforma delle popolari non è stata ancora approvata in sede parlamentare); tuttavia, per quanto si è cercato di evidenziare, solo una modifica normativa sembra destinata ad imprimere una spinta decisiva alla rimozione degli ostacoli ancora esistenti ad un effettivo controllo da parte degli azionisti, al ricambio del *management* inefficiente ed al necessario rafforzamento patrimoniale. Le banche popolari, del resto, hanno assunto una valenza sistemica nell'economia del Paese: in tal senso, l'adozione di assetti di *governance* che soddisfino le esigenze di rappresentatività degli investitori appare esigenza ineludibile per assicurare sia i necessari rafforzamenti del capitale, sia la copertura delle esigenze di raccolta di fondi sui mercati, creando le condizioni per operare in modo efficace e preservarne la stabilità; il che consentirebbe di mantenerne la *mission* di sostegno a famiglie e PMI, favorendo, in ultima analisi, l'auspicabile ripartenza del sistema Paese.

<sup>157</sup> - Così TARANTOLA, La riforma delle banche popolari, cit.

<sup>158</sup> - Cfr. Assopopolari, Documento relativo all'Audizione dell'Associazione nazionale fra le Banche popolari, cit..