

LUISS Guido Carli

Dipartimento di Impresa e Management

Corso di laurea triennale in Economia e Management

Canale Economia Industriale e Intermediari Finanziari

**LA RIFORMA DELLE BANCHE
POPOLARI**

Analisi e prospettive

Tesi in Diritto Bancario

Dello Studente

Federico Maria Borgia

N° di matricola: 178571

Docente Relatore

Prof.ssa Mirella Pellegrini

A.A. 2014/2015

Dedico questo mio elaborato alla memoria di mio nonno, il Sig. Silvio Borgia, che quest'anno si è spento in serenità dopo una lunga vita di lavoro, onestà e gentilezza d'animo. A lui, davanti al quale all'inizio di questa mia avventura nel mondo accademico dell'Economia dopo tredici anni di scuola dell'obbligo votata a studi umanistici, lamentavo spesso la mia sensazione di inadeguatezza e talora la mia frustrazione dinnanzi ai primi risultati, e che mi accoglieva sempre con un saggio sorriso e rinnovate e sincere parole di stima e conforto va il mio ringraziamento più grande.

Roma, settembre 2015

INDICE

CAPITOLO I – La banca popolare: la necessità di una riforma

1. L'evoluzione normativa del settore dalla “Legge Bancaria” al T.U.B.....1
2. Attuale contesto normativo post-crisi, ma ante-riforma.....13
3. Cause macroeconomiche e microeconomiche.....16

CAPITOLO II – L'intervento legislativo: dal *D.d.L. C.2844* alla *L. 33/2015*

1. Introduzione.....32
2. Criterio dimensionale per l'obbligatorietà della trasformazione in S.p.A.....50
3. Trasformazione delle banche popolari in S.p.A.....54
4. Azioni di finanziamento, vincoli su nomina dei membri del C.d.A. e disciplina delle deleghe di voto.....57

CAPITOLO III – Analisi e prospettive

1. Aumenti di capitale e ricadute sulla concorrenzialità.....61
2. Miglioramento della governance.....69
3. Mortificazione dell'originario spirito cooperativo.....72
4. Legami col territorio di nascita.....73
5. Situazione occupazionale.....80
6. La riforma delle banche di credito cooperativo (cenni).....83

BIBLIOGRAFIA.....89

<<Sarà opportuno, da un lato, sollecitare l'avanzamento nel senso della internazionalizzazione, dall'altro non distruggere le componenti del sistema bancario che assolvono la funzione del sostegno alle imprese piccole e che assolvono questa funzione con efficacia maggiore quando mantengono il contatto stretto con queste imprese>>

Guido Carli, 1988

CAPITOLO I

La banca popolare: la necessità di una riforma

1. L'evoluzione normativa del settore dalla "Legge Bancaria" al T.U.B.

L'esperienza dell'esercizio dell'attività creditizia con società a forma cooperativa si caratterizza oggi per essere una delle connotazioni tipiche del mondo bancario italiano ⁽¹⁾, con sviluppi storici, economici e normativi le cui dinamiche e complessità non risultano riscontrabili in nessun altro paese occidentale o europeo. In breve, un tratto distintivo del nostro settore bancario nel mondo.

La tematica risulta ancor più interessante se, guardando all'origine storica del fenomeno delle banche a forma cooperativa, si scopre che il nostro ordinamento si limitò in un primo momento ad "importarle" dall'Europa centrale, più precisamente dalla Germania pre-unitaria (Sassonia). La cooperazione di credito, nata dopo quelle di consumo e di produzione, vede la luce esclusivamente nella Confederazione germanica. In questo Paese, il filantropo Franz Hermann Schulze von Delitzsch (1808-1883) fu il primo vero sostenitore ed artefice della cooperazione urbana di credito, realizzata attraverso quelle che acquisirono subito il nome di "Volksbanken". Questo "inventore" ⁽²⁾ delle banche popolari fu anche autore del primo organico volume ad esse dedicato, *Delle Unioni di credito, ovvero Banche popolari*, edito nel 1867 ⁽³⁾. Per quanto concerne, invece, il credito cooperativo a sostegno dei ceti rurali

¹ In particolare nei mercati finanziari internazionali (cfr. www.bloomberg.com) il credito cooperativo italiano viene definito come "Cooperative banks" (cfr. *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe. Key Developments, Performance and Role of Cooperative Banks*, Centre for European Policy Studies, 2010). Peraltro, ci pare di scorgere nel parere della B.C.E. CON/2015/13 sulla riforma delle banche popolari ex-D.L. 3/2015 una profonda conoscenza dell'italianità e delle dinamiche macroeconomiche nazionali del fenomeno del credito popolare come prodromo imprescindibile per un'accurata analisi d'impatto della riforma da parte di Francoforte-sul-Meno.

² Così lo definisce Tamagnini in *Appunti di storia della cooperazione* (cfr. Romano, I. *Dalla Volksbank alla Banca popolare: origini del dibattito su <<forma>> e << sostanza >> di un istituto controverso in Appunti di una ricerca sulle Banche popolari: storia e legislazione*, LUISS Guido Carli, 2013, pag. 6).

³ Tradotto in italiano e pubblicato a Venezia nel 1871 con introduzione di Luigi Luzzatti.

ed artigiani, prodromo delle moderne banche di credito cooperativo – le quali non sono comunque oggetto d’analisi approfondita in questo elaborato – non possiamo esimerci dal far cenno all’esperienza sempre tedesca, e contemporanea a Schulze-Delitzsch, delle “Darlehenskassenvereine” ideate dal borgomastro Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888) ⁽⁴⁾.

Cogliamo occasione per enunciare sin da ora le caratteristiche tipiche della banca popolare per come sin dalle Volksbanken sono state congeniate ⁽⁵⁾, subendo poche modifiche anche dinnanzi alle declinazioni normative nazionali dei diversi paesi europei in cui si sono diffuse negli ultimi duecento anni:

- *Selbsthilfe*, ovvero “Autoaiuto”: in un ambito associativo cooperativo tra artigiani e piccoli industriali, poteva essere ammesso solo chi acquistando una quota associativa dimostrasse di avere un minimo di merito creditorio. Questo distingueva l’attività pur sempre imprenditoriale delle Volksbanken dai già presenti enti di carità;
- *Responsabilità sociale illimitata*: i soci avrebbero dovuto partecipare non solo dei guadagni, ma anche delle perdite derivanti dall’attività creditizia. Costoro, nell’assenza di un capitale sociale con cui ovviare alle eventuali perdite e consci di rispondere alle stesse con i loro risparmi, avrebbero generato una gestione consapevole, partecipata ed orientata all’autoeducazione al risparmio;
- *Kopfstimmprinzip*, ovvero “Voto capitario”: indipendentemente dalla quota di capitale versato, ogni socio avrebbe avuto uno ed un solo voto nell’assemblea generale; tale misura avrebbe evitato il formarsi di posizioni di potere in seno all’azionariato tipiche delle altre società di capitali ed una propensione eccessiva ad investimenti rischiosi;
- *Limite al possesso azionario*: posto sempre per evitare che i soci più agiati riuscissero ad acquisire più potere in assemblea, riproponendo nell’universo egualitario ideato dallo Schulze la divisione sociale tipica di allora tra ricchi e poveri;
- “*Porta aperta*”: i soci potevano liberamente entrare ed uscire dall’associazione – salva un’inevitabile clausola di gradimento circa il loro merito creditorio – al ricorrere ed al cessare dei requisiti personali e delle motivazioni economiche richiesti per far parte della singola cooperativa.

Stringiamo ora il campo ad un ambito d’analisi prettamente nazionale. La nozione stessa di “banca popolare” fu introdotta nel neonato Regno d’Italia da Luigi Luzzatti (1841-1927) e Francesco Viganò (1807-1891) ⁽⁶⁾, grandi studiosi ed ammiratori dell’esperienza d’oltralpe, anche se solo il primo riuscì a tradurre la mole astratta dei

⁴ Alla visione prettamente “economicistica” dello Schulze, Raiffeisen contrapponeva una primaria lettura del credito cooperativo quale strumento di miglioramento morale dell’individuo (cfr. Romano, Op. cit., pag. 13)

⁵ Cfr. Romano, Op.cit, pagg. 6-10.

⁶ Il primo fu anche Ministro del Regno d’Italia e Presidente del Consiglio tra 1910 e 1911, nonché fondatore di B.P.M.; il secondo fu anche patriota mazziniano e fondatore della Banca Popolare Briantea.

suoi studi sul credito cooperativo in un esito imprenditoriale attivo e tangibile. Tralasciando le opere che il Luzzatti ci ha lasciato ⁽⁷⁾, possiamo dire che l'obiettivo di realizzare istituti capaci di coniugare forma cooperativa, esercizio dell'attività creditizia e mutuo soccorso sono rintracciabili in maniera programmatica ne *La diffusione del credito*, da lui edito nel 1863; esattamente un anno prima della fondazione della più antica banca popolare italiana, quella di Lodi ⁽⁸⁾, ancora in attività. Sarebbero poi seguite nei decenni successivi le fondazioni di altri istituti simili in tutto il Centro Nord ⁽⁹⁾. Più difficile e lenta fu la diffusione delle popolari nel al Centro Sud, dove sarà sempre più forte la presenza delle casse rurali ed artigiane. La distribuzione territoriale delle popolari - così ci sembra - fu ed è ancora oggi specchio di uno sviluppo industriale e finanziario "a due corsie" che affligge il nostro Paese sin dalla sua unificazione.

Le motivazioni che spinsero Luzzatti a propugnare la diffusione del modello bancario cooperativo e più nello specifico popolare non differiscono di molto dagli ideali espressi qualche decennio prima in Europa centrale ⁽¹⁰⁾: la diffusione del credito tra le nascenti classi di piccoli borghesi e artigiani in ambito urbano che cercavano disperatamente finanziamenti in un periodo di forte sviluppo industriale, ma in cui il settore creditizio risultava ancora troppo poco sviluppato ⁽¹¹⁾, troppo propenso al rischio, o troppo collegato ad una clientela di grandi risparmiatori-investitori istituzionali dall'elevato merito creditorio dinnanzi al quale non vi era competizione.

In particolare le popolari luzzattiane vedevano una nozione di "credito popolare" basata su un imprescindibile e fondamentale scopo previdenziale di gestione mutualistica e *poi* sull'esercizio dell'attività creditizia. Ciò implica che la popolare dovesse privilegiare innanzitutto la fase di raccolta sottoforma di piccoli depositi a vista e concepire l'effettiva erogazione del credito come un'eventualità legata ad eventi straordinari di gestione circa il singolo piccolo socio e le sue immediate esigenze ⁽¹²⁾.

Eppure, il vero punto di stacco tra le Volksbanken e le popolari italiane fu un dettaglio giuridico fondamentale ⁽¹³⁾, il cardine di tutte le argomentazioni future sulla vera natura delle banche popolari nel nostro ordinamento giuridico e finanziario: quasi tutti questi istituti si costituirono in forma di *società anonime*, e quindi, *a responsabilità limitata*.

⁷ Per una riassuntiva bibliografia di scritti suoi e di riferimenti a lui in altri autori, cfr. Romano, Op.cit. pagg. 17-18.

⁸ La popolare di Lodi fu fondata nel 1864 come evoluzione dell'omonima e già esistente società di mutuo soccorso.

⁹ Seguirono, infatti, le fondazioni delle popolari di Milano e Cremona nell'anno successivo e nel decennio seguente altre popolari in Toscana e nel Triveneto.

¹⁰ <<[I]l credito è come il sole, illumina e vivifica. [...] Le nostre banche sono aperte ai ricchi negozianti, ma il varco è chiuso ai proprietari di più modeste fortune ed a tutti quelli che hanno per unico capitale il lavoro delle loro braccia>> (Cit. Luzzatti, *La diffusione del credito*, pag. 48 e segg. in Romano, Op.Cit. pag. 18)

¹¹ Cfr. Capriglione, *L'ordinamento finanziario italiano*, CEDAM, II, 2010 e De Simone, *Storia economica - Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, IV, 2012, FrancoAngeli, Cap. 18.

¹² Cfr. Pipitone, *Scopo mutualistico e forma cooperativa delle banche popolari*, Assopopolari, 1997, pag. 10.

¹³ Così si esprime Romano, Op. Cit., pag. 19.

Dopo questo iniziale approccio d'analisi storica sulla dottrina economica ed idealistica del credito popolare - per noi necessario ad introdurre ai lineamenti della materia ed all'origine del fenomeno - ci accingiamo finalmente ad un'analisi dell'evoluzione della profilatura giuridica, nostro vero oggetto di studio.

Risulta evidente, ad una prima analisi, che la stessa vicenda storica delle banche popolari sia una linea continuamente divergente dal resto delle società cooperative e dallo stesso credito rurale ed artigiano che ha il suo punto d'origine nel 1864, alla fondazione della Popolare di Lodi. Una divergenza che avrebbe assunto proporzioni tali da far parlare gli studiosi più avversi alla sua considerazione di cooperativa di una vera e propria "*falsa cooperazione*"⁽¹⁴⁾.

Sin dal principio si evidenziò quello che ancora oggi sentenze molto recenti hanno sintetizzato nella conflittualità tra *forma* cooperativa delle popolari e loro *sostanza* di società propense ad investimenti sempre più rischiosi ed all'accumulazione di utili con fini prettamente capitalistici. Attività che con la mutualità prevalente hanno ben poco a che fare⁽¹⁵⁾.

Per giunta, nonostante si fossero subito caratterizzate come elemento particolare ed imprescindibile del settore bancario italiano, le banche popolari non ricevettero alcuna attenzione normativa, nonostante il loro status particolare di società con scopo cooperativo in forma anonima, da parte del Legislatore fino al 1923⁽¹⁶⁾, il che deve far pensare a come tale lacuna legislativa abbia alimentato per molti anni il dibattito sulla vera natura cooperativa o meno di tali istituti. In particolare, per la normativa di riferimento, si rimandava agli Artt. 219-228, Libro I, Titolo IX, Sezione VII del Codice di Commercio del 1882, che molto semplicemente disciplinava le società cooperative⁽¹⁷⁾. Società le quali, contrariamente al successivo Codice Civile del 1942, non si caratterizzavano per la presenza di un definito "scopo mutualistico", ma per le peculiarità della loro forma societaria a *capitale variabile*.

Ciò sottintende come per quasi vent'anni, dal 1864 al 1882 siano convissute una miriade di popolari, ciascuna dotata di un proprio indipendente statuto. Se, infatti, è vero che il comun denominatore tra le stesse fosse la forma di società anonima a responsabilità limitata, è stato fatto notare⁽¹⁸⁾ come coesistessero popolari con azioni quotate, o semplicemente emittitrici di obbligazioni; popolari con azioni nominative

¹⁴ La prima fonte bibliografica sul dibattito è in Virgilio, *Digesto italiano*, Vol. VIII, Torino, 1898-1900, pag. 807 e segg.; l'incipit delle tesi più moderne sulla falsa cooperazione è rintracciabile nel celebre commento di Ferri, *Enciclopedia Giuridica*, Vol. V, Milano, 1959, pag. 13.

¹⁵ <<Le odierne banche popolari appaiono quali società bancarie rivestite della forma cooperativa, ma fundamentalmente ispirate al *modus operandi* delle società lucrative, alle quali sono assimilabili nella sostanza; [...] le Popolari, dunque, non sono società cooperative, per essersi allontanate dal modello primitivo>> in Pipitone, Op. cit., pag. 8.

¹⁶ Per gli interventi normativi in epoca monarchica, si rimanda diffusamente a Romano, Op. Cit., §6 e segg.

¹⁷ E' più probabile che la normativa fosse tarata per disciplinare le società a capitale variabile, che potevano seguire sia scopo meramente lucrativo che cooperativo. Da qui alcuni fanno risalire il "doppio volto" delle popolari.

¹⁸ Cfr. Pipitone, Op. cit., pagg. 8-9.

o al portatore; popolari che non prevedevano nessuna clausola di gradimento all'ingresso dei nuovi soci o che negli statuti non contemplavano quasi mai l'erogazione di credito ai soci cooperatori ⁽¹⁹⁾! Nello specifico, la materia sulla quale risultavano più disorganici gli statuti sembra riguardasse la natura e la circolazione delle quote associative sottoforma di svariati titoli sul mercato finanziario.

Tentativi di riforma, se non del credito popolare, quanto minimo del diritto societario cooperativo *latu sensu*, si cominciarono ad auspicare sin dall'emanazione dello stesso *Codice di Commercio* ⁽²⁰⁾. In particolare dal 1890 al 1921 ⁽²¹⁾ si concentrarono gli sforzi di Cesare Vivante per il riconoscimento della natura particolare delle banche popolari all'interno non solo del diritto cooperativo, ma dell'intero ordinamento giuridico-economico italiano. Tali sforzi, per quanto importanti nella dottrina, non riuscirono a sfociare nella promulgazione di alcuna normativa effettiva.

Al contrario, la prima legge in cui si menzionavano le banche popolari, il *R.D.L. 21 ottobre 1923, n. 2413*, vietava laconicamente <<alle società di credito che non siano costituite secondo le disposizioni del libro I, titolo IX, sezione VII, del Codice di Commercio di conservare e di assumere nella loro denominazione la qualifica di "popolare">>. D'altro canto, nella tardiva azione del Legislatore monarchico s'intravede forse come inizialmente Egli non ritenesse - contrariamente alla nutrita giurisprudenza - la determinazione della vera natura delle popolari come un reale problema. La motivazione di tale differente atteggiamento si trova nella mancanza del fondamentale criterio della "mutualità" come identificativo della cooperazione, al 1923.

Ancora con il *R.D.L. 1° luglio 1926, n.1297*, ci si concentrava sull'appropriato uso dei termini "mutua" e "popolare", il quale avrebbe dovuto essere più oculato negli anni successivi dinnanzi alla possibilità di istituti di credito popolare di trasformarsi in società anonime in maniera definitiva, ed alla sottrazione di quelli che fossero rimasti in forma cooperativa ai controlli di vigilanza societaria operati nel mondo generico della cooperazione da parte del Ministro per l'Economia Nazionale ⁽²²⁾.

Intanto il dibattito sulla natura delle popolari rispetto al resto delle società cooperative continuava con energia, e si fece sentire in sede di redazione e promulgazione della *L. 6 giugno 1932, n.656*; più precisamente all'ultimo comma dell'*Art. 3* su non acquistabilità, non compensabilità e non anticipabilità delle quote dei soci da parte della società cooperativa ⁽²³⁾.

¹⁹ Su tali contraddizioni e tale eterogeneità si era mosso a render conto lo stesso Luzzatti in audizione in Parlamento nell'ambito della *Relazione sulle condizioni economiche e morali delle banche mutue popolari italiane al 31 dicembre 1876*.

²⁰ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 21.

²¹ Per una trattazione esaustiva dei progetti di legge e delle iniziative dei legislatori si rimanda diffusamente a Pipitone, Op. Cit. Capitolo I, §4-7.

²² Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 35.

²³ Normativa nata per sopperire alla cattiva gestione nelle casse rurali ed applicata dalle popolari stesse nei loro statuti in quanto estendibile tranquillamente all'intero mondo cooperativo, questa la tesi di Pipitone, Op. Cit., pagg. 36-37.

Compiendo un “salto” di quattro anni, cioè alla vigilia dell’emanazione del *R.D.L. 12 marzo 1936, n.375*, le banche popolari erano disciplinate *de facto* dalle eterogenee disposizioni statutarie e dalle scelte di gestione operativa prese dai singoli istituti ⁽²⁴⁾; *de iure* esse erano regolate dalle norme per le aziende di credito nell’ambito del diritto creditizio e per il diritto comune continuava il generico rimando al *Codice di Commercio*. Una normativa che - ribadiamo - non vincolava a nessun fine, né sottoponeva gli istituti ad alcun controllo pubblico.

Così, nell’ambito del grande lavoro di riorganizzazione normativa e dottrinale del diritto creditizio italiano operato dalla “*Legge Bancaria*”, ci si potrebbe aspettare finalmente una menzione articolata e la definizione compiuta di “banca popolare”, magari con una risistemazione all’interno del *Codice*. Coloro che anche all’epoca speravano in un tale esito dovettero rimanere molto delusi: il *R.D.L.*, invece, adottava una lettura realistica della natura che le banche popolari avevano ormai assunto e le assimilava per normativa agli istituti di credito costituiti in forma di società anonima. Ad onor del vero ⁽²⁵⁾, nei lavori preparatori le popolari furono “individuate” per caratteristiche non meglio precisate ed accumulate alle aziende di credito ordinario, come risulta *dall’Art. 5, lett. b)*, riguardante nello specifico i soggetti su cui l’Ispettorato per la Difesa del Risparmio e l’Esercizio del Credito esercitava controlli per la tutela del risparmio a breve termine ⁽²⁶⁾.

La classificazione operata dal *R.D.L.* ci sembra oculata e per nulla frettolosa. Leggendo col “senno di poi” tale scelta compiuta in sede di redazione normativa, sembra che già alla metà degli anni ’30, in un periodo di risanamento e normalizzazione di un settore nazionale del credito dotato di legislazione ormai disarticolata e sottoposto ad una situazione macroeconomica drammatica, un Legislatore che agiva in emergenza, molto improntato al realismo ed al pragmatismo avesse già compreso la vera natura imprenditoriale, lucrativa e propensa all’investimento delle banche popolari, le quali sempre meno avevano di cooperativo.

Anzi, la visione moderna che all’epoca si aveva del credito popolare quale fenomeno a sé stante e meritevole di tutela giuridica speciale, è confermata dall’approvazione e riconoscimento dello *Statuto tipo delle Banche popolari* ad opera di Ispettorato e Comitato dei Ministri nel 1939 ⁽²⁷⁾ sulla scia del *T.U.C.R.A.*. In particolare il tentativo dell’*Art. 2* ⁽²⁸⁾ di dare una definizione tipica di “banca popolare”, sebbene inevitabilmente imperniato di una contemporanea matrice ideologica autarchica, coglie appieno – a nostro dire – la caratterizzazione del credito popolare come

²⁴ Cfr. Costi, *L’ordinamento bancario italiano*, Il Mulino, III, 2001, pag. 362.

²⁵ Per accenni ai lavori preparatori della “*Legge Bancaria*” e la considerazione delle popolari si rimanda a Costi, Op. Cit., pagg. 361-364.

²⁶ <<Il controllo dell’Ispettorato sulla raccolta di risparmio a breve termine si attua in confronto: [...] b) delle banche ed aziende di credito in genere, comunque costituite, che raccolgano fra il pubblico depositi a vista o a breve termine...>>

²⁷ In base a seduta tenutasi in data 20 luglio 1939.

²⁸ <<La società ha lo scopo [...] di compiere operazioni e servizi di banca al fine precipuo di favorire e sviluppare [...] l’agricoltura, l’industria, il commercio e l’artigianato, con particolare riguardo alle attività produttive minori>>.

manifestazione di istituti di credito speciali ⁽²⁹⁾ volti ad erogare credito ai consociati quanto ad indirizzare l'impiego degli attivi verso determinati ceti produttivi ⁽³⁰⁾. Sempre nel 1939 fu poi creato l'Istituto Centrale delle Banche Popolari, volto a coordinare non solo l'evoluzione normativa ventura, ma anche la politica economica di settore ⁽³¹⁾ in vista di uno scenario futuro quanto non meglio definito di emanazione di una grande legge definitiva sul credito popolare. Il grande progetto, tuttavia, di uno statuto-tipo armonizzato, fu stroncato sul nascere dall'attenzione governativa a ben altri eventi storici e sulla tecnica di rinvio di normative speciali del credito cooperativo ad altri testi specifici compatibili con il *Codice Civile* (come il *T.U.C.R.A.* stesso) mai entrati in vigore ⁽³²⁾.

Proprio per questa logica di "rimandi" ad eventuali testi mai concretizzatisi, anche l'abrogazione del vetusto *Codice di Commercio* in favore del nuovo *Codice Civile* nel 1942, non avrebbe aiutato molto a disciplinare in maniera specifica le banche popolari, quasi il loro *unicum*, la loro cifra fondamentale all'interno del diritto fosse ormai destinata a consistere proprio nella mancanza di una legislazione *ad hoc*, nonostante sin dai lavori preparatori del 1940 la redazione del corpus abbia visto mobilitarsi svariati giuristi per una formazione più esatta del concetto di mondo cooperativo ⁽³³⁾. In particolare il *Codice* disciplina interamente le società cooperative agli *Artt. 2511-2545, Capo I, Titolo VI, Libro V*, pur senza alcun riferimento diretto alle popolari o al credito cooperativo in generale. Già l'*Art. 2511* ⁽³⁴⁾ introduceva il nuovo principio di "scopo mutualistico", elemento identificativo imprescindibile per qualsiasi società cooperativa. In tal modo la forma cooperativa era inevitabilmente "ancorata" alla funzione mutualistica e tale legame *forma-funzione* risultava vigilato dal controllo governativo sulle società cooperative di cui agli *Artt. 2542-2545 octiesdecies* ⁽³⁵⁾. Dal 1942, saltato il disegno legislativo degli anni '30, il quadro normativo cominciò irrimediabilmente a complicarsi e le popolari faticarono sempre più a render ragione dinnanzi alla legge della loro natura nel mondo cooperativo.

Uno dei problemi fondanti del legame tra legislazione del credito cooperativo e *Codice Civile* stava proprio nella nozione di "scopo mutualistico", rintracciabile sì nell'*Art. 2511*, ma non meglio specificata. A lungo la dottrina si è scagliata contro il Codice circa la sua imprecisione, trovando nell'*Art. 45 Cost.* ed in altri testi normativi speciali come il *T.U.C.R.A.* all'*Art. 15* migliori nozioni di "mutualità" ⁽³⁶⁾. Più precisamente, circa la collocazione della banca popolare nel *Codice*, si è detto come

²⁹ Così si esprime anche Pipitone, Op. Cit., pag. 33.

³⁰ Le anticipazioni su azioni erano vietate all'*Art. 16* dello Statuto ed erano viste come baluardo della cooperazione, ma il divieto era fallato dall'*Art. 12* secondo cui le azioni erano assoggettate a vincolo e privilegio a favore della società (Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 37)

³¹ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 42.

³² Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 44.

³³ Per riferimenti alle visioni riformatrici espresse da Asquini, D'Amelio e infine da Biagi, Cfr. Pipitone, op. Cit., pagg. 32-35.

³⁴ Nella formulazione originaria: <<Le cooperative sono società a capitale variabile con scopo mutualistico>>.

³⁵ Cfr. Costi, Op. Cit., pag. 363: in particolare per una non meglio precisata <<diffidenza nei confronti delle organizzazioni non lucrative>> da parte del Legislatore.

³⁶ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 45

essa rappresenti un'eccezione allo scopo causale cooperativo e sia addirittura contraria allo scopo mutualistico, data la sua realtà operativa. Di contro altri hanno sostenuto come bastino gli *Artt. 2531 e 2522* a definire un sicuro legame tra cooperative esercitanti credito e cooperazione *latu sensu* ⁽³⁷⁾.

Con l'avvento del Legislatore repubblicano nel 1948, il ritrovato vigore con il dopoguerra ed il fervore della Ricostruzione, il movimento cooperativo tornò a far sentire la propria presenza all'interno dell'economia e della politica nazionale. Il dibattito coinvolse, ovviamente, anche le banche popolari, la cui situazione normativa stagnava ormai da qualche decennio. La normativa intervenne prontamente, ma con l'effetto collaterale di allontanare il mondo del credito popolare sempre più inesorabilmente dalla legislazione civilistica delle altre società cooperative. Non vi era più modo – diremmo - di nascondere od ostacolare la natura “speciale” delle popolari all'interno dell'ordinamento ⁽³⁸⁾.

Va innanzitutto segnalato il contributo del *D.L.c.p.s. 14 dicembre 1947, n.1577*, meglio noto come “*Legge Basevi*”: nei nuovi provvedimenti generali sulla cooperazione vennero definitivamente individuati “requisiti mutualistici” all'*Art. 26* ⁽³⁹⁾, i quali erano condizione necessaria per poter accedere ad importanti agevolazioni fiscali e di altra natura concesse al mondo cooperativo ai sensi dell'*Art. 45 Cost.*, seppur in un regime articolato di controlli ⁽⁴⁰⁾.

La prima effettiva disciplina organica sul governo delle banche popolari è, ad ogni modo, rappresentata dal *D.Lgs. 10 febbraio 1948, n.105*; vera e propria “legge speciale” ⁽⁴¹⁾ che portava a compimento il progetto legislativo iniziato con lo Statuto-tipo nove anni prima; un decreto rispettoso delle popolari e delle <<specifiche esigenze inerenti alla loro attività>> ⁽⁴²⁾. D'altro canto la *Relazione* al testo ancora oggi disponibile, è eloquente circa lo scopo che la legge si prefigge: operare <<deviazioni>> dalla normativa civilistica delle cooperative in virtù di <<esigenze>> d'assoggettamento <<a quei più penetranti controlli e a quella speciale vigilanza>> stabiliti per gli istituti di credito, pur conservando di essi <<la base mutualistica e i lineamenti essenziali>> ⁽⁴³⁾.

Alla prova dei fatti - scorrendo in sintesi il testo legislativo nei suoi punti d'interesse innovativi - la normativa speciale appariva molto meno conciliante con le comuni

³⁷ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pagg. 45-46.

³⁸ Cfr. Costi, Op. Cit., pag. 362.

³⁹ Tali requisiti erano: divieto di distribuzione dei dividendi superiore al tasso d'interesse con cui si era versato il capitale sociale, divieto di distribuzione delle riserve tra soci, devoluzione del capitale sociale a scopi di pubblica utilità in caso di scioglimento della società.

⁴⁰ Cfr. Costi, Op. Cit., pag. 363.

⁴¹ Così si esprime Pipitone, Op. Cit., pag. 46.

⁴² Il testo citato è tratto dalla *Relazione* al *Decreto* in questione.

⁴³ In quest'ultimo passaggio della *Relazione* si evince come il Legislatore andasse in netta controtendenza rispetto alla maggior parte della critica giurisprudenziale alla vera funzione delle banche popolari, tentando – così ci pare – di difendere esplicitamente una <<base mutualistica>> percepita sempre più solo *de iure*.

disposizioni civilistiche e la “*Legge Basevi*”: l’*Art. 3* dichiarava le banche popolari soggette ai controlli disposti dalla “*Legge Bancaria*” – continuando ad assimilarle ai normali istituti di credito – ma esenti dai controlli civilistici cui sono soggette le società cooperative *ex-Artt. 2542 e segg.* ⁽⁴⁴⁾. L’*Art. 4* serviva a tradurre principi generici desunti dal *Codice Civile* o da altre leggi speciali per le popolari; in particolar modo dal *T.U.C.R.A.* si mutuava il numero minimo di 30 soci all’atto di costituzione; si ribadiva il principio del limite al possesso azionario, seppur individuato nel 5% del capitale sociale ⁽⁴⁵⁾ e comunque per importo non superiore a 300’000£; allo stesso modo si accoglieva implicitamente il principio della “porta aperta” ⁽⁴⁶⁾. L’*Art. 6* ribadiva la regola del “voto capitario” come già da *Art. 2532 c.c.*, seppur in parziale deroga all’*Art. 2534 c.c.* ⁽⁴⁷⁾. L’*Art. 8* poneva un limite alla destinazione degli utili a riserva legale ⁽⁴⁸⁾, salvo fornire alle popolari una vasta scelta di modalità di ripartizione degli utili ⁽⁴⁹⁾. Proprio tale retribuzione così fuori misura rispetto al resto delle cooperative, costituirà per gl’interpreti futuri la prova della “sostanza” lucrativa delle popolari ⁽⁵⁰⁾ ed un contrasto con la “*Legge Basevi*” e l’*Art. 2518, 1° comma, n.9 c.c.* ⁽⁵¹⁾

Risultano, poi, interessanti gli *Artt. 11 e 13* rispettivamente su depositi a risparmio a condizioni di favore per stimolare la raccolta e la formazione di risparmio tra le classi meno abbienti e sulla facoltà dell’assemblea straordinaria di deliberare qualunque fosse il numero di soci presenti, in deroga a quorum statutari. Tali articoli rivelano due elementi tipici dell’istituto popolare: da un lato il suo mai sopito scopo programmatico a miglioramento delle realtà sociali di riferimento, dall’altro la cronica mancanza di soci in sede di delibere assembleari ⁽⁵²⁾.

Da subito emersero i già menzionati contrasti e deroghe del *D.Lgs.* con la normativa civilistica e speciale, al punto che pochi mesi dopo la sua entrata in vigore venne emanato a sua volta il *D.Lgs. 16 aprile 1948, n.569*, che nella sostanza dichiarava l’inapplicabilità delle agevolazioni fiscali di cui alla “*Basevi*” alle popolari (*Art. 1*). Sempre nello stesso testo (*Art. 2*) si tramutava il limite al possesso azionario in cifra fissa, pari a 250’000£. Il valore nominale delle azioni sarebbe stato compreso tra le 500£ e le 1000£ ⁽⁵³⁾. La libertà sulla destinazione di utili veniva ulteriormente

⁴⁴ Disposizione non necessaria per la *Relazione* in quanto <<l’esistenza di tali controlli rende non soltanto superflui, ma addirittura inapplicabili gli altri controlli previsti dal codice civile>> (Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 47).

⁴⁵ Il che costituiva indubbiamente una deroga non trascurabile all’*Art. 2521 c.c.*; d’altro canto anche l’A.B.I., *Circolare n.25*, si espresse negativamente sull’argomento (Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 48).

⁴⁶ Ciò impossibilitava ad usufruire delle assemblee separate e del voto per corrispondenza (Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 48).

⁴⁷ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 48.

⁴⁸ Cioè, che le attribuzioni della quinta parte degli utili seguitassero fino al raggiungimento di metà del capitale sociale, dovendosi poi ridurre alla decima parte (Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 49).

⁴⁹ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 49.

⁵⁰ La *Relazione* non desunse dalla norma possibili degenerazioni capitalistiche essendo esse impedito dai regimi di controllo e dalle necessità di adeguamento del capitale sociale ai depositi fiduciari (Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 49).

⁵¹ Previsione desumibile *ex-post* anche da Costi, Op. Cit., pag. 363.

⁵² A conferma di tale storico problema si pensi che sin dalle primissime assemblee perfino la Popolare di Lodi registrava basse presenze in sede di votazione e delibera.

⁵³ Cfr. *Art. 2521 c.c.*, vecchia formulazione.

ampliata (Art. 4) <<ad altri scopi previsti dallo statuto>> tra cui la possibilità di assegnarli allo stesso C.d.A. ⁽⁵⁴⁾.

Disponendo, quindi, di strumenti d'indagine sufficienti, tentiamo di fare un'analisi critica dei testi di legge in base al lavoro di qualcuno dei giuristi che quasi da subito espressero alcune loro perplessità. Innanzitutto, a sostegno della tesi secondo cui le banche popolari abbiano solo la “*forma*” cooperativa e non già la “*sostanza*”, si potrebbe notare che la maggior parte della normativa del '48 ripeteva pedissequamente principi già enunciati nel *Codice Civile* sulla cooperazione, mentre in articoli quali l'8 ed il 2 dei due diversi *DD.Lgss.* si avevano <<gravi deroghe>> ⁽⁵⁵⁾ agli stessi, quasi la cifra delle due leggi stesse in tale <<deroga marcata ai principi fondamentali della cooperazione>> ⁽⁵⁶⁾, ai sensi delle contraddizioni messe in luce di cui sopra. Al contrario, vi è chi ⁽⁵⁷⁾ pensa che tali leggi speciali <<provvedono [...] al coordinamento delle norme di vigilanza del [c.c] con quelle della [l.b.]>> e che le contraddizioni rilevate fossero specchio non già della mancanza di mutualità, quanto più del particolare e delicato ruolo creditizio svolto dalle cooperative popolari; inoltre la natura pienamente cooperativa delle popolari sarebbe difesa dalle stesse norme civilistiche agevolanti l'attività creditizia in forma, per l'appunto, cooperativa ⁽⁵⁸⁾.

Esprimendo noi, invece, un giudizio sui risultati delle leggi del '48 possiamo affermare con tranquillità che la determinazione della natura delle popolari e quindi il loro ruolo all'interno del movimento cooperativo e forse dell'intero ordinamento bancario nazionale non ne uscissero assolutamente chiariti. Anzi, l'inattività del Legislatore fino agli anni '90 non farà che “ingarbugliare” la materia e fornire carta bianca a dibattiti molto noti in dottrina, a partire dalla famosa e già menzionata tesi del Ferri ⁽⁵⁹⁾ nell'*Enciclopedia Giuridica*. Peraltro, la specializzazione sempre maggiore delle popolari più grandi nel mercato finanziario e l'assunzione di rischi sempre maggiori nell'attivo del loro Stato Patrimoniale, così come il persistere di piccoli istituti locali, finirono per rendere il loro universo sempre più eterogeneo ⁽⁶⁰⁾ e quindi difficile non solo da regolare, ma anche da “appiattare” alle comuni leggi sulla cooperazione. Forse proprio per questo motivo per quasi cinquant'anni ogni progetto di riforma del settore cooperativo avrebbe escluso in maniera esplicita le popolari dai disegni di legge rimandando, semmai, alle normative speciali del '48 ⁽⁶¹⁾.

⁵⁴ Ipotesi implicita, ma ben enucleata dalla *Relazione* (Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 52).

⁵⁵ *Sic* in Pipitone, Op. Cit., pag. 52.

⁵⁶ Così si esprime Buonocore in *Mutualità e formazione del patrimonio nelle casse rurali*, Milano, 1985 (Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 52).

⁵⁷ Santoro, Accesso delle banche popolari alle agevolazioni previste per le società cooperative, citato da Pipitone, Op. Cit., pag. 53.

⁵⁸ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 53.

⁵⁹ <<...della cooperativa [le popolari] conservano la *forma*, ma non riproducono la *sostanza*>> Cit. Ferri, Op. Cit., Pag. 13.

⁶⁰ Così chiosa Costi, Op. Cit., pag. 363.

⁶¹ Cfr. Costi, Op. Cit., pag. 364.

Possiamo, allora, citare la *L. 31 gennaio 1992, n.59*, che all'Art. 21, 8° comma, esclude dalla riforma delle società cooperative – con una nuova nozione di “mutualità” - le banche popolari. La *L. 17 febbraio 1992, n.207*, disciplinando l'ammissione di nuovi soci e la partecipazione detenuta dal singolo socio, incentiva il carattere lucrativo delle popolari insito nelle operazioni d'acquisto azionario⁽⁶²⁾. Fino a giungere al *D.Lgs. 14 dicembre 1992, n.481*⁽⁶³⁾, in cui, alla vigilia dell'emanazione del *T.U.B.*, disciplinando la trasformazione di una popolare in S.p.A., si sottolinea *de facto* l'ormai flebile presenza del concetto di mutualità in tale istituto.

Momento conclusivo di questo nostro *excursus* nella storia dell'evoluzione normativa fino agli anni '90 del secolo scorso, è rappresentato dagli *Artt. 28-32, Capo V, Titolo II, D.Lgs. 1° settembre 1993, n.385*, cioè quel gruppo di rubriche che nell'ambito del *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (T.U.B.)* disciplinano le banche popolari in maniera definitiva ed esaustiva, tanto da far dire ad alcuni di costituire una mera opera di <<sistemazione di disposizioni esistenti>>⁽⁶⁴⁾.

Opinione molto diffusa è che il *T.U.B.* sancisca senza ombra di dubbio la natura di “false” cooperative delle banche popolari. Per passaggi logici si è arrivati a chiedersi, allora, come mai il Legislatore avesse voluto, al 1993, mantenere in vita l'istituto delle “banche cooperative” in sé per sé e delle popolari in particolar modo, avendo avuto la rara occasione di decretarne normativamente la fine, o come minimo di pronunciarsi sull'annosa questione della mutualità. Si ipotizza, allora⁽⁶⁵⁾, che vi sia stato un riconoscimento del merito delle banche popolari nello svolgere attività bancaria rispetto alle loro “controparti” società di capitali. Altra questione che sorge – comunque - è se le banche popolari possano tranquillamente continuare a ritenersi realmente disciplinate dal *Codice Civile* per quanto compatibilmente col *T.U.B.* (cfr. *Art. 2517 c.c.*). Nei verbi usiamo il Presente: solo la recente riforma delle banche popolari, infatti, sembra aver messo fine a molti di tali annosi e mai sopitisi dibattiti.

Circa il *T.U.B.* come mera opera di ricapitolazione, darebbe adito a tale lettura osservare come il *Decreto* ha ufficialmente abrogato il *D.Lgs. 105/1948 (Art. 161 T.U.B.)* e ne ha riscritto le norme coordinandole con l'integrazione della *L. 207/1992* e del *D.Lgs. 481/1992*. Leggendo gli *Artt. 28 e 29 T.U.B.* nella loro formulazione originaria, si nota che non vien meno il collegamento con gli *Artt. 2511 e segg. c.c.* salvo limite alla compatibilità tra legge generale e speciale di cui all'*Art. 2517 c.c.*. Problemi di raccordo, invece, tra legge speciale e civilistica si poterono scorgere sin dall'*Art. 30, commi 5° e 6°, T.U.B.*. Nel caso di domanda di ammissione a socio della popolare da parte di un regolare “possessore” di azioni, l'ammissione stessa sarebbe

⁶² Cfr. Costi, *Op. Cit.*, pag. 364.

⁶³ Di recepimento della *DIR 89/646/CEE* del 15 dicembre 1989 concernente l'accesso all'attività degli enti creditizi ed il suo esercizio.

⁶⁴ Così interpreta la vicenda Pipitone seguendo il pensiero di Marchetti (Cfr. Pipitone, *Op. Cit.*, pag. 91).

⁶⁵ Rimandiamo ad alcuni lavori di Belli e Maimeri sulla riforma della legislazione bancaria dei primi anni '90 (Cfr. Pipitone, *Op. Cit.*, pag. 91).

valsa come manifestazione di consenso, mentre nel caso di rifiuto del “gradimento” egli avrebbe potuto comunque esercitare in quanto mero azionista diritti patrimoniali. Come viene fatto rilevare ⁽⁶⁶⁾, in tale regolazione d’interessi può scorgersi la tutela dell’aspettativa dell’acquirente della quota, mentre nel sistema civilistico (Artt. 2523, 2525, 2527) hanno prelazione le pretese della società sulla visione unitaria della partecipazione medesima (come anche da vecchia “*Legge Basevi*”). Peraltro, sulla scia di altri studi ⁽⁶⁷⁾, si è riportato come circa il gradimento del nuovo socio le singole popolari basassero i loro statuti da tempo sull’Art. 2523 c.c., onde evitare ufficialmente l’ingresso di soci privi di un effettivo “bisogno cooperativo”...ma ufficiosamente l’uso si era trasformato in un utile strumento di conservazione della compagine sociale dinnanzi a candidati soci che dal canto loro richiedevano sempre più l’ammissione non in virtù del credito, ma di investimenti lucrativi da poter effettuare nell’istituto. La ragionevolezza di tale misura ostativa trovò sempre più limite nell’assunzione di investimenti rischiosi e lucrativi da parte delle stesse popolari nel mondo bancario. Si conti anche che i due commi in questione lasciano comunque ampia autonomia al C.d.A. sull’ammissione, salvo obbligo del riesame della domanda d’ammissione.

Nella buona sostanza, l’ordinamento dato alle popolari dal *T.U.B.* ha implicitamente finito per creare uno scisma sempre più profondo tra soci muniti di diritti patrimoniali ed amministrativi ed azionisti non-soci – specie per le popolari quotate - dotati esclusivamente di diritti patrimoniali. Questo ha complicato, ovviamente, il problema della scindibilità *de facto* della partecipazione dinnanzi ad un ordinamento *de iure* storicamente contrario.

Altro punto controverso è segnato dall’abrogazione dell’Art. 9, *D.Lgs. 105/1948*, riguardo l’anticipazione ai soci su azioni proprie. In sede di *Relazione* il Legislatore del *T.U.B.* si espresse con netta contrarietà circa la liceità di tali operazioni per le banche popolari, in quanto lesive della “gestione di servizio” tipica delle banche cooperative *ex-Art. 2522 c.c.* ⁽⁶⁸⁾.

Per il *T.U.B.* le banche popolari avrebbero dovuto avere solo la forma di *società cooperativa a responsabilità limitata per azioni* (Art. 29, 1° comma), e viene peraltro ribadita la sottrazione alla “*Basevi*” (Art. 29, 4° comma). Per il resto, dando una rapida scorsa agli articoli rimanenti di nostro interesse, si confermano – pur con qualche modifica - le tipiche fattispecie delle banche popolari: voto capitario (Art. 30, comma 1°), limite al possesso azionario fissato nello 5% del capitale sociale ⁽⁶⁹⁾ e reazione della società contro i soci detentori di azioni in eccesso (Art. 30, comma 2°), capitale variabile e numero minimo di soci pari a duecento (Art. 30, comma 4°).

⁶⁶ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 92.

⁶⁷ Cfr. Costi, Op. Cit., pag. 366-368.

⁶⁸ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 93.

⁶⁹ In Costi, Op. Cit., pag. 365 si ricostruisce la storia delle variazioni del limite: la *L. 19 marzo 1983, n. 72*, aveva stabilito che il valore nominale delle azioni di una banca popolare non potesse superare i 15 milioni di lire o i 7,5 milioni, rispettivamente se avesse avuto dotazioni di capitale non inferiore a 500 milioni e 5000 milioni.

Ancora, ai sensi dell'Art. 31 T.U.B., la Banca d'Italia autorizza le trasformazioni in S.p.A., e le fusioni da cui eventualmente queste vengano ad esistenza. E qui ⁽⁷⁰⁾ è stato fatto notare come la logica di attribuzione a Banca d'Italia del controllo strutturale e razionale del sistema creditizio desumibili dall'Art. 31 T.U.B. su trasformazioni di popolari in S.p.A. risponda ad una visione della banca centrale in contrasto con la filosofia di allentamento del dirigismo della stessa come espresso dal Legislatore speciale al 1993.

Invece, in base all'Art. 32 T.U.B. sulla destinazione dell'utile di una banca popolare, non grava il vincolo del contributo ai fondi mutualistici previsto per le altre società cooperative *ex-Art. 2536 c.c.*. Il che, nella prassi, consente ad una popolare di distribuire liberamente fino al 90% degli utili netti conseguiti nell'esercizio! ⁽⁷¹⁾.

2. Attuale contesto normativo post-crisi, ma ante-riforma

Una nutrita parte della dottrina ha letto il *Capo V, Titolo II, T.U.B.* come il definitivo ed ormai incolmabile allontanamento della disciplina delle popolari da quella delle altre società a forma cooperativa, nonché della caratterizzazione delle prime come fenomeno a sé stante ⁽⁷²⁾, sebbene alcuni pronunciamenti del Legislatore ⁽⁷³⁾ negli anni successivi all'emanazione del *Testo Unico*, si ostinassero a ricondurre il fenomeno delle popolari nel sicuro alveo delle normative civilistiche sulla cooperazione, sulla falsariga di altre interpretazioni giurisprudenziali ⁽⁷⁴⁾.

Se proseguiamo nella storia del *Testo Unico*, l'Art. 58, L. 7 agosto 1997, n.26, ammettendo l'emissione di obbligazioni anche per le società cooperative non esercitanti attività creditizia, eliminò una devianza fino ad allora fondamentale dell'intero credito cooperativo, che per gli ultimi quattro anni era stato l'unico a poter emettere tali strumenti finanziari nel mondo della cooperazione.

Tralasciando piccoli interventi normativi che hanno se non minimamente toccato il *T.U.B.* in alcuni suoi commi tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio ⁽⁷⁵⁾, ha suscitato scalpore l'esclusione dalla riforma societaria di cui al *D.Lgs. 17 gennaio 2003, n.6* dell'intero mondo delle popolari e delle banche di credito

⁷⁰ Cfr. Troiano, *Tipologie soggettive bancarie*, pag. 572 in AA.VV., *L'ordinamento finanziario italiano*, Tomo II, II, CEDAM, 2010.

⁷¹ Cfr. Troiano, *Op. Cit.*, pag. 574.

⁷² Pipitone, ne parla come <<tesi [...] pressoché incontrastata in dottrina>> (Cfr. Pipitone, *Op. Cit.*, pag. 152).

⁷³ Cfr. *Cass. 29 ottobre 1996 n. 9445*.

⁷⁴ Pipitone, che si colloca a pieno titolo in tale ambito, riporta come la sentenza menzionata segua il pensiero di Oppo (Cfr. Pipitone, *Op. Cit.*, pag. 153).

⁷⁵ Ci riferiamo, in particolare, ai *DD.Lgss. 24 giugno 1998, n. 213* e *4 agosto 1999, n. 342*.

cooperativo rispetto alle altre società cooperative ⁽⁷⁶⁾ per espressa previsione *ex-Art. 223-terdecies c.c.*. Tale importante scisma tra *Codice Civile* e *T.U.B.* si sarebbe ricomposto prontamente con il *D.Lgs 28 dicembre 2004, n.310*, che nello specifico ha novellato il 3° comma dell'Art. 29 (sulla competenza a nominare i membri degli organi di amministrazione e controllo) ed introdotto l'Art. 150-bis, anche se ad un'analisi più approfondita la giurisprudenza ha faticato a vedervi una funzione di "mero coordinamento" ⁽⁷⁷⁾ come per le altre norme. Nell'introdotta articolo, infatti, si sanciscono le esclusioni operate per il credito cooperativo in riferimento alla riforma societaria del 2003 sottoforma di deroghe alle nuove norme del *Codice* su strumenti finanziari, quote, organi sociali, stato d'insolvenza, fusioni e scissioni. In ultimo, si prevede la disapplicazione di tutte le nuove norme civilistiche facenti riferimento alla "mutualità prevalente" per le banche popolari! E ciò – com'è stato fatto notare - non solo determina un definitivo distacco tra banche di credito cooperativo e popolari, ma sancisce definitivamente la caratterizzazione delle popolari come cooperative "diverse" da quelle costituzionalmente riconosciute e prive, invece, di "mutualità prevalente".

Desti, poi, il nostro interesse il *D.L. 30 settembre 2003, n.269*, il quale "spezzando" il duopolio di BB.C.C. e banche popolari nel mondo del credito cooperativo desumibile *ex-Art. 28 T.U.B.* ha introdotto – pur al di fuori della rubrica di quest'ultimo - il nuovo istituto della "banca confidi"; trattasi di un intermediario finanziario in forma sociale cooperativa che esercita quasi esclusivamente garanzia collettiva a favore dei fidi nei confronti dei soci e che pertanto annovera prevalentemente nell'attivo del suo Stato Patrimoniale il rilascio di "collaterals" ⁽⁷⁸⁾.

Negli anni successivi alla riforma societaria, e prima della crisi economica iniziata nel 2008, la normativa sulle popolari di cui al *T.U.B.* non viene praticamente più ritoccata ⁽⁷⁹⁾. In particolare, come viene rilevato ⁽⁸⁰⁾, le banche popolari subiscono l'influenza di regolamenti e legislazione comunitaria o tecnica; così, parzialmente riuscito risulta l'esito del *Provvedimento n. 264010 del 4 marzo 2008* da parte della Banca d'Italia nell'ambito delle *Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche* circa l'introduzione di meccanismi di governance volti a favorire una più ampia partecipazione delle compagini sociali nelle assemblee, nell'ottica di risolvere il cronico problema dell'assenteismo nelle

⁷⁶ Esauriente ci pare la trattazione che dell'argomento fa Condemi, *L'esclusione dalla riforma societaria delle banche costituite in forma cooperativa: questioni interpretative e prospettive d'intervento*, in AA.VV., *Nuovo diritto societario ed intermediazione bancaria e finanziaria*, CEDAM, 2003.

⁷⁷ Cfr. Troiano, *Op. Cit.*, pag. 562.

⁷⁸ Una breve descrizione del fenomeno ed una piccola bibliografia di riferimento viene tratteggiata in Troiano, *Op. Cit.*, pag. 557.

⁷⁹ Per novelle ai commi dei singoli articoli, si guardi al *D.L. 18 ottobre 2012, n. 179*, ed alla *L. 17 dicembre 2012, n. 221*.

⁸⁰ Cfr. Capriglione in *Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Tomo I, III, CEDAM, 2012, pag. 357.

delibere delle popolari ⁽⁸¹⁾ e di porre rimedio al mancato recepimento per le stesse della *DIR. 2007/36/CE* (c.d. “*Shareholder’s right*”) ⁽⁸²⁾ che tale problema risolveva per altre tipologie societarie con nuovi limiti alle deleghe di voto.

Proseguendo sulla “linea del tempo” si arriva inevitabilmente al quinquennio di crisi. Seguendo quello che ci è sembrato un involontario parallelo con la Grande Depressione degli anni '30, anche in tal caso il Legislatore ha introdotto – o tentato di introdurre – correttivi normativi a lacune circa il mondo delle popolari non agendo direttamente sul *Testo Unico*, ma con normativa d'emergenza tecnica. Ciò troverebbe conferma nei plurimi tentativi di riforma diretta del *T.U.B.* che, seppur numerosi nell'ambito della XVI legislatura, non hanno visto la trasformazione dei disegni di legge in normativa effettiva ⁽⁸³⁾. Più che una linea d'azione immediata per risolvere il problema primario che le popolari avrebbero dovuto affrontare – il c.d. “credit crunch” – dalle fonti che siamo riusciti a recepire, sembra che sull'agire abbia prevalso una certa confusione sul *modus operandi*, determinata dall'onnipresente dibattito sulla specificità del credito popolare tanto tra economisti quanto tra giuristi.

Sarà per questo che le prime vere novità in fatto di governance risultano dal *D.L. 18 ottobre 2012, n. 179*, c.d. “*Decreto sviluppo*” ⁽⁸⁴⁾: aumento del limite al possesso azionario all'1% del capitale sociale e relativi limiti più elevati per le fondazioni bancarie in caso di fusioni con popolari, nonché la subordinazione dell'ammissibilità a socio al possesso di questi di un quantitativo minimo di azioni. Ci chiediamo, allora, se quest'ultimo elemento sia – forse - un tardivo tentativo di ripristinare l'originaria indivisibilità di diritti patrimoniali ed amministrativi circa la posizione di socio cooperante come dall'ormai vetusta “*Legge Basevi*”.

In conclusione, perveniamo all'ultima modifica alla normativa precedente il *D.d.L. C. 2844* sulla riforma definitiva delle banche popolari, ovvero alla *Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013* redatta ad opera della Banca d'Italia e ormai minuziosamente aggiornata oltre una ventina di volte. Con riferimento alla *Parte Terza* di tale documento a riguardo delle banche in forma cooperativa, modifiche sono state apportate in sede di II, IV, V e VI aggiornamento a recepimento della nuova normativa comunitaria *ex-DIR. 2013/36/UE*, c.d. “*C.R.D. IV*”, *ex- Artt. 26-29 ed Art. 78, REG. n. 575/2013*, c.d. “*C.R.R.*” ⁽⁸⁵⁾.

⁸¹ Le novità introdotte dalle nuove *Disposizioni* riguardavano essenzialmente: aumento delle deleghe di voto, utilizzo del voto a distanza, monitoring sui vertici, assemblee separate (Cfr. Giubilei in *Commentario al T.U.B.*, pag. 358).

⁸² Recepita con *D.Lgs. 27 gennaio 2010, n.27.I*

⁸³ Si fa riferimento ai *DD.d.l. nn. 437, 709, 799, 926, 940 e 1084*.

⁸⁴ Cfr. Rossi, *Crescita, innovazione e finanza in Italia. Il ruolo delle banche popolari*, pag. 14, nell'ambito del convegno tenutosi a Bergamo il 22 febbraio 2013 dal tema “*Banche popolari e imprese innovative. Cooperare per crescere*”.

⁸⁵ La prima norma ha riguardo all'accesso all'attività degli enti creditizi ed alla vigilanza prudenziale su tali enti e sulle imprese d'investimento; la seconda ai requisiti prudenziali per le istituzioni creditizie e le imprese d'investimento.

3. Cause macroeconomiche e microeconomiche

In un convegno sugli eventuali profili di riforma delle banche popolari tenutosi nel 2005 a Milano, uno dei partecipanti, il Prof. Valter Lazzari ⁽⁸⁶⁾, notava come nel prossimo futuro l'attività delle popolari si sarebbe inevitabilmente ridimensionata dinnanzi alla sempre più pressante specializzazione del modulo della grande "banca universale"; al diffondersi sempre maggiore dell'alfabetizzazione finanziaria, infatti, si sarebbe ridotto <<lo spazio in cui la soluzione della banca popolare eccelle>>. Di seguito, però, aggiunse prontamente sull'utilità della stessa popolare: <<è da attendersi che goda di ritorni di fiamma in corrispondenza di periodi ricchi di crisi e di scandali finanziari che compromettano la fiducia dei risparmiatori...>>.

Ad esattamente dieci anni di distanza, le parole del Prof. Lazzari ci colpiscono per la loro involontaria profeticità, soprattutto se lette alla luce della lunga crisi del credito e della fiducia delle famiglie nel sistema finanziario da cui l'Italia sta faticosamente uscendo in questi ultimi tempi.

Nel nostro Paese la crisi economico-finanziaria ha cominciato a sortire effetti negativi sul settore dell'economia reale tra 2008 e 2009 ⁽⁸⁷⁾, mentre solo recentemente ⁽⁸⁸⁾ si è diffusa opinione che ne stiamo uscendo. Pertanto, ai fini della nostra analisi, riteniamo che non possa leggersi la fase congiunturale negativa che ha colpito l'erogazione del credito senza analizzare innanzi tutto l'impatto macroeconomico della stessa sull'intero sistema finanziario. Seguirà, poi, un'analisi delle ripercussioni di stampo più microeconomico sul settore delle popolari nel nostro Paese ⁽⁸⁹⁾.

In base alla 79^a *Relazione annuale della B.R.I.* ⁽⁹⁰⁾ a partire dal 2007 le tensioni nel sistema finanziario internazionale hanno letteralmente rischiato di farlo <<collassare>>. Il problema di tale sistema – per come poi è stato a lungo studiato - è da rintracciare nel crollo della fiducia nei confronti della controparte contrattuale in un mondo finanziario in cui la rischiosità delle attività detenute sottoforma di cartolarizzazioni e titoli di finanza creativa andava crescendo sia nei bilanci dei singoli investitori (grandi quanto piccoli) sia – cosa ancor più grave – negli stati patrimoniali di intermediari finanziari e bancari. La "miccia" che ha innescato la

⁸⁶ Professore di Economia degli Intermediari Finanziari presso l'Università Carlo Cattaneo – Liuc dal 2000, dal 2011 ne ricopre il ruolo di Magnifico Rettore dopo essere stato Preside della Facoltà di Economia dello stesso ateneo tra 2006 e 2011. Il suo intervento è incluso alle pagg. 15-16 nella trascrizione degli atti pubblicati da PricewaterhouseCoopers del convegno *La riforma delle banche popolari* ad opera del Corporate Governance Forum tenutosi il 14 marzo 2005 a Milano.

⁸⁷ I dati ISTAT mostrano un crollo del PIL nazionale di circa -5,6 punti percentuali tra 2009 e 2008 (in valori concatenati a partire dall'anno 2005).

⁸⁸ Nel secondo trimestre del 2015 il PIL è aumentato dello 0,5% in confronto con lo stesso periodo dell'anno passato. Primo avviso di variazione positiva dal 2008 (Cfr. www.istat.it/it/archivio/166848).

⁸⁹ Si rimanda sempre a Lazzari, Op. Cit., pagg. 11-14.

⁹⁰ Consultabile al sito: www.bis.org/publ/arpdf/ar2009_it.htm

“reazione”, com’è noto, è l’esplosione della bolla speculativa nel settore immobiliare statunitense tra 2006 e 2008 e la conseguente crisi dei mutui cc.dd. “subprime”⁽⁹¹⁾. Quando i soggetti classificati con tale termine inglese, a seguito del crollo del prezzo degli immobili, divennero palesemente insolventi dinnanzi alla grande mole di finanziamenti ricevuti a tassi d’interesse bassissimi, gli strumenti strutturati che si reggevano su di essi collassarono nella primavera del 2008 negli Stati Uniti, ed entro il 2009 anche nel resto del mondo.

Da un punto di vista prettamente globale e macroeconomico, la crisi finanziaria ha trovato terreno fertile in alcune caratteristiche dei mercati del credito mobiliare e dei beni e servizi consolidatisi negli anni precedenti: bassi tassi d’interesse, sovrastima della crescita economica globale nei primi anni del nuovo millennio, bassi spread creditizi⁽⁹²⁾, bassi tassi d’insolvenza, deregulation a vantaggio degli operatori, compiacenza delle agenzie di rating. Questi elementi, unitamente all’espansione rapida del sistema finanziario globale nei primi decenni degli anni 2000, hanno portato, nei mercati del credito mobiliare, alla creazione di sistemi di compensazione dei rischi della controparte e d’insolvenza attraverso sofisticati strumenti finanziari – quali “titoli esotici” e contratti derivati. Tali sistemi hanno creato quella che senz’esito definiremmo una “catena del rischio”, in cui la sommatoria di collaterali e garanzie finivano per rimandare ad un sempre più lontano “anello ultimo” la componente rischiosa degli assets contrattati. “Anelli ultimi” costituiti a loro volta da intermediari finanziari che si presentavano come specializzati nell’accollo dei rischi per titoli altamente redditizi. Tale “catena”, per l’appunto, era giunta per reggersi esclusivamente sul rapporto fiduciario tra le controparti...e su ben poco altro⁽⁹³⁾.

In particolar modo, nel settore bancario, molti titoli rischiosi sono stati trattenuti nell’Attivo dello Stato Patrimoniale delle grandi banche d’investimento, le quali – mosse da meccanismi di “azzardo morale” e “selezione avversa” – trasferivano la componente di rischio ad imprese assicuratrici o società di factoring e forfaiting specializzate. Quando i titoli costruiti sul mercato immobiliare subprime e quindi su controparti insolventi si svalutarono, il costo del denaro crebbe immediatamente e si verificarono corse agli sportelli, dando luogo ai meccanismi più tristi e drammatici della c.d. “finanza comportamentale”. Già nell’estate del 2008, negli U.S.A. il mercato interbancario si era congelato, ed il 15 settembre fu ufficialmente richiesto il *Chapter 11* per la grande banca d’investimento Lehman Brothers Holdings Inc.. La crisi dell’economia reale era diventata in breve *anche* crisi bancaria. Come rilevato dal Comitato di Basilea per la Supervisione Bancaria nel 2009, un simile sistema finanziario votato all’intensa cartolarizzazione trovava a fargli scudo negli Stati Patrimoniali poca liquidità e poco capitale in funzione anticiclica. Proprio su migliori

⁹¹ Per una sintesi efficace e divulgativa, cfr. Saunders, Millon Cornett, Anolli, Alemanni, *Economia degli intermediari finanziari*, III, McGraw-Hill, 2011, Cap. 1, appendice A.

⁹² Cioè, un incentivo alla titolarizzazione.

⁹³ Già il Prof. Rajan (Università di Chicago) nel 2006 aveva individuato i prodromi di una possibile crisi finanziaria. Dati completi sulla contrazione di credito si trovano nel *Global Financial Stability Report* dell’ottobre 2013, ottenibile dal sito www.ifm.org/External/Pubs/FT/GSFR/2013/02/.

“buffers” e coefficienti di liquidità, assieme ad un miglior “risk management” nei bilanci bancari - già ben delineato negli accordi di *Basilea II* - è intervenuto il Comitato in sede di redazione degli accordi di *Basilea III*, prossimi ad entrare a regime nei mercati finanziari ⁽⁹⁴⁾.

Uno dei primi effetti della crisi finanziaria nel settore bancario è stata la contrazione del credito (c.d. “*credit crunch*”) ⁽⁹⁵⁾. L’inasprimento dell’offerta di credito, in genere, si manifesta sottoforma di paura da parte degli istituti creditizi concedere finanziamenti a causa degli elevati rischi d’insolvenza e di controparte di coloro che normalmente li richiedono: famiglie ed imprese. La crisi del credito, quindi, si propaga attraverso i tipici canali d’erogazione di finanziamenti (cc.dd. “*corporate*” e “*retail*”) con conseguenze nefaste per il credito all’economia reale, la quale, a sua volta, continua a compromettere il merito creditorio dei richiedenti finanziamento. Trattasi di un vero e proprio circolo vizioso che va spezzato il prima possibile ⁽⁹⁶⁾.

Per quanto concerne le iniziative intraprese dalla B.C.E. quale principale istituzione monetaria dell’Eurosistema, sono stati abbassati i tassi ufficiali di rifinanziamento e di deposito portando, conseguentemente, i tassi di titoli privi di rischio prossimi allo 0%. Lo scopo dichiarato dalla Banca Centrale era ed è ancora quello di dare stimolo al credito e fornire liquidità al sistema ⁽⁹⁷⁾. Per quanto concerne i risultati effettivi della manovra – i quali hanno necessitato di alcuni anni per farsi sentire - si rimanda ad un’analisi autorevole e più dettagliata ⁽⁹⁸⁾.

Il grande sforzo di strategia anticiclica promosso dalla B.C.E. è – come per ogni organismo tecnico – frutto di una mente programmatrice, quale quella del Dott. Mario Draghi, il quale ha involontariamente ed indissolubilmente legato il suo nome alle manovre monetarie espansive della Banca Centrale. Sin dalla sua guida del Financial Stability Forum ⁽⁹⁹⁾, Draghi si è preoccupato di questioni pressanti circa la crisi finanziaria, come il ruolo distorsivo delle agenzie di rating nella valutazione degli assets (per lui da sottoporre a stretta vigilanza), delle cartolarizzazioni dei mutui

⁹⁴ La versione originale del comunicato è rintracciabile al sito www.bis.org/bcbs/basel3.htm

⁹⁵ <<Most economies of Euro area showed deteriorating demand conditions starting from the second half of 2009 [...]. The supply component recorded a negative trend as well, but it has been improving since the first half of 2012 thanks to the long-term refinancing operations implemented by ECB>> (Cit. GSFR, ottobre 2013).

⁹⁶ La dinamica di una contrazione di credito è un meccanismo che definiremmo “collaudato”: le imprese soffrono di sovrindebitamento e vanno in perdita, peggiorando il loro merito creditorio; conseguentemente le banche reagiscono innalzando i tassi d’interesse ed il costo del funding, ma ciò non evita ai grandi istituti che gli attivi rischiosi detenuti da tempo in bilancio si trasformino comunque in crediti “non performing” (incagli, sofferenze e ristrutturazioni). La crisi del credito privato si trasforma in debito sovrano quando lo Stato s’indebita a sua volta per fornire i finanziamenti. Ciò, aumentando il debito pubblico, peggiora la crescita economica aggregata e l’economia reale, ripercuotendosi negativamente su imprese e famiglie e re-innescando il ciclo appena descritto.

⁹⁷ Grafici esaurienti sono disponibili presso la Statistical Data Warehouse della B.C.E. (www.sdw.ecb.europa.eu).

⁹⁸ <<The monetary policy measures have not been reflecting in low bank lending rates. Furthermore Small and medium Enterprises [...] recorded an increase in lending rates [...] compared to larger firms>> (Cit. GSFR, ottobre 2013).

⁹⁹ Dall’aprile del 2009 denominato Financial Stability Board in base a delibera del G20.

subprime e dell'insufficiente ricapitalizzazione delle banche come copertura da congiunture negative e come rimedio al *deleveraging* ⁽¹⁰⁰⁾.

Nell'inverno 2011, anno in cui Draghi assumeva in pianta stabile l'ufficio di Governatore della B.C.E., la situazione del settore bancario nell'area euro era gravissima e la crisi del debito privato si era irrimediabilmente trasformata in crisi del debito sovrano in svariati paesi a causa delle forti misure governative di salvataggio del settore finanziario e creditizio. Già nei primi sei mesi il Consiglio Direttivo della B.C.E. aveva avviato un piano d'acquisto di "*covered bonds*" per complessivi 60 miliardi di euro ⁽¹⁰¹⁾. Non bastava. Per questo furono ideate delle "*Long Term Refinancing Operations*", cc.dd. "*LTRO*", vale a dire due operazioni di finanziamento di durata triennale al settore bancario con contropartita costituita da un grande e disparato numero di garanzie collaterali ⁽¹⁰²⁾. In tal modo le principali banche sistemiche ottennero oltre 1000 miliardi di euro di liquidità immediata. Peraltro – ci prendiamo la liceità di considerarle un'anticamera del "*Quantitative Easing*" – nel luglio 2012 la B.C.E. ha cominciato ad acquistare massicciamente titoli del debito pubblico ⁽¹⁰³⁾ a breve termine (al più triennali) a tassi d'interesse superiori a quelli acquistabili sul mercato con operazioni denominate "*Outright Monetary Transactions*", cc.dd. "*OMT*". Ad ogni modo, per quanto riguarda il *QE* ed il *SSM*, la loro trattazione richiederebbe un livello di dettaglio che ci costringerebbe ad esulare dal nostro elaborato, tanto più che non possiamo ancora descriverne a posteriori gli effetti nella loro interezza.

Ancora nel 2010 un utile riassunto dei progressi compiuti dalla crisi nel deterioramento del nostro settore bancario sono efficacemente riassunti dall'allora Direttore Generale della Banca d'Italia Fabrizio Saccomanni ⁽¹⁰⁴⁾. Economia finanziaria e reale in parziale ripresa, seppur in un clima di volatilità di tassi d'interesse e di cambio e nel persistere d'incertezze ⁽¹⁰⁵⁾.

Dal lato normativo accenneremo brevemente al due leggi comunitarie, *in primis* la *DIR. 2014/59/UE*, riguardante un quadro generale di risanamento degli enti creditizi ed imprese d'investimento, meglio nota come "*Bank Recovery and Resolution Directive*", cc.dd. "*BRDD*". L'applicazione di tale direttiva comporta che in caso di mancato soddisfacimento dei requisiti di capitale proprio richiesti agli istituti creditizi si apra la procedura di risoluzione della banca in un'ottica di "*bail in*" ⁽¹⁰⁶⁾.

¹⁰⁰ Cfr. Messori, *Laudatio. Mario Draghi, innovatore istituzionale in L'euro, la politica monetaria, le riforme*, LUISS University Press, 2013, pag. 18.

¹⁰¹ Cfr. Draghi, *Intervento del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi* presso l'Assemblea Ordinaria dell'A.B.I. in Roma, 8 luglio 2009, pag. 13.

¹⁰² Costituite perfino da collaterali insufficienti ad offrire completa garanzia (Cfr. Messori, Op. Cit., pag. 20).

¹⁰³ Anche se per i soli Paesi rientranti nel programma d'aiuto "leggero" dell'Eurogruppo del giugno 2012.

¹⁰⁴ Cfr. Saccomanni, *Le sfide per le banche popolari nel nuovo scenario regolamentare* – Verona, 26 febbraio 2010 pagg. 1-11.

¹⁰⁵ Saccomanni, Op. Cit. Pag. 1.

¹⁰⁶ Vale a dire: anche gli azionisti ed i creditori diversi dai depositanti dovrebbero partecipare alle perdite della società.

In ultimo, il *REG. 2014/468/UE*, c.d. “*Regolamento quadro sull’M.V.U.*”⁽¹⁰⁷⁾ costituisce, secondo la Banca d’Italia, il fondamento della *ratio* degli 8 miliardi di euro come soglia oltre la quale, in base alla *L. 33/2015*, una banca popolare deve obbligatoriamente trasformarsi in S.p.A.. Tralasciando cenni alla norma comunitaria in esame, ci basta il linguaggio delle nuove disposizioni di vigilanza: <<la scelta ha [...] il vantaggio di allineare i criteri di calcolo degli 8 miliardi a quelli utilizzati nell’ambito del Meccanismo di vigilanza unico [...] per determinare la “significatività” di una banca in base alle dimensioni>>.*

In Italia il settore bancario ha cominciato a far sentire la stretta sul credito e ad avvertire, quindi, il deterioramento degli attivi già a partire dallo stesso 2008. Immediatamente il Governo Italiano prese delle iniziative di “contenimento” della crisi bancaria proveniente da oltreoceano⁽¹⁰⁸⁾: *D.L. 9 ottobre 2008, n. 155*, contenente << misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio...>>, cioè, interventi immediati di ricapitalizzazione fino al 31 dicembre 2009, anche grazie ad integrazione con altre normative⁽¹⁰⁹⁾ ed accertamenti della Banca d’Italia. Prevedendo l’ingresso dello Stato nel settore bancario attraverso aumenti di capitale sottoscritti dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, si sollevarono dibattiti circa la diminuzione dell’autonomia bancaria dalla pubblica autorità e l’inevitabile distorsione del mercato che la manovra comportava⁽¹¹⁰⁾. Seguì la *L. 28 gennaio 2009, n.2*, provvedimento dedicato al << finanziamento dell’economia attraverso la sottoscrizione pubblica di obbligazioni bancarie speciali...>> da compiersi attraverso strumenti finanziari - cc.dd. “*Tremonti bonds*” - sottoscritti sempre dal M.E.F. verso le banche, le quali avrebbero pagato gl’interessi cedolari solo qualora queste presentassero utili di bilancio. Anche qui, si evidenziò sin da subito come nella logica di transitorietà dell’operazione, il pubblico potere tornasse a far sentire il proprio peso nel mercato finanziario⁽¹¹¹⁾.

Tali misure – ovviamente - erano improntate ad un soccorso immediato, ma sordo rispetto ad una politica globale coesa che ha tardato oltre un anno ad esplicitarsi. I principali organismi internazionali di economia e politica monetaria, infatti, si sono pronunciati sulla crisi finanziaria ed i metodi da perseguire per la risoluzione della stessa a partire dal 2009⁽¹¹²⁾. Gli effetti immediati della contrazione di credito furono ben descritti dall’”*Intervento del Governatore della Banca d’Italia*” all’Assemblea Ordinaria dell’A.B.I. nello stesso anno: decelerazione particolarmente

¹⁰⁷ Recepito dalla Banca d’Italia nelle *Disposizioni vigilanza per popolari – documento per la consultazione*, aprile 2015, pagg. 1-4.

¹⁰⁸ Cfr. Capriglione, *Evoluzione della disciplina di settore*, in AA.VV., *L’ordinamento finanziario italiano*, Tomo I, II, CEDAM, 2010, pag. 179.

¹⁰⁹ Ci riferiamo alle LL. 190/2008 e 2/2009.

¹¹⁰ Cfr. Capriglione, *Op. Cit.*, pag. 179.

¹¹¹ Cfr. Capriglione, *Op. Cit.*, pag. 181.

¹¹² Le prime vere linee d’azione concordate a livello internazionale furono esplicitate nel comunicato del G20 in data 2 aprile 2009.

intensa del credito erogato dalle banche maggiori, calo del credito al settore privato con tasso trimestrale del -0,9% su base annua; rapporto tra sofferenze e finanziamenti totali cresciuto all'1,6%, con incagli in aumento. Si rilevava anche una disparità nazionale tra Nord e Mezzogiorno: i creditori meridionali avevano in media un merito creditorio inferiore ai loro omologhi settentrionali. Eloquenti si presentavano sin da allora gli indicatori di bilancio dei gruppi bancari: accantonamenti più che raddoppiati, utili netti ridotti del 40% e calo del ROE medio dal 9% al 4,5% ⁽¹¹³⁾. Ancora al 2013 si accentuava la contrazione di prestiti alle PMI con crescita del 5%, con tasso di ingresso in sofferenza dei crediti alle imprese intorno al 4,5%, anche se il Fondo di garanzia per le PMI cominciava a far sentire i suoi effetti ⁽¹¹⁴⁾.

A partire dal 2014, complice la ripresa dell'Eurozona, si è assistito ad una ripresa parziale dell'erogazione di finanziamenti "corporate" e "retail", ma ormai i margini su prestiti sono ridotti rispetto al passato ed il consolidato "risk management" consente di rilevare meglio il merito creditorio effettivo della controparte ⁽¹¹⁵⁾. Sarà anche per questo che a partire dal 2008 è aumentato il numero di incagli e sofferenze rilevati nei crediti deteriorati. D'altro canto la rischiosità è il più possibile coperta con garanzie più adeguate rispetto al passato ⁽¹¹⁶⁾.

Giova alla nostra analisi sul credito popolare e alla sua utilità in tempi di crisi, notare come, rispetto ai grandi corporate, le PMI, avendo meno opportunità di finanziarsi sui mercati del credito mobiliare, debbano ricorrere principalmente a prestiti bancari a breve ⁽¹¹⁷⁾; se le grandi banche hanno assunto rischio nelle attività e reagiscono chiudendo il credito, piccoli istituti locali come banche popolari e BB.C.C. - in genere più attenti alla gestione dei rischi in bilancio a causa delle loro dimensioni ⁽¹¹⁸⁾ sono l'unica fonte sicura di liquidità nel mercato bancario grazie al radicamento territoriale ⁽¹¹⁹⁾. In particolare, stando ad autorevoli fonti ⁽¹²⁰⁾, la situazione al 2010 vede il credito cooperativo ed in particolare quello popolare come l'unico traino della nostra economia creditizia: sportelli sul totale pari al 40%, impieghi domestici cresciuti fino al 31% sul totale, ad un tasso decennale dell'11,9% rispetto ad una

¹¹³ Cfr. Draghi, Op. Cit., pagg. 3-4.

¹¹⁴ Cfr. Rossi, Op. Cit., pagg. 4-5.

¹¹⁵ Oltre 400'000 piccole imprese avrebbero usufruito, tra 2013 e 2014, delle moratorie da 20 miliardi e ad oltre 100'000 famiglie in difficoltà sarebbero stati sospesi i mutui (Cfr. *Relazione del Presidente all'Assemblea dell'Associazione Bancaria Italiana del 10 luglio 2014*, pagg. 11 e segg.)

¹¹⁶ Così si esprimono le statistiche del *Bank Lending Survey* all'aprile 2014 (<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140430.et.html>).

¹¹⁷ Cfr. Rossi, Op. Cit., pag. 8.

¹¹⁸ <<Le banche italiane, prima del 2008, erano spesso criticate perché non rischiavano di più ed erano troppo tradizionali e molto legate al territorio>> (Cit. *Relazione del Presidente all'Assemblea dell'Associazione Bancaria Italiana del 10 luglio 2013*, pag. 10).

¹¹⁹ Sulla questione abbiamo trovato molti commenti interessanti sui punti di forza delle piccole banche, *in primis* sul localismo: Venesio, intervento al 19° *Congresso delle Fondazioni Bancarie e delle Casse di Risparmio*, 2003, pag. 4; Draghi, Op. Cit., pag. 4 sulla necessità di difendere il localismo nelle popolari; <<Il credito cooperativo rappresenta una ricchezza per il sistema bancario italiano; si è rivelato sinora una risorsa preziosa per lo sviluppo economico del Paese. Al suo interno, le banche popolari rappresentano una componente rilevante>> (Cit. Saccomanni, Op. Cit., pag. 16); dello stesso avviso Tarantola, *La riforma delle banche popolari, Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia*, 2011, pag. 5 e Rossi, Op. Cit., pag. 9.

¹²⁰ Cfr. Saccomanni, Op. Cit., pagg. 9 e segg.

media nazionale del 6,6% e con un'accresciuta penetrazione dinnanzi ad uno scenario bancario complessivo di decrescita della stessa. Comunque si rileva ⁽¹²¹⁾ come le partite deteriorate per le popolari siano aumentate del 13%. Le PMI sono stati i prenditori principali: ciò si desume dal livello di concentrazione dei portafogli inferiore rispetto ai grandi gruppi ⁽¹²²⁾. Ovviamente, come accade per le piccole banche, prestiti alla clientela e debiti verso clienti incidono rispettivamente su attivo e costo del "funding" per percentuali lievemente maggiori rispetto alle grandi banche universali. La situazione al 2011 è ben descritta da un'altra fonte esauriente ⁽¹²³⁾: ROE al 3,2%, cioè ad un livello basso per la categoria; riduzione del margine d'intermediazione del -5,6%, rapporti costi/margine d'intermediazione salito al 70%, risultati di gestione diminuiti al 15,5%.

La crisi stessa del credito, tuttavia, ha messo in risalto la necessità di riformare il segmento del credito cooperativo e particolarmente delle popolari ⁽¹²⁴⁾. Se i loro attivi sono cresciuti e la loro penetrazione aumentata, si rileva anche che la sopravvivenza di tali istituti di credito sia anche in una strategia di accumulazione sempre maggiore del rischio e della capacità d'investire, nonché di compiere intermediazioni di taglio e quindi di elaborare strumenti finanziari complessi su misura per la clientela. Tornando, quindi, ai dubbi espressi dalla giurisprudenza negli anni precedenti sulla vera natura delle popolari, la crisi economica e la "disciplina del mercato dei capitali" sembra abbiano messo a nudo la contraddizione di fondo tra mutualità prevalente e universalità dei servizi prestati, tra quotazione e rigidità dell'azionariato, tra localismo e volume degli attivi detenuti in Stato Patrimoniale ⁽¹²⁵⁾.

Un primo tratto distintivo riguarda la perdita *de facto* della mutualità prevalente e quindi della gestione prevalentemente svolta per i soci dinnanzi ad una realtà ed ad una parte di dottrina ⁽¹²⁶⁾ che *de iure* si ostinano a difenderla e mantenerla nei testi di legge e che contrasta con un mondo dove negli ultimi 15 anni il rapporto tra numero dei soci e numero dei clienti è calato di 10 punti percentuali ⁽¹²⁷⁾. Rimandando ai capitoli precedenti circa l'evoluzione normativa in materia, tentiamo di inquadrare tale incongruenza più nello specifico.

Innanzitutto, la normativa stessa del Legislatore, garantendo un *favor mutualitatis* diverso tra BB.C.C. e popolari contribuì sin dalle leggi del '48 a tale scarto. La

¹²¹ Cfr. Rossi, Op. Cit., pag. 8.

¹²² <<L'attività di prestito delle banche popolari ha fortemente sostenuto la clientela di riferimento [...], anche grazie ad un modello di business tale da attenuare o ritardare l'impatto delle turbolenze finanziarie>> (Cit. Saccomanni, Op. Cit., pag. 10).

¹²³ Tarantola, Op. Cit., pagg. 4-6.

¹²⁴ Cfr. Tarantola, *Le banche popolari nel confronto competitivo: vocazione territoriale e profili di governance*, Roma, 28 febbraio 2009 in Pellegrini, *Il Decreto legge n. 3 del 2015. Un'occasione mancata per la ridefinizione della "cooperazione di credito"*, Roma, 17 febbraio 2015, pagg. 2-3.

¹²⁵ <<le dimensioni minori, che non consentono di combinare volumi di risorse sufficienti per mantenere un livello competitivo delle tecnologie di produzione...>> (Cit. Venesio, Op. Cit., pag. 3).

¹²⁶ Pipitone le definisce cooperative di consumo e con gestione preferenziale al socio (Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 84).

¹²⁷ Cfr. Condemi, Op. Cit., pagg. 231 e segg.; cfr Tarantola, Op. Cit., pag. 4.

dottrina, notando il venir meno del carattere mutualistico e cooperativo delle popolari dinnanzi all'influenza condizionante di interessi capitalistici ⁽¹²⁸⁾ (ma anche allo stridente contrasto tra gli scopi di BB.C.C. e popolari risultati dalle operazioni di fusione degli anni '60 ⁽¹²⁹⁾), ha interpretato la loro permanenza nel *T.U.B.* come una mossa del Legislatore per ricondurre una realtà ampiamente eterogenea ad una normativa comune che sottintendesse la loro appartenenza al mondo della cooperazione, un seppur labile "fil rouge". Né, come qualcuno auspicava dieci anni fa ⁽¹³⁰⁾, sarebbe bastato facilitare il passaggio delle cooperative da mutualità prevalente a non prevalente. Viene, infatti, a proporsi un'insanabile contraddizione concernente il rapporto tra ente e partecipante (tipico della popolare) e l'attività svolta nei confronti dei soci operatori (tipico del negozio cooperativo) ⁽¹³¹⁾.

Per giunta, grazie alla riforma del diritto societario estesa alle cooperative si è resa possibile la coesistenza di scopo *ufficialmente* mutualistico e scopo lucrativo ⁽¹³²⁾. Per questo negli ultimi tempi si è divenuti soliti intendere la mutualità delle popolari con il principio di "localismo"; vale a dire: la singola banca popolare non già eroga servizi con preferenza ai propri soci, ma anche a terzi, tuttavia destina prevalentemente l'energia della propria attività al territorio ad essa circostante, contribuendo alla formazione localistica del risparmio e dei progetti d'investimento ⁽¹³³⁾; in tal caso la gestione darebbe rilievo <<alla persona prima ancora che al capitale>> ⁽¹³⁴⁾. Il localismo, quindi, diventerebbe una vera e propria <<mission>> ⁽¹³⁵⁾. Tale logica – che *nella teoria* non ci trova assolutamente contrari – assume controsensi palesi quando, come spesso capita, la singola popolare comincia ad ampliare la gamma dei suoi attivi e quindi contrae obbligazioni e stipula contratti al di fuori di dette "zone", anche ricorrendo a tecnologie telematiche. Il già flebile elemento mutualistico del localismo, decade inesorabile ⁽¹³⁶⁾. Così come pare mal accompagnarsi alla forma cooperativa ed al concetto di "gestione di servizio" la presenza di grandi gruppi creditizi con al vertice delle popolari che possono quindi avvalersi a deroghe al limite di possesso azionario.

Altri ⁽¹³⁷⁾ parlano, invece, di mutualità "*strutturale*", cioè determinata dalle cangianti modalità organizzative delle singole imprese. Comunque, parrebbe legato, per la dottrina a noi più consona, al 3° comma, Art. 30 *T.U.B.* il distacco delle popolari dal mondo cooperativo ⁽¹³⁸⁾. Ci conforta nel nostro giudizio sulla mancanza contingente

¹²⁸ Cfr. Condemi, Op. Cit., pag. 229.

¹²⁹ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 58.

¹³⁰ Zoppini in *La riforma delle banche popolari*, Milano, 14 marzo 2005, pag. 10.

¹³¹ Cfr. Capriglione in *Commentario al T.U.B.*, pag. 342.

¹³² Si è anche parlato di "doppia mutualità" delle banche popolari (Cfr. Capriglione, *Commentario al T.U.B.*, pag. 348).

¹³³ Suggestiva – anche se a noi avversa - la tesi del Fantini secondo cui lo sviluppo d'affari delle popolari sarebbe sintomo di vitalità imprenditoriale, ma che questo non intaccherebbe lo scopo mutualistico "locale" (Cfr. Pipitone, Op. Cit., pagg. 56-57).

¹³⁴ Cfr. tarantola, Op. Cit., pag. 6.

¹³⁵ Termine usato da Capriglione in *Commentario al T.U.B.*, pag. 348.

¹³⁶ Cfr. Pellegrini, Op. Cit., pag. 2.

¹³⁷ Cfr. Mancinelli, *Commentario al T.U.B.*, pag. 362.

¹³⁸ Cfr. Mancinelli, Op. Cit., pag. 364.

dei requisiti di mutualità nelle popolari l'analogo pronunciamento delle sentenze *Cass. 14 luglio 1997, n.6349* e *Cass. 8 gennaio 2007, n. 89*. L'unico bagliore di mutualità effettivo può al più consistere – com'è stato fatto notare ⁽¹³⁹⁾ - dalla destinazione degli utili a fondi studiati per sopperire alle necessità della comunità di riferimento. La riforma è quindi auspicabile, anche per ciò che concerne (come riportato in sede d'Audizione al *D.D.L. C.2844* da parte della C.O.N.S.O.B.) lo scostamento tra realtà operativa e mutualità fittizia, che renderebbe difficili le normative di cui al *T.U.F.* sulla pubblicità dei patti parasociali ⁽¹⁴⁰⁾. Ciò detto, ci pare di poter porre fine alla *querelle*.

Altra necessità che si ravvisa è, data la già menzionata dimensione raggiunta dagli attivi, la quotazione veloce sicura sul mercato del credito mobiliare delle azioni delle singole popolari più grandi per facilitare la contendibilità azionaria. Complessivamente le banche popolari hanno visto <<...un positivo processo di cambiamento della base sociale>> dove nuovi investitori istituzionali ed azionariato sempre più diffuso <<ne hanno rafforzato il capitale>> ⁽¹⁴¹⁾; peraltro, tra i pregi delle piccole banche cooperative vi è anche una migliore selezione dei rischi e la contribuzione ad una migliore diversificazione del sistema bancario nel suo complesso ⁽¹⁴²⁾. Ma tali effetti sono limitati se la forma di società cooperativa ostacola la contendibilità oltre un certo livello di attivi ⁽¹⁴³⁾, divenendo foriera di un cronico “underpricing” azionario.

Progetti di trasformazione semplificata (c.d. “fusione trasformante”) delle popolari in S.p.A. si studiarono sin dalla “*Legge Amato*”, ma furono aspramente osteggiati dalla giurisprudenza ⁽¹⁴⁴⁾. Sempre nel nulla caddero i progetti di riforma auspicati già nel 2003 per le popolari ⁽¹⁴⁵⁾. Difficile, infatti, che una società che non si sottopone in maniera efficiente alla disciplina del mercato dei capitali – magari facendo parte di un esteso gruppo bancario - possa adottare politiche di “monitoring”, “scoring” e “risk pooling” degli attivi sempre più numerosi e voluminosi detenuti ⁽¹⁴⁶⁾ ed aumentare i

¹³⁹ Cfr. De Lillo, *Commentario al T.U.B.*, pag. 386.

¹⁴⁰ Cfr. Vegas, *Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2844, di conversione del decreto-legge n. 3 del 2015, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*, Roma 11 febbraio 2015, pag. 4.

¹⁴¹ Cfr. Visco, *Op. Cit.*, pag. 12.

¹⁴² Cfr. Tarantola, *Op. Cit.*, pag. 6.

¹⁴³ Cfr. Tarantola, *Op. Cit.*, pag. 7, in cui le stesse riflessioni sorgono dal parallelo esempio del credito cooperativo nella Repubblica Francese, dove i medesimi problemi che da noi si presentano sono in fase di correzione da parte del locale legislatore.

¹⁴⁴ Rimandiamo a De Lillo, *Op. Cit.*, pag. 370 per una bibliografia di riferimento.

¹⁴⁵ In particolare, come da Atti della Camera e Senato presentati dagli On.li Pinza, Jannone, Girfatti ed altri (*Atti nn. 2619, 2599, 1451*), la soluzione sarebbe stata creare un nuovo istituto di “banca popolare S.p.A. di diritto speciale” con abolizione del voto capitarario, aumento dei limiti alle deleghe di voto e libertà nello stabilimento del limite al possesso azionario, con rinvii alla normativa per le società per azioni ed attesa di future iniziative di miglioramento da parte dell'Esecutivo (Cfr. Carini, *Riflessioni sui progetti di riforma dell'ordinamento delle banche popolari italiane* in *Bancaria n. 6/2003*). In merito l'Assopopolari si espresse negativamente ritenendo che il progetto di riforma della governance fosse scevro dai concetti di “controllo” e “proporzionalità potere-rischio” (Cfr. Condemi, *Op. Cit.*, pag. 220-223).

¹⁴⁶ Cfr. Carini, pag.39; Saccomanni, pag.11; Tarantola, pag. 3; Visco, pag. 13.

mezzi propri, soprattutto dopo le stringenti limitazioni qualitative agli strumenti emettibili ed al Tier 1 da parte di *Basilea III*⁽¹⁴⁷⁾; non si trascuri neanche la derivante sottovalutazione delle azioni delle popolari quotate⁽¹⁴⁸⁾.

La mancanza di contendibilità ostacola l'ingresso di nuovo capitale sociale, vera "linfa vitale" per qualsiasi società e rallenta il ricorso al capitale di rischio costringendo al più lento metodo dell'autofinanziamento. Tale limitazione appariva, già in piena contrazione del credito, <<non coerent[e] con la realtà di fatto emersa dai processi d'aggregazione>>⁽¹⁴⁹⁾. Innanzitutto, la forma cooperativa si scontra in pieno con la "legge dei numeri": al 2013, su 37 banche popolari, 18 erano a capo di gruppi bancari e 7 quotate in borsa con capitalizzazione pari ad 1/6 dell'intero settore bancario nazionale (cioè, 12 miliardi di euro!)⁽¹⁵⁰⁾, così come alla fine del 2010 le prime cinque popolari detenevano il 74% dell'attivo della categoria.

Il primo effetto di inadeguatezza della governance è nella perdita di fiducia da parte dei vari *stakeholders*⁽¹⁵¹⁾ che non sentono i propri interessi tutelati. Di seguito, un altro dei motivi per la definitiva quotazione e trasformazione in S.p.A. di molti istituti popolari risiederebbe – non dimentichiamo - nella realtà tangibile della gestione del risparmio: le popolari sono attive nel settore delle SGR⁽¹⁵²⁾ con svariati legami societari; tali società presentano un'offerta poco attraente, limitata dal carattere del localismo bancario e prodotti scarsamente innovativi, espressione di un management forse poco fantasioso o cristallizzato. Fatto sta che la strategia di dette società è cronicamente obsoleta e non competitiva con le grandi SGR estere. Inoltre l'elemento della contendibilità azionaria potrebbe trasformarsi in un "driver" utile per compiere decisioni importanti di "mission" degli istituti: concentrarsi sulla "distribuzione" (cioè, massimizzando la presenza territoriale nei servizi bancari) o evolversi in vere e competitive "fabbriche di prodotto" sui mercati finanziari internazionali ponendosi come creatrici di strumenti finanziari competitivi e moderni, al pari di ogni banca d'investimento⁽¹⁵³⁾.

La problematica ha addirittura interessato dal 2003 al 2006 la Commissione Europea⁽¹⁵⁴⁾, la quale avviò la procedura d'infrazione al nostro Paese per la complicazione dell'acquisto di azioni delle banche popolari in base alla normativa del *T.U.B.* e conseguente violazione delle libertà di stabilimento e circolazione dei capitali (*Artt. 43 e 56, T.F.U.E.*); la procedura fu poi ritirata con il riconoscimento del carattere specifico e singolare della cooperazione di credito e dei requisiti di mutualità. Già qualche anno prima della riforma appariva inevitabile un regime di trasformazione

¹⁴⁷ Cfr. Tarantola, pag. 10.

¹⁴⁸ Cfr. Lazzari, Pag. 12.

¹⁴⁹ Cit. Saccomanni, pag. 13.

¹⁵⁰ Cfr. Rossi, pag. 12.

¹⁵¹ Cfr. Tarantola, pag. 6.

¹⁵² Al 2010 le masse di fondi comuni gestite dalle popolari ammontavano a 67 miliardi di euro, vale a dire quasi il 16% della quota di mercato corrispondente (Cfr. Saccomanni, pag. 15).

¹⁵³ Cfr. Saccomanni, pag. 15 e Pipitone, Op. Cit., pag. 60 che riporta analoghe tesi di Bassi.

¹⁵⁴ Cfr. Mancinelli, Op. Cit., pag. 368.

della forma societaria attraverso “percorso agevolato” in virtù di un inevitabile futuro <<deflusso dalla categoria>> dinanzi alla realtà del mercato ⁽¹⁵⁵⁾. Sempre connesso con il mercato dei capitali, era l’auspicio della libera trasferibilità azionaria ed il conseguente iter per l’ammissione a socio più rapido e semplificato ⁽¹⁵⁶⁾. Infatti, sin dalle disposizioni civilistiche al 1942 si notava come nella circolazione dei titoli fossero avvantaggiati i soci rispetto ai terzi ⁽¹⁵⁷⁾; la successiva inattività del Legislatore del ’48 ha contribuito a complicare la materia ⁽¹⁵⁸⁾.

Ultima analisi di questo capitolo verterà su quei meccanismi di rigidità nella governance delle popolari che a parere non solo nostro, ma quasi unanime della dottrina giuridica ed economica, motivano un’azione riformatrice definitiva da parte del Governo, dopo la già menzionata attività intrapresa dalla Banca d’Italia dal 2008 con le nuove *Disposizioni di Vigilanza* : dopo 3 anni alcuni istituti avevano adottato il voto di lista, aumentato il numero di rappresentanti eletti da minoranze ed accresciuto le deleghe di voto ⁽¹⁵⁹⁾. L’innovazione sarebbe d’uopo anche in virtù del passaggio all’unione bancaria ed al M.V.U. ⁽¹⁶⁰⁾.

Si pensi che in sede di esclusione dalla riforma del diritto societario delle società cooperative, già l’On. Giorgetti ⁽¹⁶¹⁾ proponeva il riassetto della governance delle popolari *ex-T.U.B.* come elemento d’innovazione già di per sé bastevole. In effetti abbiamo rinvenuto testimonianze che talora denunciano la vera e propria mancanza di un meccanismo efficiente delle rappresentanze in assemblea, con la conseguenza che gruppi di pressione non definiti con intenzioni non esplicite, possano orientare a loro vantaggio le delibere assembleari delle popolari ⁽¹⁶²⁾. Ciò contrasta in maniera evidente con il principio di “sana e prudente gestione” ⁽¹⁶³⁾, e tanto per avere riscontri ai nostri dubbi nella realtà economica, nel 2005 l’allora Direttore Generale di B.P.M., Fabrizio Viola, denunciava la difficoltà, con i consoni meccanismi di governance

¹⁵⁵ Carini (pag. 39) parlava già esplicitamente nel 2003 di <<incompatibilità>> tra popolari e mercato. Cfr. De Lillo, Op. Cit. pag. 372, il quale si esprime peraltro in tali termini:<<...ciò a differenza di quanto previsto per le banche di credito cooperativo [...] per le quali l’operazione di trasformazione e fusione eterogenea è relegata nella sfera di patologie dell’impresa>> (Cit. De Lillo, Op. Cit., pag. 376).

¹⁵⁶ Per una trattazione completa dell’argomento si rimanda a Pipitone, Op. Cit., pag 133 e segg.; Cfr. anche Tarantola, pag. 12.

¹⁵⁷ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 67.

¹⁵⁸ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 71.

¹⁵⁹ L’azione autonoma della Banca d’Italia quale organo legislativo tecnico indipendente dalla politica non passò inosservato. Riporta la data 16 gennaio 2014, infatti, una lettera sottoscritta dall’On. Capezone e dai Sen.ri Marino, Mucchetti, Gasparri, Ferrara, Bonfrisco che si esprimeva contraria agli aggiornamenti delle *Disposizioni* sulle deleghe di voto in quanto avrebbero voluto significare la subordinazione di norme di rango primario alla legislazione speciale secondaria.

¹⁶⁰ Cfr. Visco, pag. 13.

¹⁶¹ Cfr. Condemi, Op. Cit., pagg. 224-225.

¹⁶² Vengono definite <<Esterne negative>> da Mottura in *La riforma delle banche popolari*, Milano, 2005, pag. 32.

¹⁶³ Cfr. Tarantola, pag. 3.

delle popolari, ad allineare gli interessi di azionisti, dipendenti e clienti ⁽¹⁶⁴⁾. In analisi approfondita i punti critici di rinnovamento sarebbero:

- *Limiti di distribuzione dei dividendi.* Già l'Art. 8 D.Lgs. 105/1948, derogando al codice civile, riusciva a consentire alle popolari illimitata distribuzione degli utili ai soci, come ogni società lucrativa; a distanza di anni alcuni provavano ancora a difendere tale impianto ⁽¹⁶⁵⁾ con motivazioni storiche sulle necessità operative delle banche popolari ⁽¹⁶⁶⁾. Sempre la destinazione dell'utile, nell'Art. 9 dello stesso Decreto compariva indirettamente in quanto il limite massimo alle anticipazioni ai soci era fissato in base alle riserve legali;
- *Voto capitaro.* Per alcuni consiste nella vera essenza della cooperativa e fondamento della sua democraticità ⁽¹⁶⁷⁾, per altri ⁽¹⁶⁸⁾ tutela il "socio mediano", cioè cooperatore attivo rispetto al "marginale", cioè speculatore. Per altri ancora eviterebbe il distacco dal territorio ⁽¹⁶⁹⁾. A ciò aggiungasi la prassi – avallata dai pronunciamenti Cass. 11 luglio 1995, n.7576 e Cass. 19 ottobre 1990, n.10171 – del voto segreto nelle assemblee comunemente adottato come ulteriore strumento di tutela della libertà del socio. Tale orientamento ci pare – alla luce delle inevitabili posizioni di dominio che si vengono a creare in qualsiasi assemblea di qualsiasi società – palesemente incongruente con i profili patrimoniali lucrativi che riflettono la gestione delle popolari maggiori. Ci pare, anzi, interessante notare come alcuni istituti creditizi in forma di S.p.A. saldamente presenti sul mercato dei capitali, abbiano adottato nei loro statuti proprio la segretezza del voto ed il voto pro-capite; la realtà dimostrerebbe che tali metodi, invece che baluardo della cooperazione, non impediscono assolutamente il perseguimento di un fine capitalistico, anzi, lo avvantaggiano ⁽¹⁷⁰⁾. Verrebbe, poi, da chiedersi come si faccia, in un contesto in cui il capitale sociale non è computo per i diritti di voto, a tutelare le minoranze; la risposta ⁽¹⁷¹⁾ si trova *de iure nell'Art. 135 T.U.F.* che considera le "minoranze" in assemblea partendo dal conteggio del <<numero complessivo dei soci>>, ma questo non sembra bastare nella realtà. Condividiamo la linea secondo cui non sussiste alcuna motivazione economica per fare del binomio "mutualità-voto capitaro" un tratto indissolubile ⁽¹⁷²⁾ così come quella che riscontra tra gli effetti del voto pro-capite <<una sorta di public company senza controllo>> con grossi problemi di revisione dei meccanismi di controllo in caso di malsana ed imprudente gestione ⁽¹⁷³⁾;

¹⁶⁴ Cfr. Viola in *La riforma delle banche popolari*, Milano, 2005, pag. 19.

¹⁶⁵ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pagg. 60-61.

¹⁶⁶ Il fondamento storico di tale visione sarebbe rintracciabile in una lettera del 15 febbraio 1947 di Luigi Einaudi al Ministero del Tesoro (Cfr. Pipitone, Op. Cit., pagg. 61-62).

¹⁶⁷ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 110.

¹⁶⁸ Cfr. Zoppini, Op. Cit., pagg. 10-11.

¹⁶⁹ Cfr. La Malfa in *La riforma delle banche popolari*, pag. 24.

¹⁷⁰ Cfr. Pipitone, Op. Cit., pag. 112.

¹⁷¹ Cfr. Costi, Op. Cit., pag. 371.

¹⁷² Cfr. Lazzari, pag. 14.

¹⁷³ Cfr. Rescigno, *La riforma delle banche popolari*, pag. 31.

- *Limiti al possesso azionario.* La funzione storica originaria del limite era che il capitale, da strumento per l'attività sociale, diventasse motivo di mero lucro e speculazione ⁽¹⁷⁴⁾, contravvenendo allo stesso spirito per cui la cooperazione di credito nasce. Motivo per cui, anche con la *L. 207/1992* si ribadiva il limite come condizione necessaria ad impedire il formarsi di posizioni di controllo nelle assemblee. L'interpretazione è stata così severa che, leggendo la normativa del *T.U.B.* a riguardo – che conferma il limite anche per azionisti non soci – non è prescritto che ogni socio abbia la possibilità o il diritto di massimizzare la sua quota, neanche in caso di sue eventuali aspettative in sede di aumento del capitale sociale della popolare ⁽¹⁷⁵⁾. Tale severità viene, tuttavia, svilita se – come si è fatto nella realtà – il limite del possesso massimo viene continuamente innalzato per esigenze non solo monetarie. Vi sono, conseguentemente, soci storici che hanno visto “passivamente” aumentare il loro potere contrattuale! Non crediamo che questo sia un contesto molto democratico. Per quanto concerne gli effetti di tale limite si ha riguardo essenzialmente all'elevato frazionamento del capitale sociale ⁽¹⁷⁶⁾. A conferma della tesi vi sono anche le parole di Emilio Zanetti, già Presidente della Popolare di Bergamo: a seguito della quotazione in borsa nel 1992 ⁽¹⁷⁷⁾ il management si rese conto che quello dello 0,50% costituiva un limite <<molto stringente>> all'ingresso di nuovi investitori. Peraltro sarà anche vero che chi controlla le popolari storicamente non può sognare le elevate remunerazioni di una società di capitali, ma può ben far affidamento su altri tipi di guadagno: perpetuare la propria posizione, ricercare prestigio e reputazione sociale ⁽¹⁷⁸⁾;
- *Clausola di gradimento.* Il problema della clausola è che mal si adatta a società che sono inevitabilmente portate a comportarsi come società di capitali ⁽¹⁷⁹⁾. L'argomento dell'ammissione a socio cooperatore nelle banche popolari è ampiamente dibattuto, soprattutto per la presenza della c.d. “clausola di gradimento”, motivata per il solo “diniego” (*Art. 1, L. 207/1992*). A conferma del distacco delle popolari dal resto del credito cooperativo starebbe lo scarto tra la *Legge* in questione ed il *T.U.B.* circa l'ammissione a socio: nel *Testo Unico* è introdotto il criterio di conformità a prescrizioni statutarie, non si è tenuti a comunicare al socio l'esito della deliberazione, ma la deliberazione stessa e verrebbe, infine, a cadere la “clausola di salvezza” *ex-Art. 2525 c.c.* ⁽¹⁸⁰⁾. Sull'utilità della clausola la critica si è espressa in tempi recenti ⁽¹⁸¹⁾: <<la clausola di gradimento diventava soprattutto uno strumento per evitare variazioni della base sociale capaci di porre in pericolo la continuità gestionale della banca>>...e del suo statuario management, aggiungeremmo noi.

¹⁷⁴ Cfr. Pipitone, *Op. Cit.*, pag. 104.

¹⁷⁵ Cfr. Pipitone, *Op. Cit.*, pag. 105.

¹⁷⁶ Cfr. Costi, *Op. Cit.*, pag. 365.

¹⁷⁷ La prima popolare quotata nella storia italiana.

¹⁷⁸ Cfr. Lazzari, pag. 15.

¹⁷⁹ Cfr. Carini, pag. 39.

¹⁸⁰ Cfr. Pipitone, *Op. Cit.*, pag. 120.

¹⁸¹ Cfr. Costi, *Op. Cit.*, pag. 367.

Bisognerebbe accettare l'idea che la stabilità ad ogni costo del management non sia assolutamente garanzia di successo ed efficienza ⁽¹⁸²⁾. Peraltro, il gradimento risulta fuorviante ed ostativo rispetto a realtà creditizie che fanno del mercato dei capitali e del risparmio diffuso le loro fonti di finanziamento principali. Nonostante l'obbligo di riesame sancito dal *Testo Unico*, la normativa dà all'assemblea delle banche popolari una discrezionalità forse troppo ampia nella scelta delle ammissioni dei soci ⁽¹⁸³⁾; il risultato si è concretizzato nella netta distinzione tra soci detentori di diritti patrimoniali ed amministrativi e gli azionisti dotati di soli diritti patrimoniali ⁽¹⁸⁴⁾. Altro problema è anche il basso "turnover" nel management, il quale potrebbe divenire "perno centrale" di un sistema man mano difettoso e non incentivato al monitoraggio dello stesso ⁽¹⁸⁵⁾;

- *Scarsa partecipazione dei soci.* Una grande ragione della scarsa partecipazione risiede soprattutto nel meccanismo ormai obsoleto di raccolta delle deleghe di voto, che avrebbe, peraltro, potuto essere riformato con l'applicazione immediata della "Shareholder's right" alle popolari. Le deleghe hanno un limite di raccolta in quanto si temeva, in passato, che una loro troppo liberale incetta avrebbe finito per compromettere lo spirito cooperativo ed egualitario delle compagini sociali nelle popolari ⁽¹⁸⁶⁾, al punto che negli statuti il numero massimo di raccolta è ben inferiore alle 10 deleghe previste dal *Codice Civile*. Possiamo dire - alla luce di quanto diffusamente analizzato in precedenza - che tale timore è risibile dinnanzi alla palese posizione di "zoccoli duri" di soci che ormai si sono venuti a creare e che i limiti di raccolta andrebbero innalzati onde arginare il cronico assenteismo dei soci delle popolari nelle assemblee. Tale piaga potrebbe essere combattuta con il voto di lista, l'utilizzo di mezzi telematici o riunioni turnarie in città diverse dove più risiedono i soci ⁽¹⁸⁷⁾. Scendendo in profondità d'analisi, il motivo della scarsa partecipazione può rinvenirsi, a nostro modesto avviso, in una condizione ben evidenziata dal Prof. Lazzari ⁽¹⁸⁸⁾: <<nel processo di formazione della volontà della società cooperativa [...] un piccolo interesse [...] prevale rispetto ad un grande interesse. [...] Nel caso delle banche popolari, la situazione può risultare ancor più critica per la presenza di costi di transazione nell'aggregazione del consenso assembleare>>. Il socio non è incentivato a partecipare a causa della lentezza o della difficoltà di formazione dell'interesse societario ⁽¹⁸⁹⁾ e di conseguenza anche in delibere straordinarie si vota con quorum deliberativi

¹⁸² Cfr. Rescigno, pag. 30.

¹⁸³ Cfr. Costi, Op. Cit., pag. 368.

¹⁸⁴ Cfr. Costi, Op. Cit., pag. 369.

¹⁸⁵ Cfr. Trevisan, *La riforma delle banche popolari*, pag. 41.

¹⁸⁶ Cfr. Costi, Op. Cit., pag. 372.

¹⁸⁷ Cfr. Saccomanni, pag. 11 e Pellegrini, pag. 9.

¹⁸⁸ Cfr. Lazzari, pag. 13.

¹⁸⁹ <<In una grande cooperativa di consumo che vanta 500'000 soci, il presidente ha un potere privato tale da consentirgli di portare in assemblea qualche centinaio di soci. Tale potere privato è assai superiore all'utilità marginale del socio che va in assemblea>> (Cit. Zoppini, pag. 39)

irrisori o inferiori al previsto ⁽¹⁹⁰⁾; addirittura in alcune popolari la seconda votazione è effettuata con qualsiasi quorum.

¹⁹⁰ Cfr. Giubilei, Op. Cit., pag. 357.

<<Grosse e piccole banche sono [...] non valori incompatibili fra di loro, ma piuttosto complementari>>

Luigi Einaudi, 1930

CAPITOLO II

L'intervento legislativo: dal D.d.L. C. 2844 alla L. 24 marzo 2015, n.33

1. Introduzione

Finalmente giungiamo allo studio del testo di legge di riforma delle banche popolari. Un testo risolutorio, essenziale e comprendente anche altre misure per la salvaguardia e l'ammodernamento del sistema finanziario nazionale. Per questo, prima di accingerci allo studio del tema che intitola questo paragrafo, troviamo utile introdurre una "linea del tempo" per comprendere l'evoluzione dell'iter di legge e soprattutto la forma con la quale è stato redatto ⁽¹⁹¹⁾.

Le prime avvisaglie di una possibile riforma delle banche popolari sono riscontrabili già nel D.d.L. d'iniziativa parlamentare n. 1156, datato 31 ottobre 2013 e riguardante in prima battuta alcuni correttivi alla governance tipica, onde ricondurre in maniera decisa l'eterogeneità del credito popolare al più omogeneo alveo degli assetti di governo tipici delle più grandi società di capitali ⁽¹⁹²⁾. L'iniziativa, anche se priva di un effettivo seguito e impossibile da ricollegare direttamente al futuro D.d.L. C.2844, sortì comunque un effetto di stimolo nei confronti del Consiglio dei Ministri, che nella riunione in data 20 gennaio 2014 cominciò ad ipotizzare un più organico ed improcrastinabile progetto di riforma <<con l'obiettivo di rafforzare il settore bancario e adeguarlo allo scenario europeo>>. Sin dal principio emersero, quindi, due necessità di "adeguamento", diremmo noi: una *interna* e nazionale, legata alla necessità di armonizzare un settore del credito troppo eterogeneo negli assetti societari e nella governance; una *esterna* legata all'armonizzazione ad un contesto europeo più internazionalizzato, stabile ed omogeneo rispetto alla frammentaria immagine che il nostro comparto bancario ha sempre offerto all'estero. Un'immagine

¹⁹¹ Tutti i riferimenti cronologici sono rinvenibili con esaustività e completezza d'analisi in *Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2844, di conversione del decreto-legge n. 3 del 2015, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti – Audizione del Presidente della Consob, Giuseppe Vegas, Roma, 11 febbraio 2015 – Allegato 3*

¹⁹² <<Al fine di rendere omogeneo il regime giuridico dei diversi operatori bancari, si propone di modificare la disciplina delle banche popolari attraverso: l'eliminazione della clausola di gradimento [...] e dell'esclusione dal divieto d'inserire limiti all'uso delle deleghe di voto...>>

lontana dall'ispirare solidità ⁽¹⁹³⁾. Tali procedimenti, ad ogni modo, erano lungi dall'essere noti al pubblico dominio.

Effettivamente, l'opinione pubblica ha cominciato a parlare di riforma delle banche popolari a partire dal 4 luglio 2014, in occasione della Segnalazione sulle *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014* dell'A.G.C.M. a Governo e Parlamento; Autorità che dimostrava di conoscere l'iter riformatorio avviato dall'esecutivo e ne sottolineava l'immanente necessità, soprattutto per quanto concerneva l'abolizione del voto capitario e quindi dell'Art. 30 T.U.B. ⁽¹⁹⁴⁾, per motivazioni di cui abbiamo ampiamente discusso ⁽¹⁹⁵⁾.

Stando ad un'agenzia A.N.S.A. datata 3 gennaio 2015, sembra abbia fatto da propulsore al varo del *D.d.L.* il risultato complessivo degli "stress test" per le banche italiane compiuti a livello comunitario ⁽¹⁹⁶⁾; i conseguenti pessimi resoconti sulla solidità patrimoniale in due banche d'interesse sistemico continentale (M.P.S. e Carige) ed il possibile progetto di aggregazione delle stesse hanno portato il Governo a ritenere possibile ed utile un'analogha strategia di M&A per le popolari. Imprescindibile prodromo a tali operazioni sarebbe stata, ovviamente, la loro trasformazione in S.p.A. Già al 6 gennaio la notizia del dossier di riforma cominciò a farsi strada nella carta stampata e subito con vibranti polemiche ⁽¹⁹⁷⁾.

Arriviamo al primo annuncio ufficiale da parte dell'esecutivo: venerdì 16 gennaio 2015, il Presidente del Consiglio dei Ministri rese noti i termini generici del disegno riformatore sul credito popolare, avendo la buona accortezza di fare tale annuncio a mercati chiusi. Ovviamente la stampa diede ampio risalto all'epocale notizia nei due giorni seguenti e si cominciò a vociferare di future operazioni di fusione tra U.B.I. Banca nei confronti di M.P.S. e B.P.M. verso Carige una volta trasformati i gruppi maggiori di popolari in S.p.A., il che avrebbe confermato sin da subito la natura di "emergenza" del provvedimento. La discussione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri si tenne il 20 gennaio, previa una consultazione tra i tre relatori del futuro *D.d.L.*, ovvero il Presidente del Consiglio dei Ministri Renzi, il Ministro

¹⁹³ Tale nostro giudizio - che può sembrare "tranchant" - si è formato in sede di lettura dei documenti di istituti e regulators economici internazionali che hanno salutato la riforma delle popolari non solo con favore, ma con sincero sollievo, dinnanzi ad una sfaccettata realtà del credito di cui gli stranieri faticano a capire la ratio. A riguardo delle pressioni internazionali sul Governo Italiano per accelerare la riforma, cfr. *D.d.L. C. 2844, Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*, pagg. 2-3.

¹⁹⁴ Il testo è interamente consultabile al sito www.agcm.it/segnalazioni/segnalazioni-e-pareri/open/C12563290035806C/A99086EB62C1257D0F003383F4.html

¹⁹⁵ Cfr. Capitolo I, §3.

¹⁹⁶ Cfr. *Aggregate Report on the Comprehensive Assessment*, E.C.B., October 2014. In particolare, su 25 banche d'interesse continentale nell'area Euro che non superarono i requisiti di solidità patrimoniale minimi per far fronte ad una crisi del credito sistemica, 9 erano italiane. Lampanti i casi di Carige ed M.P.S., che non riuscivano a rientrare nei parametri di vigilanza neanche con i vari "buffers" e correttivi di cui i test tenevano pur conto. L'assessment si è svolto ad opera del Comitato Esecutivo della B.C.E. tra 25 e 26 ottobre 2014 ed è stato considerato dal mondo economico e da quello dell'informazione come una sorta di "prova generale" per Meccanismo Unico di Vigilanza, entrato in vigore il 4 novembre dello stesso anno.

¹⁹⁷ Il primo articolo in assoluto è, infatti, del quotidiano *Libero (Il dossier del Governo - Stravolgono le popolari per salvare Mps)*, che si espresse con vibrante negatività sull'abolizione del voto capitario, all'epoca unico contenuto certo del dossier.

dell’Economia e delle Finanze Padoan ed il Ministro dello Sviluppo Economico Guidi. Dinnanzi alla caduta di limiti alla contendibilità azionaria come voto capitario e limiti al possesso azionario le sette popolari quotate registrarono un rialzo medio delle azioni del 9,61% ⁽¹⁹⁸⁾. I meccanismi di “finanza comportamentale” parlano chiaro: gli investitori scommisero sin da subito su grandi aggregazioni a breve termine operate dalle popolari quotate più grandi con finalità preventive rispetto a scalate estere. Per giunta, tali costosissime operazioni straordinarie si sarebbero rese possibili con l’ingresso nell’azionariato di fondi comuni d’investimento, specializzati nel fornire la giusta liquidità.

In tutto questo flusso informativo e d’indiscrezioni né gli investitori, né la stampa potevano essere a conoscenza di una caratteristica fondamentale della riforma, che sarebbe venuta in evidenza dopo la seduta del Consiglio dei Ministri del 20 gennaio: solo le dieci popolari con attivi superiori agli 8 miliardi di euro avrebbero dovuto trasformarsi in società di capitali. Non manchiamo di far presente che ciò - rispetto alle previsioni iniziali - costituiva un ridimensionamento notevole sulle aspettative nutrite dai mercati finanziari; ridimensionamento testimoniato dai più modesti corsi azionari nella seduta di borsa del 21 gennaio, in cui le maggiori tra sette popolari quotate (cioè B.P.M., U.B.I., B.P.E.R.) registrarono, questa volta, un semplice rialzo medio del 3% ⁽¹⁹⁹⁾.

Se, infatti, tutto il credito popolare fosse stato oggetto di trasformazioni societarie obbligatorie non si sarebbe verificata una situazione che definiremmo “ambigua” ed eterogenea: delle dieci popolari individuate in base alla soglia degli 8 miliardi quale requisito fondamentale per la trasformazione coatta entro 18 mesi a partire dal varo delle disposizioni attuative della Banca d’Italia, solo sette risultavano quotate. Tre si limitavano ad emettere strumenti finanziari diffusi ⁽²⁰⁰⁾. Quando i nodi – ci si consenta di adoperare un antico modo di dire – vengono al pettine.

Ancora, i mercati finanziari compiono un’altra imprudenza nelle loro valutazioni: pensare che la riforma sarebbe entrata in vigore nel giro di una o due settimane. Assopopolari non mancò di far sentire subito il suo focoso quanto contrario parere

¹⁹⁸ La media aritmetica è stata da noi stimata. Nello specifico i rialzi nella giornata del 19 gennaio furono:

B.P.M.	+14,89%
U.B.I. Banca	+9,68%
B.P.E.R.	+8,51%
Banco Popolare	+8,33%
Creval	+9,63%
Popolare di Sondrio	+8,06%
Banca Popolare dell’Etruria	+8,20%

Cfr. Vegas, 2015, pag. 14.

¹⁹⁹ La media aritmetica da noi stimata di tutte le sette banche è del 9,81%; particolarmente elevati ed anomali risultavano i corsi della Banca popolare dell’Etruria (+27,28%), che non mancarono d’insospettire la C.O.N.S.O.B., i risultati delle cui indagini sono enucleati in Vegas, 2015, pagg. 34-38.

²⁰⁰ Per quanto concerne queste ultime ci si riferisce a Banca popolare di Vicenza, Veneto Banca e Banca popolare di Bari.

alla riforma ⁽²⁰¹⁾ – ripreso dalla stampa – nei giorni successivi e la conseguente previsione di un nutrito corpo di emendamenti presentati in Parlamento al futuro *D.L.* D’altro canto il *Financial Times* ⁽²⁰²⁾ notava come a livello internazionale, il QE, potendo migliorare i margini di profitto delle banche popolari italiane, avrebbe ridotto l’incentivo a fusioni ed acquisizioni, già compromesse da interessi locali contrari in tal senso. Non ci stupisce, quindi, se le aspettative troppo rosee degli investitori furono ricompensate con seri ribassi ai corsi azionari.

Sempre per rimanere in tema di finanza e mercati, ha destato scalpore un presunto fenomeno di “insider trading” riguardante proprio il corso altalenante delle azioni delle popolari quotate ⁽²⁰³⁾; corso il cui andamento è stato solo in minima parte da noi schematizzato. Ci riferiamo principalmente al fondo comune d’investimento Algebris Investments (UK) LLP, fondato da Davide Serra ed Eric Halet e con base nella City di Londra ⁽²⁰⁴⁾. Il fondo avrebbe compiuto acquisti massicci di azioni emesse dalle popolari maggiori ben prima delle notizie di pubblico dominio sulla riforma e quindi ricorrendo inevitabilmente a meccanismi di fruibilità preferenziale delle informazioni da contatti interni al top-management delle imprese bancarie in questione. Le azioni sarebbero state rivendute nei giorni successivi – particolarmente 19 e 21 gennaio - all’annuncio della linea riformatrice da parte del Governo, giovandosi del mercato “overpricing”. Alcuni giornali sostenevano la loro tesi riferendo di un workshop tenuto dal Fondo in Inghilterra nei giorni addirittura precedenti l’annuncio del 16 gennaio sulla riforma del credito cooperativo. Effettivamente nello stesso periodo la London Stock Exchange registrò un aumento degli acquisti di titoli e nella giornata del 15 gennaio gli scambi sulle popolari furono superiori alla media mensile precedente e che sin dall’8 gennaio i titoli avevano subito un apprezzamento del 2-5% ⁽²⁰⁵⁾. Serra si giustificò affermando di non aver mai compiuto particolari acquisti di titoli sulle popolari con il suo fondo in quel periodo e che l’investimento in azionariato delle popolari italiane fosse sempre stato un elemento dei portafogli di Algebris ⁽²⁰⁶⁾.

Ad ogni modo, il 26 gennaio il Presidente del Senato Grasso appose la sua firma al *D.d.L. C. 2844*, presentato il 24 gennaio, da convertirsi poi in un *D.L.* che si sarebbe

²⁰¹ Cfr. *Comunicato Stampa Ufficiale – l’Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, ritiene il recente d.l. del Governo, gravido di conseguenze negative su risparmio nazionale e su credito famiglie piccole medie imprese, per un paese, come il nostro, privo d’investitori di lungo periodo in azienda bancarie e, non ultima, ingiustificato e ingiustificabile*, Assopopolari, 22 gennaio 2015.

²⁰² Ripreso in *Avvenire* del 24 gennaio 2015, pag. 19, *Le popolari spolpate fanno esultare la City*.

²⁰³ Cfr. *Libero*, 20 gennaio 2015, *In attesa del decreto sulle popolari ballano i furbetti e Corriere della Sera*, 24 gennaio 2015, *Maxi speculazione sulle popolari*, di Mario Gerevini.

²⁰⁴ La fondazione risale al 2006. Si è fatto notare sin dal primo esercizio da clienti, mercati e autorità amministrative indipendenti di varie nazioni per i voluminosi guadagni di portafoglio e per gli elevati tassi di rendimento. Anche la stampa ha sempre avuto uno sguardo critico alle sue operazioni, soprattutto per l’uso come “veicolo legale” della collegata Algebris Investments (Cayman) Ltd. Sotto mira anche la sua ben nota amicizia di Serra con il Presidente del Consiglio Renzi dai tempi delle primarie nel suo partito, cosa che gli avrebbe garantito informazioni preferenziali sull’iter di legge.

²⁰⁵ Cfr. Vegas, 2015, pag. 16, che cita un non precisato articolo de *Il Sole 24 ORE* del 25 gennaio.

²⁰⁶ Cfr. *Il Sole 24 ORE*, 30 gennaio 2015.

dovuto chiamare “Investment Compact”⁽²⁰⁷⁾, e che – come invece sappiamo – sarà il *D.L. 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*. Sempre Assopopolari rinnovò la propria contrarietà al provvedimento il giorno successivo affermando di giungere, se necessario, a far dichiarare il *D.L.* incostituzionale per la mancanza del fondamentale requisito della “necessità d’urgenza” previsto dalla Corte Costituzionale⁽²⁰⁸⁾. Come è facile immaginare, se diamo uno sguardo ai listini di borsa in data 27 gennaio si registrò un miglioramento del 20% in media sulla performance del settore in esame⁽²⁰⁹⁾. Anche qui, comunque, facciamo notare come la Banca Popolare dell’Etruria registrasse un anomalo ed esuberante aumento del 67% nel prezzo azionario, sulla cui motivazione tutti s’interrogarono prontamente⁽²¹⁰⁾.

Riporta la data del 4 febbraio, invece, un *Comunicato Stampa Ufficiale*⁽²¹¹⁾ del C.d.A. di Assopopolari contenente un progetto di riforma alternativo a quello proposto dall’esecutivo e mirante a mantenere, pur con modifiche di governance, i tratti distintivi delle cooperative in esame. Il progetto di autoriforma dell’Associazione mette in risalto – a nostro modesto avviso – un atteggiamento di spaesamento e di concreto timore per i postumi di una riforma radicale quale quella paventata nel *D.L.* tanto osteggiato; timore ed apprensione che si rinvergono tanto nell’atteggiamento conciliatorio di tale progetto, quanto nelle precedenti vibranti dichiarazioni di dissenso verso il Governo. In particolare tale autoriforma avrebbe previsto due soluzioni che reputiamo incredibilmente simili ai progetti di riforma del credito cooperativo proposti nel 2003⁽²¹²⁾:

- Modello cooperativo ibrido: gli investitori istituzionali avrebbero votato i membri del C.d.A. con voto proporzionale al capitale versato, mentre il resto delle compagini sociali avrebbe visto perpetuarsi la “regola aurea” del voto capitaro;
- S.p.A. con correttivi: possibilità – una volta effettuata la trasformazione - di emissione di azioni a voto plurimo per i soci storici ed altri meccanismi di ponderazione della compagine azionaria; limiti al possesso azionario non superiori al 5% del capitale sociale⁽²¹³⁾;

²⁰⁷ Cfr. Vegas, 2015, pag. 16.

²⁰⁸ Difficile, per Assopopolari, rinvenire urgenza e necessità in un provvedimento che prevedeva ben 18 mesi per l’adeguamento e la trasformazione societaria (Cfr. Milano Finanza, 27 gennaio 2015, *Battaglia Legale sul decreto Pop*).

²⁰⁹ <<Che, come sottolineano gli analisti da sempre, equivale in media allo sconto del corso azionario di una Popolare rispetto ad una S.p.A.>> Cfr. Vegas, 2015, pag. 17.

²¹⁰ <<O qualcuno ha speculato in anticipo sull’arrivo del decreto [...] oppure il mercato ha premiato tra le Popolari, la banca che più di tutte farà da preda, viste le condizioni del suo bilancio>> (Cit. *Il Sole 24 ORE*, 27 gennaio 2015, *Con il balzo il mercato annulla lo storico sconto – Popolari*).

²¹¹ Cfr. *Comunicato Stampa Ufficiale – Il Consiglio di Amministrazione dell’Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, riunitosi in data odierna sotto la presidenza del rag. Ettore Caselli, ha preso in esame la situazione determinatasi a seguito della pubblicazione del D.L. del 24 gennaio 2015 che, come è noto, è intervenuto sulle banche Popolari*, Assopopolari, 4 febbraio 2015.

²¹² Cfr. Capitolo I.

²¹³ Cfr. Vegas, 2015, pag. 17.

Alla luce di tutte le problematiche già ampiamente enucleate in questo elaborato circa la necessità della riforma in primis degli assetti di governance delle banche popolari, è sottinteso ogni nostro giudizio su un tentativo così estremo di salvataggio di una disciplina così inadeguata ai tempi. L'immagine che Assopopolari ha offerto di sé suscita, infatti, alla nostra lettura due contrastanti interpretazioni: da un lato, un'associazione di categoria di storica e comprovata esperienza che tenta di reagire difendendo i principi della classe d'interessi che rappresenta dinnanzi ad un atteggiamento decisionista del potere politico; dall'altra, l'ultimo vero baluardo delle caratteristiche e quindi anche delle inefficienze del credito popolare davanti ad un Legislatore preoccupato per l'ammodernamento e l'armonizzazione del settore bancario nazionale a più evoluti e standardizzati parametri di un altro Legislatore – quello comunitario – la cui comprensione verso i meccanismi particolaristici e complessi del nostro credito cooperativo sembra aver raggiunto il limite.

Come qualcuno ha avuto a dire a seguito dell'entrata in vigore del *D.L.*, la riforma era necessaria <<perché lo suggerì[va] il buonsenso>>.

Prima di passare in rassegna la nuova normativa, vorremmo inserire qualche dato numerico, che consenta al lettore di avere una seppur minima panoramica statistica e dimensionale dei soggetti che andranno incontro alla riforma.

Le banche popolari interessate dal *D.L.* sono complessivamente 10, di cui 7 quotate e 3 non quotate, ma con azioni diffuse presso il pubblico ⁽²¹⁴⁾:

<i>Ragione sociale</i>	<i>Totale dell'attivo tangibile al 31 dicembre 2013</i>
Banco Popolare	123'743,409 €
U.B.I. Banca	121'323,328 €
Banca Popolare dell'Emilia Romagna	61'266,837 €
Banca Popolare di Milano	49'257,130 €
Banca Popolare di Vicenza	44'286,843 €
Veneto Banca	35'916,486 €
Banca Popolare di Sondrio	32'748,063 €
Credito Valtellinese	26'842,607 €
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio	16'398,088 €
Banca Popolare di Bari	9'932,592 €
Banca Popolare dell'Alto Adige ⁽²¹⁵⁾	6'060,428 €

A livello settoriale, su un complesso di 34 banche popolari nel territorio della Repubblica, gli istituti citati detengono ben il 91,27% del totale degli attivi, pari

²¹⁴ Cfr. Vegas, 2015, pag. 11. Dati a loro volta basati su elaborazioni da Mediobanca. I seguenti importi valutarli sono espressi in migliaia di euro.

²¹⁵ Non sarebbe inclusa nella riforma, ma a seguito di recenti fusioni l'attivo è di fatto passato ad 8,1 miliardi di euro.

rispettivamente a circa 521'715'383'000 € e 571 miliardi di euro. Di fatto, è come se l'intero settore fosse incluso nel progetto di riforma ⁽²¹⁶⁾.

Interessante notare anche come sui listini di borsa il FTSE Mib sia cresciuto del 9,50% nel periodo compreso tra il 2 gennaio ed il 5 febbraio 2015 - cioè nei “giorni caldi” del dibattito sulla riforma – e che il FTSE Banche registrasse nello stesso periodo un aumento dell'8,01%. Cioè, la maggior parte dell'andamento positivo del principale listino di borsa nazionale è stata influenzata dalle speculazioni sulla riforma delle banche popolari, quindi dal pricing dei loro titoli ⁽²¹⁷⁾.

La necessità di una riforma per adeguarsi ai parametri europei dei nuovi meccanismi di vigilanza è presto spiegata dalla “legge dei numeri”: a settembre 2014 il miglior patrimonio – CET 1 – delle popolari più capitalizzate era dell'11,60%, cioè di poco inferiore a quello delle prime sei banche italiane quotate e ritenute d'interesse sistemico ai fini del M.V.U., che registravano un 11,70%. Tali valori sono perfettamente in linea con i requisiti patrimoniali previsti dal “Comprehensive Assessment”, ma inferiori ai livelli medi continentali e raggiunti solo con le misure di rafforzamento intraprese con decisione dalla Banca d'Italia ⁽²¹⁸⁾. Il deterioramento del patrimonio, d'altro canto, è evidente: alla fine di giugno 2014 ben il 18,70% degli attivi detenuti dalle dieci maggiori popolari erano costituiti da incagli e sofferenze ed il “coverage ratio” pari al 32% era di dieci punti inferiore alla media del settore bancario europeo. Anche il ROE medio è stato, nei primi 6 mesi dell'anno scorso, del 2%, inferiore al 3% della media europea ⁽²¹⁹⁾.

Arriviamo finalmente ad esaminare il testo del *D.d.L. C. 2844, Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*. Inizio di un iter legislativo assai breve e culminato tramite la *L. 24 marzo 2015, n. 33* nell'effettiva entrata in vigore del *D.L.* con modifiche minime al testo originario.

La dicitura “per il sistema bancario e gli investimenti” implica che la decretazione d'urgenza non ha ufficialmente riguardo alle banche popolari – o meglio – *non solo* ad esse, ma ad un complesso di norme da rinnovare a beneficio dell'intero sistema finanziario nazionale. Ci pare suggestivo il pensiero che il Legislatore abbia voluto includere una tematica così scottante come la riforma degli assetti societari delle popolari in un testo legislativo più grande e riguardante più materie proprio per evitare che un eventuale acceso dibattito sul “nuovo corso” del credito cooperativo si risolvesse in una produzione incontrollata di emendamenti, che a sua volta finisse per

²¹⁶ Cfr. Vegas, 2015, pag. 1.

²¹⁷ Cfr. Vegas, 2015, pag. 18.

²¹⁸ Cfr. Rossi, *Audizione nell'ambito dell'Istruttoria legislativa sul disegno di legge C. 2844, di conversione in legge del decreto-legge n. 3 del 2015, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti – Testimonianza del Direttore Generale della Banca d'Italia*, Roma, 17 febbraio 2015, pag. 5.

²¹⁹ Dato comunque basso! Cfr. Rossi, 2015, pag. 6.

bloccare anche gli altri oggetti della riforma. Pur trattandosi di una nostra personalissima lettura, sappiamo che il Legislatore italiano non è nuovo al ricorso a tali metodi per approvare in tempi rapidi pacchetti voluminosi di riforme, e che d'altro canto la sua paura di uno stallo dell'iter legislativo a causa di un acceso ostruzionismo da parte dell'opposizione è confermata dalle ormai note dinamiche della dialettica parlamentare nel nostro Paese ⁽²²⁰⁾.

La sinossi del testo di legge è la seguente:

- *Art. 1: “Banche popolari”,* ovvero le motivazioni macroeconomiche e microeconomiche circa la necessità di riforma ed i punti su cui quest'ultima verte, articolati a loro volta nelle lettere:
 - *a) Limiti dimensionali per l'adozione della forma di banca popolare e relativa disciplina transitoria;*
 - *b) Disciplina delle trasformazioni applicabile alle banche popolari;*
 - *c) Possibilità di emettere azioni di finanziamento e vincoli sulla nomina degli amministratori;*
 - *d) Disciplina delle deleghe di voto;*
- *Art. 2: “Portabilità dei conti correnti”,* circa la gratuità del trasferimento dei soli conti di pagamento da parte di prestatori di servizi di pagamento. Si configurano risarcimenti in caso di violazione della norma a carico degli istituti;
- *Art. 3: “SACE”,* circa l'autorizzazione del Governo alla società Servizi Assicurativi del Commercio Estero S.p.A. ⁽²²¹⁾ ad esercitare attività creditizia e a rilasciare garanzie grazie anche alla costituzione di una “Export Import Bank” che funga da veicolo per tali operazioni a vantaggio del credito alle PMI. Il tutto, ovviamente, previa autorizzazione da parte della Banca d'Italia;
- *Art. 4: “Piccole e medie imprese innovative”,* circa il riconoscimento ufficiale di “innovatività” delle piccole “startup” costituite a livello nazionale quale prodromo per accedere ad agevolazioni varie ed immediate;
- *Art. 5: “Modifiche alla tassazione dei redditi derivanti dai beni immateriali e credito d'imposta per acquisto di beni strumentali nuovi”,* finalizzato a rendere più attraenti le misure della tassazione agevolata dei redditi circa la cessione e l'utilizzo di beni immateriali in un'ottica di tutela internazionale della proprietà intellettuale; ⁽²²²⁾

²²⁰ La logica dei grandi testi legislativi che raggruppino materiale normativo eterogeneo – magari facendo ricorso alla decretazione d'urgenza per velocizzare gli iter d'approvazione – è consolidata sin dalle prime legislature. Significative, in tal senso, sono sempre state le cc.dd. “Leggi comunitarie” per colmare in maniera “rocambolesca” i mai sopiti ritardi nel recepimento di normative europee, e le leggi finanziarie degli ultimi quindici anni.

²²¹ Società originatasi come ente pubblico economico per “gemmazione” dalla sezione speciale dell'I.N.A. sulla cessione crediti internazionali nel 1977 e diventata S.p.A. nel 2004. E' partecipata totalmente dalla Cassa Depositi e Prestiti e per tramite di quest'ultima è infine una controllata del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

²²² Più nello specifico ci si riferisce al c.d. “Patent box”, recepimento nazionale dell' *Action 5: Agreement on Modified Nexus Approach for IP Regimes*, documento sulla tutela dei diritti su beni immateriali quali opere d'ingegno e disegni industriali redatto dall'O.C.S.E. nell'ambito del *G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*.

- *Art. 6*: “Prestito indiretto per investitori istituzionali esteri”, onde sbloccare cantieri ed opere poste in essere da imprese italiane nei territori comunitari altri rifornendole subito della necessaria liquidità, al pari di analoghe normative nazionali come nella Repubblica Francese e nella Repubblica Federale di Germania;
- *Art. 7*: “Società di servizio per la patrimonializzazione e la ristrutturazione delle imprese”, sull’istituzione di una società deputata al salvataggio ed alla ristrutturazione patrimoniale di imprese piccole e medie con buone prospettive industriali e reddituali, ma svantaggiate non dalla loro imperizia sul mercato concorrenziale, bensì dalla recente crisi economica. In tal modo il Governo – ci par di desumere – allontanerebbe da sé ogni sospetto di aiuto di Stato alle imprese ed aiuterebbe quelle per cui il meccanismo della “distruzione creatrice”, ormai inefficiente, rischierebbe di distruggere realtà imprenditoriali salde e tutt’altro che marginali;
- *Art. 8*: “Ricorso facoltativo alla provvista C.D.P. per banche e intermediari finanziari che erogano finanziamenti alle P.M.I.”, ovvero consentire alle imprese piccole e medie di accedere a meccanismi più vari e meno costosi di provvista disponibili nei bilanci bancari al di fuori di quello concernente la Cassa Depositi e Prestiti, ma attualmente bloccati *dall’Art. 2, D.L. 21 giugno 2013, n. 69, c.d. “nuova Sabatini”* per motivazioni la cui trattazione esula fin troppo dall’argomento di nostra pertinenza.

Il Legislatore, quindi, espone in maniera estesa il contenuto oggetto di riforma nelle pagg. 1-9. Segue, poi, la *Relazione Tecnica* nelle pagg. 11-20. Infine conclude il tutto l’emanazione del *D.L.* da parte del Presidente della Repubblica nelle pagg. 21-33 ⁽²²³⁾.

Possiamo dire che, a giudicare da come il testo è stato redatto, le banche popolari abbiano una loro indubbia centralità, ma allo stesso tempo non abbiamo motivo di ritenere che gli altri argomenti siano disciplinati in maniera meno dettagliata e frettolosa. Certo la nostra attenzione si concentrerà esclusivamente sull’*Art. 1* e le sue implicazioni tecniche nella modifica della normativa di cui al *T.U.B.*. Estrapolare ed esaminare questa “parte del tutto” ci risulta molto facile, data l’eterogeneità del contenuto del provvedimento. Ognuno degli otto articoli di cui il *D.d.L.* si compone – stiamo dicendo - potrebbe benissimo far parte di un iter legislativo parallelo ed autonomo, il che facilita l’ambito restringente della nostra analisi.

Esaminiamo, allora l’*Art. 1* e la sua rubrica prima di scendere nel dettaglio nell’esame delle lettere che gli fanno da corollari. Innanzitutto il Legislatore riconosce la profonda opera di revisione attuata dagli organismi dell’Unione Europea per creare un’architettura al vertice della finanza continentale capace di assorbire gli urti di crisi economiche sulla scia del disastro finanziario degli ultimi sette anni. In particolare le

²²³ Emanazione che si conclude con un *Art. 9* d’attuazione e recante la controfirma del Presidente del Senato Grasso, dei tre redattori del *D.d.L.* originario e del Guardasigilli Orlando, come regolarmente previsto dalla Costituzione.

direttrici di sviluppo normativo sarebbero individuate da due osservazioni rispettivamente in merito al settore del credito cooperativo e del settore bancario nazionale in generale:

- La perdita o la perdurante assenza di “mutualità” di istituti creditizi popolari⁽²²⁴⁾; e si badi che il Legislatore ha il coraggio di sottintendere con tale linguaggio, di avere la convinzione che alcuni istituti formalmente popolari non lo siano mai stati effettivamente. E’ una dichiarazione molto forte e decisa, una netta e realistica presa di posizione sul fenomeno troppo taciuto della “falsa cooperazione”, che qui assurge – secondo noi – a vero e proprio criterio di redazione della normativa;
- Le necessità di rafforzamento dei coefficienti patrimoniali come risoluzione definitiva delle debolezze causate dalla contrazione di credito negli ultimi anni. Il legislatore parla esplicitamente di <<passo essenziale per l’ammodernamento del sistema>>⁽²²⁵⁾;

Successivamente si prende atto in un riassuntivo passaggio delle lunghe ed annose diatribe della dottrina giuridica italiana sposando subito la tesi di chi ha sempre ritenuti che <<in esse la società cooperativa si presenta come mera forma organizzativa>> tanto da affermare che le popolari <<vivono ai margini o all’esterno del fenomeno della cooperazione nel credito>>. I toni decisi ed essenziali si concludono con un richiamo perentorio e definitivo alla *suprema lex*, il quale nell’ottica del Legislatore dovrebbe fugare ogni dubbio sulla necessità di una riforma e porre fine ad ogni dibattito futuro: <<esse non sono tutelate in senso forte dall’Art. 45 della Costituzione...>>⁽²²⁶⁾.

Da un punto di vista comunitario si ricorda come le banche saranno vigilate da un nuovo, efficiente e complesso sistema di supervisione che vedrà i poteri della B.C.E. notevolmente ampliati e centralizzati rispetto alle singole banche centrali nazionali; in particolare si fa breve riferimento al Single Supervisory Mechanism⁽²²⁷⁾ e della

²²⁴ <<istituti che, in ragione della dimensione dei profitti, ma anche per le peculiarità della disciplina vigente rispetto a quella di altre forme organizzative dell’impresa creditizia, possono avere perduto o non aver mai acquisito caratteristiche mutualistiche>> (Cit. *D.d.L. C. 2844*, pag. 1).

²²⁵ Cit. *D.d.L. C. 2844*, pag. 2.

²²⁶ <<...non potendo la norma riferirsi ad ambiti organizzativi nei quali la forma cooperativa è mero schermo della natura sostanzialmente lucrativa dell’impresa>> (Cit. *D.d.L. C. 2844*, pag. 2). Vale a dire: in meno di due pagine il redattore della norma ha riassunto e concluso un dibattito che al solo descriverlo ci è costato quasi un intero capitolo di questo elaborato!

²²⁷ Meccanismo Unico di Vigilanza, entrato in vigore a partire dal 4 novembre 2014 in base al *REG. n. 1024/2013*, e che prevede nuovi e centralizzati compiti di vigilanza prudenziale da parte della B.C.E. sui bilanci delle banche private dell’eurozona che hanno un attivo tale da ritenerle d’interesse sistemico. La vigilanza è espletata dal Consiglio dei Supervisor con “stress test”, parte fondamentale del più esteso “comprehensive assessment”, molto severi sui bilanci bancari, che simulino una condizione di shock sistemico dell’eurozona e verifichino se i requisiti patrimoniali e gli eventuali “provisions” ed accantonamenti siano sufficienti a salvaguardare il deterioramento degli attivi (c.d. “Asset Quality Review”). Francoforte Sul Meno invierà per questo squadre specializzate di supervisor a periodi alterni nelle varie banche da esaminare, in collaborazione con le autorità amministrative indipendenti dei diversi Paesi, come specificato dal *Regolamento della B.C.E. n. 468/2014*. Nello specifico, le banche d’interesse non sistemico continuano ad essere regolate dalle singole agenzie ed autorità amministrative nazionali. L’AQR, per essere superato, prevede una soglia percentuale del 5,5% delle attività ponderate per il rischio (cc.dd. “Risk Weighted Asset”) da portare all’8% entro il 2016 per allinearsi ai requisiti degli accordi di Basilea. Attualmente le banche sistemiche sono 120, e per essere

necessità di adeguamento alla già menzionata *Bank Recovery and Resolution Directive*. Un sistema così pervasivo e centralizzato di controllo della stabilità patrimoniale - sembra dirci in sordina il Legislatore - non tollererà di certo la presenza di piccole banche incapaci di sopravvivere nel mondo delle grandi public companies o con bilanci non trasparenti e quindi indeboliti. Ogni spazio all'ambiguità ed ai particolarismi internazionali viene a spirare, soprattutto quei residui di aiuto da parte della pubblica amministrazione in casi di crisi, come è avvenuto nel primo anno della depressione del 2008.

Segue una precisazione sull'adeguamento statutario e la tempistica dei diciotto mesi per realizzarlo: esso si configura non come un limite di <<efficacia della disciplina>>, bensì un limite <<del completamento di un processo di trasformazione>> ⁽²²⁸⁾.

Tralasciando una breve descrizione che viene resa delle caratteristiche di governance delle popolari come limite al loro sicuro collocamento nell'alveo competitivo e solido delle grandi banche universali moderne, arriviamo a leggere le considerazioni che il Legislatore opera sulle popolari che non verranno trasformate. Il modello della banca popolare generalmente inteso rimarrà infatti valido per tali banche, <<essendo adeguato per istituti di piccola e media dimensione>>. Sebbene segua un'immediata precisazione: l'assetto societario delle banche popolari verrà ripensato per renderle più adeguate alle sfide dei nuovi assetti finanziari europei e per non creare eccessiva disparità di trattamento tra i singoli enti. Si prevedono incentivi alle trasformazioni in S.p.A., sebbene ci si rimetta pur sempre all'autonomia negoziale ⁽²²⁹⁾. Il messaggio, seppur improntato ad una qualche forma di benevola tolleranza verso piccoli istituti cui viene dato tempo di prender atto di una realtà nuova ed irreversibile, è chiaro: prima o poi il credito popolare sarà destinato a scomparire davanti alla *raison invincible* della banca universale.

Di seguito viene enucleato, in risposta alle possibili polemiche in merito – e poi effettivamente sollevate da Assopopolari e dalla stampa – il perché dell'”urgenza” del provvedimento. Si fa rapidamente menzione degli interventi svolti da organismi internazionali di politica economica, i quali più volte hanno riferito al nostro ordinamento come il mantenimento del credito popolare, per come storicamente è sempre stato gestito, costituisca un costo altissimo che si paga in termini di mancati adeguamenti patrimoniali e solidità societaria, con rischi di stabilità per l'intero settore del credito ⁽²³⁰⁾. Gli organismi menzionati sono – nello specifico –

tali devono superare i 30 miliardi di attivo o i 5 miliardi, ma avere allora una capitalizzazione pari a più del 20% del PIL nazionale. La B.C.E., conseguentemente, rende noti i risultati al Parlamento Europeo in audizione.

²²⁸ Cfr. *D.d.L. C. 2844*, pag. 2.

²²⁹ <<...per evitare che esse rimangano chiuse ed impermeabili alla riforma [...], introducendo nuovi istituti giuridici e incentivi alla loro trasformazione in enti lucrativi...>> (Cit. *D.d.L. C. 2844*, pag. 2).

²³⁰ Tali rischi rilevati a livello internazionale sarebbero: scarsa partecipazione dei soci in assemblea, scarsi incentivi al “monitoring” del management, difficoltà di reperimento di capitale sui mercati finanziari, mancanza di immediato rafforzamento patrimoniale, necessità di affrontare un mercato del credito più concorrenziale grazie ai nuovi meccanismi di vigilanza europei (Cfr. *D.d.L. C. 2844*, pag. 3).

Commissione Europea, Banca d'Italia e soprattutto il Fondo Monetario Internazionale. Quest'ultimo ente, infatti, rileva nel suo *Financial Sector Assessment Program* un'imprescindibile correlazione positiva tra il governo societario stabile di una banca e la sua solidità patrimoniale, il che trova ulteriore conferma in quanto dimostrato dagli "stress test" della B.C.E. nell'autunno del 2014 ⁽²³¹⁾. A queste considerazioni si potrebbe di certo obiettare che si riferiscano al settore finanziario in senso nazionale e generalmente inteso, e che non necessariamente si debba prevedere una riforma così epocale del credito popolare. Per rispondere ad eventuali critiche il Legislatore prosegue adducendo ancora supporti "internazionali" alla sua *ratio*: <<sia il Fondo Monetario Internazionale, sia l'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica, sia le istituzioni dell'Unione Europea da tempo caldeggiavano la trasformazione delle banche popolari maggiori in società per azioni>> col fine ultimo di <<tornare a finanziare l'economia>>, il che vuol, da un lato, giustificare la necessità di una riforma sentita ben oltre i confini della Repubblica ⁽²³²⁾, dall'altro esplicitare come la riforma in questione non abbia una logica distruttiva di un equilibrio preesistente, bensì una creatrice. Creatrice – aggiungiamo noi – di credito al settore industriale e manifatturiero.

Ovviamente, il tutto si risolve - da un punto di vista meramente tecnico - nella modifica della normativa di cui al *T.U.B.* in alcuni suoi commi. Tale opera di modifica – si legge nella *Relazione Tecnica* - <<detta norme di natura ordinamentale che non comportano effetti negativi per la finanza pubblica>> ⁽²³³⁾. Nella buona sostanza, riveniamo nella modalità di redazione e nel linguaggio usati dal Legislatore quasi lo stesso decisionismo e pragmatismo cui era improntata la "*Legge Bancaria*"; una normativa completa ed essenziale per tempi di crisi ed adeguamenti improcrastinabili.

Le impressioni che la riforma ha suscitato nella collettività sono ben enucleate - più che dalle svariate e sfaccettate reazioni dell'opinione pubblica – dal tenore con cui si sono espressi gli esponenti di autorità amministrative indipendenti competenti ed i rappresentanti delle associazioni di categoria coinvolte in sede di audizione nei giorni dall'11 al 18 febbraio 2015 alle Commissioni VI e X (rispettivamente Finanze e Tesoro e Attività produttive, Commercio e Turismo) della Camera dei Deputati. Senza entrare nel merito delle loro considerazioni circa i differenti e singolari ambiti di riforma – che ci riserviamo di citare nei paragrafi successivi – possiamo dire che il provvedimento sia stato accolto dalla maggior parte degli esponenti con fervido entusiasmo ⁽²³⁴⁾. In particolare l'audizione del presidente della C.O.N.S.O.B. Vegas è

²³¹ Cfr. *Technical Note on the Financial Situation of Italian Households and Non-Financial Corporations and Risks to the Banking System*, I.M.F., 6 dicembre 2013, consultabile interamente al sito www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41089.0

²³² Cfr. *D.d.L. C. 2844*, pag. 3. ed anche *Riformare la governance delle banche italiane*, F.M.I., 26 settembre 2014.

²³³ Cfr. *D.d.L. C. 2844*, pag. 11.

²³⁴ Su un totale di 8 audizioni esaminate, si può dire che 5 siano complessivamente favorevoli alla riforma e 3 decisamente contrarie, sia per quanto concerne la necessità della stessa, sia per la modalità con cui espletarla.

risultata la più completa e quella che meglio delle altre, mostrando dati statistici particolarmente dettagliati, ha sostenuto la necessità del provvedimento ⁽²³⁵⁾; le finalità del provvedimento secondo la Commissione, interpretano in maniera esatta la *ratio* del Legislatore e cioè rafforzare matrimonialmente il settore e renderlo più competitivo. Viene rilevato, in particolar modo, come quegli investitori istituzionali che meglio saprebbero apportare nuovo capitale sociale hanno quote dello stesso comprese tra 2 e 5%, limite notevole al rafforzamento patrimoniale che tali figure potrebbero causare ⁽²³⁶⁾. Peraltro la Commissione è stata l'unica autorità che abbia esplicitato gli effetti della cristallizzazione del management o degli strumenti anomali di raccolta delle deleghe di voto con esempi tangibili che nel suo operato si è trovata innanzi ⁽²³⁷⁾. Per quanto concerne l'applicazione dei regimi transitori, C.O.N.S.O.B. rassicura circa l'attento monitoraggio che applicherà a titolo di vigilanza informativa sulle operazioni straordinarie di M&A che inevitabilmente attraverseranno le popolari oggetto della riforma ⁽²³⁸⁾ nei diciotto mesi successivi all'emanazione del *D.L.*, come da *Regolamento n. 17221/2010* ⁽²³⁹⁾. Altro tratto di unicità dell'*Audizione* consiste in una ricostruzione dettagliata di fenomeni conclamati di "internal dealing" nei periodi immediatamente precedenti l'annuncio della riforma ⁽²⁴⁰⁾.

Più cauta è l'*Audizione* di Adiconsum. Seppur venga riconosciuta la necessità di riformare il credito popolare, l'analisi – sulle regole in essere, sul ruolo svolto dalle popolari, sulle modifiche proposte alla riforma - mette in rilievo le preoccupazioni dei clienti piccoli risparmiatori diffusi sul territorio nazionale e nei piccoli centri provinciali, i quali hanno storicamente trovato nel localismo delle popolari una garanzia ed una tutela alla conservazione del proprio risparmio ⁽²⁴¹⁾. Le linee di riforma correttive proposte rispetto a quelle previste dal Governo sono comunque meritevoli di menzione: mantenere le banche popolari in aree decentrate rispetto ai grandi centri d'investimento, razionalizzare con fusioni ed acquisizioni alcune piccole banche popolari di modo tale da unire rafforzamento patrimoniale e facilitazione della raccolta del funding, <<sterilizzazione>> del potere di voto degli azionisti oltre un certo limite così da non disincentivare il legame col territorio ⁽²⁴²⁾. Parere negativo viene, invece, espresso nei confronti del blocco del diritto di recesso ⁽²⁴³⁾. Ultimo cenno vien fatto all'auspicio che le trasformazioni profonde degli assetti

²³⁵ L'*Audizione* si compone di ben 41 pagine, di cui le ultime 20 complete di 7 allegati corredati dai corsi azionari di ciascuna delle 10 banche oggetto della riforma.

²³⁶ Cfr. Vegas, 2015, pag. 3.

²³⁷ <<In particolare, nel caso dell'Associazione Amici di BPM, la Consob nel 2012 ha accertato l'esistenza di un patto non dichiarato sulla base dell'influenza di tale Associazione nel governo della banca. E' emerso che tale patto condizionava anche la progressione in carriera dei dipendenti>> (Cit. Vegas, 2015, pag. 4).

²³⁸ Si farà anche attenzione all'informativa pre-assembleare date le necessità di modifica statutaria (Cfr. Vegas, 2015, pag. 5).

²³⁹ Regolamento recante disposizioni in materia di operazioni con parti correlate.

²⁴⁰ Cfr. Vegas, 2015, pagg. 7-8.

²⁴¹ <<E' evidente quindi che la figura della banca cooperativa ha un suo valore profondo sia territoriale che economico e che sarebbe un errore eliminarla dal contesto del panorama bancario>> (Cit. *Camera dei Deputati, Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive, commercio e turismo) "Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti"*, *Audizione 11 febbraio 2015*, pag. 2).

²⁴² Cfr. Giordano, 2015, pag. 3.

²⁴³ Anche se si riconosce che sia parte integrante della "Shareholders' Right".

societari non si riducano, come spesso è avvenuto nel settore, in un abbassamento della qualità e dell'efficienza dei servizi erogati agli sportelli.

“Focosa” e “stringata” sono gli aggettivi che istintivamente attribuiremmo all'audizione di Altroconsumo (ufficialmente intitolata *Contributo di Altroconsumo*). *In medias res* l'associazione rileva due istanze di critica al D.L.: l'incomprensione verso l'utilizzo della decretazione d'urgenza da parte dell'esecutivo per una riforma ritenuta importante ed il sospetto che la premura di questi fosse il salvataggio delle banche Carige ed M.P.S. auspicando per una rapida acquisizione da parte delle popolari trasformate; secondariamente Altroconsumo dichiara che se la motivazione ufficiale dei riassetti di governance fosse il taglio ai costi dei dipendenti – osteggiato, secondo l'associazione, dalla presenza di dipendenti tra i cooperatori – ciò non troverebbe riscontro nelle statistiche raccolte e nella presenza di conti correnti <<davvero convenienti per i risparmiatori>>. Si conclude segnalando come l'apertura al mercato dei capitali aprirebbe la strada all'appetito degli investitori esteri che tendono ad escludere il piccolo investitore ⁽²⁴⁴⁾.

Assoutenti e Codacons riportano, nella buona sostanza, le medesime criticità enucleate da Adiconsum sulla paura di un abbassamento della qualità dei servizi erogati per i piccoli risparmiatori locali ed il timore che l'efficienza territoriale venga sacrificata per l'innovazione del sistema finanziario ⁽²⁴⁵⁾. Codacons propone, tra l'altro, un effettivo monitoraggio dell'efficienza strutturale in temi di trasparenza ed accesso al credito ⁽²⁴⁶⁾ ma tra tutte le associazioni indipendenti dei consumatori sembra abbia avuto l'atteggiamento più comprensivo e collaborativo verso il Governo.

Il sintetico intervento di Federconsumatori, al contrario delle sue omologhe, verte su un elemento molto particolare della nuova governance: la corrispondenza temporale ⁽²⁴⁷⁾ tra la riforma delle popolari con la conseguente l'abolizione del voto capitario, e l'introduzione del meccanismo del voto plurimo per tutte le società quotate in borsa ⁽²⁴⁸⁾. Si sostiene, inoltre, che non vi sia alcuna evidenza in letteratura circa gli effetti benigni di una crescita dimensionale delle popolari che la riforma vorrebbe portare a compimento, anzi. Nella buona sostanza si prosegue affermando con decisione come la dimensione grande non sia assolutamente garanzia di efficienza del sistema bancario e si conclude attribuendo a C.O.N.S.O.B. e Banca d'Italia la responsabilità di non saper vigilare i processi aziendali del settore del credito improntandoli alla strada dell'efficienza e costringendo l'esecutivo a varare un piano eccezionale di riforma che altrimenti non sarebbe stato necessario.

²⁴⁴ Cfr. Castronovi, *Contributo di Altroconsumo*, 2015, pag. 2.

²⁴⁵ Cfr. Truzzi, *Audizione dell'11-02-2015*, pag. 2.

²⁴⁶ Cfr. Ursini, *Audizione Camera dei deputati Associazioni dei consumatori*, 2015, pag. 1.

²⁴⁷ <<Per una strana coincidenza>>, chiosa Federconsumatori in *Riforma delle banche popolari*, 2015.

²⁴⁸ <<ma il punto è che la seconda riforma (quella del voto plurimo) non è avvenuta vietando la regola aurea “un azione, un voto”>> (Cit. Federconsumatori, *Riforma delle banche popolari*, 2015).

Dopo la parentesi delle dichiarazioni delle associazioni dei consumatori – uniche che abbiano effettivamente dato voce alle ansie ed alle paure concrete dei piccoli risparmiatori che rappresentano - giungiamo finalmente alla *Testimonianza del Direttore Generale della Banca d'Italia*, seconda solo al documento prodotto dalla C.O.N.S.O.B. per precisione ed autorevolezza. Il Direttore Rossi comincia il suo intervento limitandolo all'Art. 1, D.d.L., affermando come <<la Banca d'Italia auspica[sse] da tempo un intervento del legislatore>> ⁽²⁴⁹⁾, cui segue una trattazione estesa degli effetti positivi della riforma e dei timori (fondati o non) che essa reca inevitabilmente con sé. I due principali ritorni benigni verso il settore delle popolari sarebbero, essenzialmente, la facilitazione degli aumenti di capitale quando necessari ed il miglioramento della gestione. Si badi che Banca d'Italia non lascia ombra a dubbi o incertezze: essa parla con certezza incontrovertibile di tali positività ritenendone subitanei gli effetti ⁽²⁵⁰⁾. Per quanto concerne gli effetti negativi, invece, si parla di timori e più che enunciare punti fermi di un'analisi, il linguaggio dell'audizione si muove per interrogativi: si mortificherà lo spirito cooperativo? Si attenuerà il legame col territorio? Si rischia la cancellazione dei posti di lavoro?. Il linguaggio è – evidentemente - quello di un'autorità tecnica indipendente con oltre un secolo di esperienza, la quale ha imparato che ogni notizia negativa, se confermata, ha sempre effetti imprevedibili sui mercati del credito mobiliare. Proprio per questo Banca d'Italia arricchisce il proprio contributo con una serie di <<interrogativi tecnici>> ulteriori sulle strade che il settore delle popolari potrebbe prendere in futuro ⁽²⁵¹⁾. Infine, il Direttore Rossi conclude affermando: <<L'approvazione della riforma è auspicabile, quindi, non perché lo impongano i regolatori o i mercati internazionali: perché lo suggerisce il buon senso>> ⁽²⁵²⁾.

Veniamo, allora, ad accennare l'*Audizione* di R.E TE. Imprese Italia ⁽²⁵³⁾, che risulta la più estesa tra quelle delle associazioni e quindi merita - a parer nostro - un cenno a parte. Dopo un'analisi macroeconomica che rileva una crescita dell'economia globale come traino esogeno alla ripresa economica nazionale, più che una ripresa endogena, gli imprenditori denunciano un panorama economico e normativo <<frammentato e indeciso>> che non incentiva gli imprenditori a pianificare adeguatamente i loro progetti d'investimento ⁽²⁵⁴⁾ e che conseguentemente soffrono ancora delle contrazioni di credito più per la loro impossibilità di pianificare l'accesso a quest'ultimo e non per la mancanza dello stesso, essendo ormai usciti dalla fase congiunturale negativa. Si denuncia – così interpretiamo – la mancanza di una

²⁴⁹ Cfr. Rossi, 2015, pag. 1.

²⁵⁰ <<Il primo e principale effetto positivo che ci attendiamo dalla riforma è che essa metta in condizione le maggiori banche popolari di aumentare il loro capitale nella misura e [...] con la rapidità che possono essere richieste dalle circostanze>> (Cit. Rossi, 2015, § 1.1, pag. 4); Cfr. anche Rossi, 2015, §1.2.. La sicurezza con cui Banca d'Italia si pronuncia sulla positività di questi due aspetti ci pare stia a significare che dinnanzi a dati statistici e storici d'inefficienze così grandi nel settore delle popolari, la Banca abbia imparato a ritenere che peggio non si potesse fare.

²⁵¹ Cfr. Rossi, 2015, § 3.1-3.4.

²⁵² Cfr. Rossi, 2015, pag. 16.

²⁵³ Associazione di categoria sorta nel 2010 ad opera di Casartigiani, C.N.A., Confartigianato, Confcommercio e Confesercenti.

²⁵⁴ Cfr. R.E TE. Imprese Italia, *Audizione*, 2015, pag. 1-2; per quanto concerne il progetto di un "investment compact" si afferma con rammarico che <<rispetto a quell'ipotesi [...] ben poco è rimasto>>.

pianificazione industriale, che sarebbe dovuta procedere in tandem con la riforma del credito e del settore finanziario nazionale, in modo tale da stimolare domanda ed offerta e non solo l'offerta di credito. Sul merito dell'Art. 1 D.d.L., Rete Italia è decisa nel suo giudizio: <<R.E TE. Imprese Italia non condivide questa scelta strategica e ritiene sbagliato assecondare una visione che appare più ideologica che fondata sul merito, una scelta che rinuncia in premessa alla separazione tra banche commerciali e banche d'affari>> ⁽²⁵⁵⁾. Pur comprendendo le necessità degli imprenditori e del nobile scopo di tutela di essi per cui l'associazione è nata, non condividiamo un simile pessimismo nei toni: la separazione tra banche commerciali e banche d'affari non è più praticabile come minimo da venticinque anni, e la finanza internazionale si sta rapidamente evolvendo verso il modulo della banca universale ed integrante, ripercorrendo nel settore del credito le stesse dinamiche del settore industriale che un imprenditore dovrebbe ben conoscere. Tentare di difendere un simile dualismo storico equivarrebbe a difendere un meccanismo obsoleto ed arrugginito e destinato a soccombere ⁽²⁵⁶⁾. Mentre è sempre contestato è il ricorso alla decretazione d'urgenza, Imprese Italia conclude prevedendo due esiti negativi da parte della riforma sul settore: da un lato una stretta all'erogazione di liquidità all'imprenditoria locale, dall'altra la morte dello spirito cooperativo degli istituti popolari sacrificati dinnanzi alle logiche di profitto che guidano le società di capitali contendibili ⁽²⁵⁷⁾.

Ultimo documento che presentiamo nell'ambito delle audizioni è quello del Presidente dell'A.G.C.M. Pitruzzella, il quale esprime in sincero <<apprezzamento>> verso il Legislatore ⁽²⁵⁸⁾. Le autorità amministrative indipendenti parlano non solo lo stesso linguaggio, ma usano addirittura gli stessi termini! I profili d'analisi sono gli stessi delle altre due authorities citate, solo che l'Antitrust fa presente come avesse già enucleato con convincimento una proposta sui riassetti societari delle popolari attraverso il *Bollettino n. 27/2014* ⁽²⁵⁹⁾. Prima di concludere prevedendo dei minimi correttivi alla normativa del D.L., si ritiene <<apprezzabile>> che la riforma vada ad incidere solo sulle banche popolari e non preveda la riforma anche delle banche di credito cooperativo, le quali hanno dimostrato di saper ottemperare al loro scopo mutualistico e quindi meritano tutela giuridica in tal senso ⁽²⁶⁰⁾.

Continuiamo, allora, a raccontare l'iter di legge: Il D.d.L. C. 2844, è stato convertito nel D.L. 24 gennaio 2015, n. 3, prevedendo le seguenti modifiche al T.U.B. ⁽²⁶¹⁾:

²⁵⁵ Cit. R.E TE. Imprese Italia, 2015, pag. 3.

²⁵⁶ Ormai il lettore avrà accumulato tanto di quel materiale informativo in merito che comprenderà come quest'opinione non è puro frutto della nostra fantasia, ma è realtà tangibile delle cose.

²⁵⁷ Cfr. R.E TE. Imprese Italia, 2015, pag. 5.

²⁵⁸ Cfr. Pitruzzella, *Audizione del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, 18 febbraio 2015, pag. 1.

²⁵⁹ Cfr. AS1137, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*.

²⁶⁰ Cfr. Pitruzzella, 2015, pag. 4.

²⁶¹ Un utile riassunto delle linee innovative del provvedimento è rintracciabile in Banca d'Italia, *Disposizioni di Vigilanza Banche Popolari – Documento per la Consultazione*, aprile 2015, pag. 2.

- All'Art. 28, aggiunta del *comma 2-ter*: <<Nelle banche popolari il diritto al rimborso delle azioni nel caso di recesso, anche a seguito di trasformazione, morte o esclusione del socio, è limitato secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia anche in deroga a norme di legge, laddove ciò è necessario ad assicurare la compatibilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca. Agli stessi fini, la Banca d'Italia può limitare il diritto al rimborso degli altri strumenti di capitale emessi>> ;
- All'Art. 29, aggiunta dei *commi 2-bis, 2-ter e 2-quater*, rispettivamente: <<L'attivo della banca popolare non può superare 8 miliardi di euro. Se la banca è capogruppo di un gruppo bancario, il limite è determinato a livello consolidato>>, <<In caso di superamento del limite di cui al comma 2-bis, l'organo di amministrazione convoca l'assemblea per le determinazioni del caso. Se entro un anno dal superamento del limite l'attivo non è stato ridotto al di sotto della soglia, né è stata deliberata la trasformazione in società per azioni ai sensi dell'articolo 31 o la liquidazione, la Banca d'Italia, tenuto conto delle circostanze e dell'entità del superamento, può adottare il divieto di intraprendere nuove operazioni, ai sensi dell'articolo 78, o i provvedimenti previsti nel titolo IV, capo I, sezione I, o proporre alla Banca centrale europea la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e al Ministero dell'economia e delle finanze la liquidazione coatta amministrativa. Restano fermi i poteri di intervento e sanzionatori attribuiti alla Banca d'Italia dal presente decreto legislativo>>, <<La Banca d'Italia detta disposizioni di attuazione del presente articolo>>; ed abrogazione del *comma 3°*;
- All'Art. 31, sostituzione della precedente formulazione: <<ARTICOLO 31. (Trasformazioni e fusioni). – 1. Le trasformazioni di banche popolari in società per azioni o le fusioni a cui prendano parte banche popolari e da cui risultino società per azioni sono deliberate:
 - a) in prima convocazione, con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi, purché all'assemblea sia rappresentato almeno un decimo dei soci della banca;
 - b) in seconda convocazione, con la maggioranza di due terzi dei voti espressi, qualunque sia il numero dei soci intervenuti all'assemblea.
 2. In caso di recesso resta fermo quanto previsto dall'articolo 28, comma 2-ter.
 3. Si applicano gli articoli 56 e 57>>;
- All'Art. 150-bis, soppressione delle parole <<banche popolari e alle>> al comma 1°; sostituzione del *comma 2°* con la formulazione: <<2. Alle banche popolari non si applicano le seguenti disposizioni del codice civile: 2349, secondo comma, 2512, 2513, 2514, 2519, secondo comma, 2522, 2525, primo, secondo, terzo e quarto comma, 2527, secondo e terzo comma, 2528, terzo e quarto comma, 2530, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma, 2538, secondo comma, secondo periodo, e quarto comma, 2540, secondo comma, 2542, secondo e quarto comma, 2543, primo e secondo comma, 2545-bis, 2545-quater, 2545-quinquies, 2545-octies, 2545-decies, 2545-undecies, terzo

comma, 2545-terdecies, 2545-quinquiesdecies, 2545-sexiesdecies, 2545-septiesdecies e 2545-octiesdecies>>; sostituzione del *comma 2-bis* con la formulazione: <<2-bis. In deroga a quanto previsto dall'articolo 2539, primo comma, del codice civile, gli statuti delle banche popolari determinano il numero massimo di deleghe che possono essere conferite ad un socio; in ogni caso, questo numero non è inferiore a 10 e non è superiore a 20>>;

Successivamente il *Decreto* è stato convertito nella *L. 24 marzo 2015, n. 33*. Ovviamente risultano degli emendamenti approvati dalle Commissioni VI e X della Camera, che modificano di ben poco la norma originaria ed introducono dei minimi correttivi che non tratteremo diffusamente ⁽²⁶²⁾. La norma è stata pubblicata nel *Supplemento ordinario n. 15/L alla GAZZETTA UFFICIALE – Serie generale, n. 70* il giorno seguente. Sempre del giorno seguente è il parere *CON/2015/13* della B.C.E., che è positivo, anche se Francoforte si è lamentata del poco preavviso che il Governo Italiano le ha lasciato per esprimere un giudizio.

Riporta, invece, la data dell'aprile 2015 il *Documento per la consultazione: Disposizioni di vigilanza Banche popolari* della Banca d'Italia, che ha comportato ulteriori adeguamenti (XX aggiornamento) alle norme di vigilanza sulle banche *ex-Circ. 285/2013, Parte Terza*.

In conclusione della nostra analisi generale - per poi muovere verso un più approfondito livello di esame – ci sembrava pertinente parafrasare il pensiero di un importante statista della nostra epoca, il quale ebbe a dire che proprio nei momenti di difficoltà, proprio quando la situazione sembra più drammatica, caratteristica degli italiani è il darsi da fare ed il trovare l'energia necessaria per andare avanti e migliorare la situazione ⁽²⁶³⁾. Il coraggio di riformare il credito popolare, una caratteristica del nostro ordinamento sulla cui immutabilità milioni di individui risparmiatori ed imprenditori hanno fatto per decenni affidamento, è pienamente ricompresa in tali sforzi e ne costituisce esempio lampante.

²⁶² In particolare l'iniziativa dell'On. Ginato ha portato all'esclusione della morte del socio come caso in cui il diritto al rimborso delle quote possa essere limitato dalla Banca d'Italia (Estremo 1.316); Gli On.li Capezzone ed altri hanno invece ottenuto di autorizzare gli statuti delle società per azioni risultanti dalla trasformazione di popolari ad adottare non oltre 2 anni dall'entrata in vigore del provvedimento limiti all'esercizio del diritto di voto, soprattutto se si detiene un quantitativo di azioni superiore al 5% del capitale sociale (Estremi 1.84 ed altri). (Cfr. *Sintesi degli emendamenti approvati alle commissioni riunite VI Finanze e X Attività produttive, n. 267/1*, Camera dei Deputati – Edizione provvisoria, 2015, pag. 1).

²⁶³ <<Serenità e speranza sento di potervi trasmettere oggi. Speranza riguardo all'Italia che ha mostrato di volere e saper reagire alle difficoltà>> (Cit. *Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano*, Palazzo del Quirinale, 31 dicembre 2009).

2. Criterio dimensionale per l'obbligatorietà della trasformazione in S.p.A.

All'Art. 1, lettera a) del *Disegno di Legge* si motivano le scelte del limite dimensionale per la trasformazione coatta in S.p.A. delle banche popolari e tutta la relativa disciplina di transizione.

Si precisa, innanzitutto, che il criterio guida per determinare le banche da includere nella riforma sia costituito non in sé per sé dalla famosa soglia degli otto miliardi di capitalizzazione degli attivi, bensì dal concetto di “complessità”, di cui la soglia quantitativa è, per l'appunto, manifestazione e corollario. Nello specifico, una banca popolare è considerata priva di complessità se dimostra di avere delle attività nello Stato Patrimoniale non particolarmente rischiose o poco diversificate. Vero è che, in assenza di altre precisazioni ed in presenza di bilanci così differenti ed eterogenei quali quelli delle popolari italiane, è assai difficile stabilire una soglia dimensionale degli “assets” che assurga a linea di demarcazione tra gli istituti destinati a trasformarsi in S.p.A..

Per questo il Legislatore ha trovato come parametro di riferimento un complesso di attività che siano valutate oltre gli 8'000'000'000€, tanto a livello individuale, quanto a livello consolidato. Il legislatore afferma che tale cifra sia stata stabilita in base ad un <<approccio seguito anche a livello europeo (ad esempio per individuare le banche considerate significative ai fini del meccanismo unico di vigilanza)>>⁽²⁶⁴⁾.

Si precisa, successivamente, che qualora tale limite sia superato, gli amministratori della singola banca debbano informare le compagini sociali in un'apposita assemblea e prendano decisioni in merito; le scelte poste sono tre, e non una di più: ricondurre la dimensione degli attivi entro gli 8 miliardi o deliberare definitivamente la trasformazione societaria in S.p.A. prendendo mera cognizione del nuovo livello patrimoniale; qualora entro l'annualità l'istituto non abbia preso ancora una decisione <<l'autorità di vigilanza competente può intervenire con gli strumenti di vigilanza previsti nel quadro normativo vigente>>⁽²⁶⁵⁾, il che – tradotto – significa un sicuro intervento da parte della Banca d'Italia, la quale potrà imporre una delle tre misure che la vigilanza le arroga circa la risoluzione delle crisi bancarie: imposizione del divieto di nuove operazioni, disposizione dell'amministrazione straordinaria o l'apertura della liquidazione coatta amministrativa⁽²⁶⁶⁾. L'inattività del management,

²⁶⁴ Cit. *D.d.L. C. 2844*, pag. 4.

²⁶⁵ Cfr. *D.d.L. C. 2844*, pag. 4.

²⁶⁶ Volendo essere più precisi, ricordiamo che il divieto d'intraprendere nuove operazioni, assieme all'adozione di provvedimenti ingiuntivi ed alla promozione di specifiche delibere collegiali costituisce un meccanismo di prevenzione della crisi bancaria, non già una sua effettiva componente. Al contrario la crisi dell'istituto di credito è conclamata nei casi di amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa, nonché nel caso di gestione provvisoria, anche se quest'ultima è una possibilità che il Legislatore non prende in considerazione nel testo di legge in esame. Per dettagli ulteriori ed una trattazione esauriente dell'argomento rimandiamo a Di Brina, *La crisi della banca e degli intermediari finanziari* in AA.VV., *L'ordinamento finanziario italiano*, Tomo I, CEDAM, II, 2010.

quindi, si configura come condizione necessaria e sufficiente per accertare *de facto* la crisi dell'impresa bancaria. Dettaglio non di poco conto.

La soglia degli 8 miliardi di euro è stata argomento di ampio dibattito tra economisti, relatori delle audizioni sul *D.d.L.* e stampa. In particolare le critiche mosse verterebbero sull'incomprensibilità del criterio numerico degli otto miliardi e la sua violazione di norme di rango costituzionale ⁽²⁶⁷⁾. Perché non di meno o di più? Alcuni vedono la soglia come una vera e propria barriera che separa in maniera imperativa ed irrimediabile le popolari costrette a quotarsi e quelle piccole che, pena la trasformazione in S.p.A., non devono superarla, costringendole quindi a limitare le proprie attività e di riflesso anche la propria crescita dimensionale ed operativa; una visione dipinta – come forse è comprensibile – con toni fiammanti dall'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, che vede negli otto miliardi e nell'eventualità conseguente della trasformazione coatta un'arma con cui controllare il settore e tenere in scacco i piccoli istituti adottata dal Governo ⁽²⁶⁸⁾; si ritiene, infatti, che la norma opererebbe da decentivo da un lato alla razionalizzazione degli istituti medio-piccoli operabile con fusioni ed acquisizioni, dall'altro all'ampliamento dei servizi offerti ⁽²⁶⁹⁾.

Peraltro, sempre per l'Associazione, lo stabilimento di una qualsiasi soglia quantitativa contrasterebbe con l'*Art. 3 della Costituzione* ⁽²⁷⁰⁾ in virtù della disparità di trattamento conseguentemente attribuita alle popolari rispetto al più generale mondo della cooperazione – cui, pur appartengono – il quale non prevede norma alcuna, in nessun testo legislativo su dimensioni massime e limiti agli attivi patrimoniali di società cooperative. E, d'altro canto, la *Costituzione* stessa <<non consente che s'imponga un limite, sia esso riferito all'ambito delle attività nella quali la cooperazione può operare, sia che venga rapportato alla dimensione che la cooperazione può assumere>> ⁽²⁷¹⁾. Se proprio si volesse trovare una qualche normativa di riferimento – secondo il pensiero della categoria – si riscontrerebbe di certo nell'*Art. 6, par. 4, REG. n. 1024/2013* a riguardo dell'assoggettamento alla vigilanza operata dalla B.C.E. e nella definizione dei 30 miliardi di attività come soglia per individuare banche sistemiche...soglia che sembra di molto, anzi, di troppo superiore a quella degli 8 miliardi. Ciò contribuirebbe – in definitiva - a delegittimare la scelta del Legislatore, unitamente alle disposizioni di Vigilanza della Banca d'Italia che definisce come “banche intermedie” quelle con attivi tra i 30 miliardi ed i 3,5 miliardi.

²⁶⁷ Cfr. Assopopolari, *Indagine conoscitiva sul Sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea*, Roma, 11 marzo 2015, pag. 7, in cui si menzionano come articoli violati i 41, 45 e 3 *Cost.*

²⁶⁸ Siamo consci di esprimerci in maniera “forte”, ma lo facciamo adducendo a sostegno della nostra interpretazione le parole stesse di Assopopolari: <<...il decreto legge n. 3/2015 recante una draconiana riforma della disciplina delle Banche Popolari che le trasforma coattivamente in Spa se con attivo superiore ad 8 miliardi ed obbliga quelle con attivi inferiori a non superare tale soglia in futuro, pena la trasformazione forzata in Spa con quorum assembleari drasticamente ridotti e comunque sottratti alla competenza dei soci>> (Cit. Assopopolari, 2015, pag. 1).

²⁶⁹ <<con ripercussioni particolarmente negative per il Sud>> (Cit. Assopopolari, 2015, pag. 7).

²⁷⁰ Cioè – sottolineiamo – con uno di suoi inderogabili “articoli fondamentali”.

²⁷¹ Cit. Cesare Mirabelli in Assopopolari, 2015, pag. 7.

Secondariamente altri orientamenti – questa volta favorevoli alla necessità di una riforma - si sono mostrati dubbiosi circa l’efficacia dell’imposizione di una qualsiasi soglia quantitativa agli attivi come prodromo alla trasformazione: suggestiva è l’opinione secondo cui tutte le popolari quotate in borsa avrebbero dovuto automaticamente essere assoggettate a trasformazione in società per azioni, indipendentemente dalla quota di attività detenute, essendo esso già per sé sintomo di una realtà imprenditorial-credizia dedita alla crescita dei servizi offerti, ben oltre i limiti tipici del localismo e della specializzazione settoriale del credito ⁽²⁷²⁾. Alternativamente, un’altra opinione vede gli 8 miliardi d’attivo come applicabili solo a singoli istituti e non già ad interi gruppi bancari ⁽²⁷³⁾.

Tenteremo, con gli strumenti in nostro possesso e le tesi da essi addotte a rispondere alle perplessità sollevate.

Anzitutto – alla prova dei fatti - non sono pervenuti pronunciamenti alcuni da parte delle magistrature dello Stato sulla presunta incostituzionalità della riforma e della soglia fissata agli 8 miliardi. Conseguentemente, le polemiche sollevate in merito rimarranno confinate nei dibattiti tra e nei mondi giuridico ed economico, senza doversi scomodare la *suprema lex*.

Secondariamente, pur essendo vero che in merito alla scelta degli 8 miliardi l’Esecutivo non offra alcuna spiegazione tecnica - neanche nel *D.d.L.*- sulle motivazioni precise della sua decisione, a numerose ed autorevoli autorità amministrative indipendenti basta sapere la sua “ratio”, cioè l’avvicinamento alla soglia comunitaria dei 30 miliardi in base agli standard di vigilanza armonizzata. La soglia di cui alla riforma, infatti, rappresenterebbe un requisito tale da comprendere un novero di banche popolari più grande rispetto ai parametri continentali e quindi permette di adattarsi meglio al contesto nazionale della cooperazione laddove la normativa comunitaria, per necessità di uniformazione, è stata pensata per grandi corporate finanziarie in forma di joint stock companies ⁽²⁷⁴⁾; non a caso, se il *D.L.* avesse adottato come soglia di capitalizzazione i 30 miliardi, ben 3 grandi banche popolari sarebbero state escluse dal progetto di riforma ⁽²⁷⁵⁾. Favorevoli alla scelta compiuta dal Legislatore sono anche due istituti d’emissione, in primis Banca d’Italia e secondariamente la B.C.E. Per quanto riguarda la linea di Palazzo Koch, la soglia degli otto miliardi è *concettualmente* coerente con la neutralità d’applicazione della normale disciplina bancaria tra singoli istituti e gruppi consolidati, quanto *algebricamente* rispecchierebbe la distinzione tra due classi dimensionali rilevate nel mondo delle popolari quotate, dove <<si può notare come vi sia un salto netto fra le prime 10 [...] e le restanti 27>> ⁽²⁷⁶⁾. Linguaggio altrettanto chiaro assume

²⁷² <<...il fattore “quotazione” è evidente sintomo della crescita dimensionale>> (Cit. Pellegrini, 2015, pag. 2).

²⁷³ Truzzi, 2015, pagg. 1-2.

²⁷⁴ Cfr. Vegas, 2015, pag. 2.

²⁷⁵ Ci si riferisce a Credito Valtellinese, Banca Popolare dell’Etruria e del Lazio, Banca Popolare di Bari.

²⁷⁶ Cit. Rossi, 2015, pag. 12.

l'Eurotower ⁽²⁷⁷⁾: <<La soglia per l'obbligo di trasformazione appare pertanto appropriata>> al conseguimento di razionalizzazione patrimoniale della normativa nazionale, visto e considerato che le popolari con attivo superiore alla soglia rappresentano una quota non trascurabile del comparto bancario italiano e che sono per la maggior parte già direttamente vigilate a livello sistemico. Nella buona sostanza, non ci è arduo comprendere come il criterio dimensionale, unitamente all'impianto della riforma generalmente inteso, non può che essere favorevolmente accolto dalla Banca Centrale, in quanto facilita e rafforza il suo ruolo di supervisione.

In effetti a chiarire ogni dubbio su *ratio* del Legislatore e scopo della scelta quantitativa ci pensano da un lato la giurisprudenza più attenta allo studio del mercato ⁽²⁷⁸⁾, dall'altro Banca d'Italia stessa con le *Disposizioni di Vigilanza* aggiornate all'aprile 2015 ⁽²⁷⁹⁾. Da un punto di vista *formale*, infatti, gli otto miliardi si adeguano ai criteri adottati dalla Banca d'Italia per le segnalazioni di vigilanza ispettiva e regolamentare; da un punto di vista *teleologico*, invece, si riuscirebbe a distinguere all'interno dei gruppi consolidati le banche che svolgono l'attività bancaria con prevalenza rispetto a quelle che svolgono prevalentemente attività "connesse e strumentali"; inoltre si agirebbe in linea con la logica del M.V.U. che considera le banche sistemiche in virtù della dimensione degli attivi e di nessun'altra unità di misura ⁽²⁸⁰⁾; tenuto conto che nella prassi la scelta del criterio di vigilanza rispetto ad uno contabile non comporti nell'ordinamento nazionale alcuna difformità di sorta ⁽²⁸¹⁾. In sintesi, le cifre-soglia di 8 e 30 miliardi, sono numericamente distanti, ma legislativamente molto più legate di quanto non si creda.

Singolare e meritevole di accenno ci pare la posizione della CODACONS, la quale – in contrasto con la maggior parte delle sue colleghe associazioni di categoria – vede a tal punto giusta la soglia menzionata che arriva ad interpretarla come una sicura "barriera protettiva" per le piccole popolari locali dalle speculazioni esterne, e conseguentemente vedendo nella limitazione alla loro crescita patrimoniale non una negatività, anzi, un'utile forma di difesa ⁽²⁸²⁾.

Né è da dimenticare che la soglia degli 8 miliardi sia una parte della strategia estesa che il Legislatore ha ideato per incentivare alla trasformazione altre banche

²⁷⁷ Cfr. B.C.E., *Parere della Banca Centrale Europea del 25 marzo 2015 sulla riforma delle banche popolari* – CON/2015/13, pag. 3.

²⁷⁸ Cfr. Barbanti, *Riforma delle banche popolari: la finalizzazione dell'impianto normativo nella consultazione Banca d'Italia*, Diritto Bancario Approfondimenti, aprile 2015, pagg. 3-4.

²⁷⁹ Cfr. Banca d'Italia, 2015, Capitolo II, §1.

²⁸⁰ <<Per quanto riguarda il calcolo della soglia di attivo di 8 miliardi, lo schema normativo propone criteri di calcolo allineati con quelli utilizzati dalle banche per rappresentare, anche nelle segnalazioni di vigilanza, la propria situazione patrimoniale a livello individuale e consolidato. In particolare, tale secondo caso rileva il perimetro di consolidamento applicato a fini prudenziali>> ed ancora <<Il criterio alternativo dell'attivo di bilancio sarebbe utilizzabile [...] soltanto in via subordinata, nei casi in cui il valore dell'attivo non possa essere determinato secondo il criterio di vigilanza>> (Cit. Banca d'Italia, 2015, pagg. 2 e 3).

²⁸¹ Cfr. Rossi, 2015 e Banca d'Italia, 2015, pag. 3.

²⁸² Cfr. Ursini, 2015, pag. 1, purché tale criterio dimensionale rimanga <<fermo>> nel tempo.

cooperative in futuro, le quali dovrebbero prima quotarsi, poi trasformarsi *strictu sensu* ⁽²⁸³⁾.

Per quanto concerne le tempistiche – cioè il c.d. “regime transitorio” - la delibera sulla riconduzione degli attivi ad un valore sotto la soglia o la trasformazione effettiva devono avvenire entro diciotto mesi dalla relativa delibera assembleare in vista delle disposizioni d’attuazione derogate alla Banca d’Italia. Il Legislatore precisa: <<Tale termine, come già chiarito, è considerato incomprimibile per la reale attuazione della riforma in maniera non traumatica>> ⁽²⁸⁴⁾, vale a dire, per riuscire a riformare il settore in tempi congrui con i cambiamenti del mondo globalizzato. Non esistono deroghe di alcun tipo, neanche dinnanzi alle esigenze delle singole popolari: le tempistiche delle banche e della legislazione dovranno procedere all’unisono. D’altro canto i 18 mesi sembrano a noi come alla maggior parte del mondo economico un tempo adeguato, un buon connubio tra capacità d’adeguamento patrimoniale e di governance e quella “tempestività” per l’accesso al mercato dei capitali e l’ingresso il meno traumatico possibile in buone condizioni ed in tempi congrui delle popolari in quella grande “arena” che è il mercato dei capitali ⁽²⁸⁵⁾. Vero è, come è stato fatto notare dall’A.G.C.M. ⁽²⁸⁶⁾, che il *D.L.* non prevede un termine certo da cui far decorrere i termini dell’adeguamento, ma rimanda come *dies a quo* alle norme d’attuazione della Banca d’Italia. Ciò, ad ogni modo, non pensiamo crei problemi di sorta, tanto più che già dal giorno successivo al varo della riforma i principali istituti hanno cominciato a pianificare una loro “roadmap” dei processi societari per le trasformazioni, quasi tutte da concludersi entro l’inverno 2015-2016 ⁽²⁸⁷⁾. Ciò smentirebbe i presunti rischi di <<”caos” normativo>> ipotizzati circa gli <<imminenti adempimenti per le convocazioni assembleari>> ⁽²⁸⁸⁾.

Per facilitare i processi di adeguamento da parte delle banche interessate Banca d’Italia, già nell’aprile di quest’anno, si riservava – appunto - di fornire indicazioni circa i criteri di ottemperanza alla nuova normativa del *T.U.B.* nei mesi successivi sottoforma di ulteriore adeguamento alla *Circolare n. 285*.

²⁸³ Così Pellegrini, 2015, pag. 4.

²⁸⁴ Cit. *D.d.L. C. 2844*, pag. 4.

²⁸⁵ <<Poter adeguare [...] il capitale in modo cospicuo e rapido è oggi per una banca prerequisito fondamentale per la stessa sopravvivenza. Può essere necessario farlo accedendo tempestivamente al mercato dei capitali, nel qual caso non bisogna avere vincoli impropri>> (Cit. Rossi, 2015, pag. 16).

²⁸⁶ Cfr. Pitruzzella, 2015, pag. 4.

²⁸⁷ Cfr. Il Sole 24 ORE, *Popolari, la Spa insieme alle nozze*, Luca Davi, 26 marzo 2015: ove si chiosa di progetti di riforma da concludersi entro settembre dello stesso anno per Popolare di Vicenza e Veneto Banca, e si menziona la strategia dei gruppi maggiori di unire in una sola assemblea straordinaria ed in una sola mozione la fusione e la trasformazione, ancorando la prima (in genere mal sopportata nel campo delle popolari da parte delle compagini sociali) all’imminente necessità della seconda ed al conseguente ingresso nel mercato dei capitali in posizione patrimonialmente rafforzata.

²⁸⁸ Cit. Assopopolari, 2015, pag. 8.

3. Trasformazione delle banche popolari in S.p.A.

Fatti saldi i criteri per la trasformazione, l'Art. 1, lettera b) del D.L. si occupa in concreto del mutamento della forma delle società cooperative in società per azioni (prevedendo una novella all'Art. 31, T.U.B.), e lo fa disciplinando essenzialmente l'assemblea straordinaria che, indipendentemente dall'eterogenea realtà degli istituti popolari, è tenuta a deliberare in sede straordinaria con <<quorum costitutivi e deliberativi specifici che consentono, in seconda convocazione di assemblea, di deliberare la trasformazione con il voto favorevole dei due terzi dei votanti, indipendentemente dal numero dei soci presenti in assemblea>> ⁽²⁸⁹⁾. Ergo, per fugare ogni problematica di votazione e superare il cronico assenteismo tipico delle assemblee delle banche popolari, il Legislatore non poteva non optare per un quorum strutturale variabile ed adattato al contesto, ma anche alla "regola aurea" della maggioranza dei 2/3. Ci sembra fosse l'unica soluzione per risolvere velocemente un processo di trasformazione che se lasciato libero a sé stesso ed all'autonomia statutaria avrebbe generato ritardi ed inefficienze intollerabili.

Ad ogni modo la spiegazione di quanto sopra viene fornita ufficialmente dallo stesso Legislatore in sede di *Disegno*: <<La nuova disciplina contempera l'esigenza di prevedere un quorum qualificato, in considerazione della rilevanza della decisione, con quella di evitare che minoranze organizzate possano avere un sostanziale potere di veto a fronte di deliberazioni volte a promuovere l'apertura al mercato e la patrimonializzazione di una banca>> ⁽²⁹⁰⁾. In pratica risulta evidente come la coattività del procedimento giunga ad inserirsi in maniera penetrante, invasiva, ma necessaria nella stessa dialettica societaria, forse per ovviare ai suoi complessi e non sempre dinamici meccanismi ⁽²⁹¹⁾.

Inevitabilmente, il Legislatore fa cenno alla facoltà di recesso dei soci: non risulteranno poche le persone giuridiche che vorranno allontanarsi da un contesto societario così pesantemente rinnovato e mutato. Difficilmente coloro che *illo tempore* scelsero d'investire nel "porto sicuro" del contesto cooperativo, sceglieranno di rinunciare alla loro logica d'investimento lanciandosi in nuove avventure societarie nel "burrascoso" mercato dei capitali. Ogni investitore ha a buon grado il diritto a recedere nel rispetto dei contratti da un qualsiasi investimento ed il Legislatore tiene assolutamente conto di tale necessità: <<i soci possono esercitare il diritto di recesso secondo quanto previsto dal codice civile e dagli statuti>> ⁽²⁹²⁾. Fin qui nulla di inconsueto, anzi, il Legislatore specifica per punto dove si verrà ad inserire la normativa: introduzione del *comma 2-ter* all'Art. 28 T.U.B., a sua volta rispettoso del D.L. in recepimento della C.R.D. IV. E qui sorge il problema: <<...che conferisce alla

²⁸⁹ Cit. D.d.L. C. 2844, pag. 4.

²⁹⁰ Cit. D.d.L. C. 2844, pag. 4.

²⁹¹ Anche se la C.O.N.S.O.B. ha esplicitamente affermato come vigilerà attentamente su tali processi (Cfr. Vegas, 2015, pag. 5).

²⁹² Cit. D.d.L. C. 2844, pag. 4.

Banca d'Italia il potere di limitare il diritto di rimborso delle azioni in caso di recesso, laddove sia necessario per mantenere un'adeguata patrimonializzazione della banca>> ⁽²⁹³⁾. Il “colpo di coda” alle speranze dei soci in recesso è tosto motivato: contemperare il diritto dei medesimi al rimborso del capitale investito con la tutela della stabilità bancaria. La questione è ancor più spinosa se si tiene conto che la limitazione alla facoltà di recesso varrà anche nei casi di morte o esclusione.

Come giustamente rilevato, saranno presenti <<piccoli azionisti dissenzienti rispetto alla trasformazione>> ⁽²⁹⁴⁾, ma il danno ad essi creato dal provvedimento è evidentemente concepito come perfettamente sopportabile dinnanzi ai benefici patrimoniali e di razionalizzazione del settore che deriveranno dalla riforma, sebbene le stesse fonti che qui citiamo non rinneghino l'estraneità della norma ai meccanismi consueti del diritto societario ⁽²⁹⁵⁾.

Una lettura del *D.d.L.* sommaria, peraltro, non consentirebbe di comprendere appieno come la disciplina è stata architettata: infatti, il socio che volesse recedere dovrebbe dare tempestiva comunicazione alla sua banca popolare, la quale è tenuta a sua volta a sottoporre tale richiesta al vaglio della Banca d'Italia che si esprime sull'autorizzazione al rimborso degli strumenti o meno ⁽²⁹⁶⁾. Segue comunicazione dell'istituto interessato al suo socio. Un sistema che, *operativamente*, è meno invasivo di quanto non si creda, ma molto più mediato ed improntato al rispetto dell'autonomia statutaria ⁽²⁹⁷⁾.

Anche a livello continentale ci si esprime favorevolmente: la preservazione dei fondi propri delle banche e la conseguente facilitazione alla B.C.E. dei suoi compiti di vigilanza sembra perfettamente tollerabile dinnanzi ai costi sociali menzionati ⁽²⁹⁸⁾. È proprio dalla normativa europea – come riconosciuto addirittura dalle associazioni di categoria in sede di pronuncia in merito ⁽²⁹⁹⁾ – e dalla “Shareholders' Right” deriverebbe il diritto di recesso. Norma comunitaria, norma inderogabile: il Legislatore ha solo avuto l'idea (e l'astuzia?) di applicarla ad un testo legislativo di riforma, tanto più che scopo della *Direttiva* è perfettamente assimilabile ad altre sue omologhe approvate negli ultimi anni: <<proteggere gli investitori e [...] promuovere l'esercizio agevole ed effettivo dei diritti degli azionisti>> ⁽³⁰⁰⁾. Né, come comprensibile dopo quanto sostenuto, le associazioni di categoria si sono pronunciate

²⁹³ Cit. *D.d.L. C. 2844*, pagg. 4-5.

²⁹⁴ Cit. Vegas, 2015, pag. 3.

²⁹⁵ Anzi, Banca d'Italia reputa la norma un punto talmente saldo da annunciare esplicitamente di volerla estendere alle B.C.C. in sede di recepimento della *C.R.D. IV* (Cfr. Banca d'Italia, *Documento per la consultazione*, 2015, pag. 4).

²⁹⁶ Ai sensi degli *Artt. 29, 77 e 78, C.R.R.* nonché gli *Artt. 10 e 11, REG. 241/2014/UE* in materia di regolamentazione di fondi propri per le banche.

²⁹⁷ Il funzionamento della procedura è ben descritto in Barbanti, 2015, pag. 5.

²⁹⁸ Cfr. B.C.E., *CON/2015/13*, pag. 4.

²⁹⁹ Cfr. Giordano, 2015, pag. 3. Anche Assoutenti tollera la norma, auspicando per una razionalizzazione del ruolo eventuale assunto in futuro da Banca d'Italia in merito (Cfr. Truzzi, 2015, pag. 1).

³⁰⁰ Cit. Abriani, *La Direttiva n. 2007/36/CE dell'11 luglio 2007: più tutela agli azionisti delle società quotate europee*, 2007, pag. 223, in Pellegrini, 2015, pag. 5.

negativamente sulla limitazione al recesso; neanche quelle che in sede di Audizione si mostrarono critiche verso il Governo con le tesi più accorate.

Una problematica che ha colto il nostro interesse, invece, deriverebbe dallo sguardo di chi conosce bene ed operativamente la realtà delle popolari e tenta di fornire una soluzione più elaborata al nodo evidenziato: per tutelare i soci ed il loro diritto al recesso si potrebbero introdurre delle norme comunitarie circa deroghe temporanee ai criteri di patrimonializzazione delle banche in vista di eventuali aumenti futuri di capitale, per esempio a riguardo del riacquisto di azioni proprie. Inoltre il divieto al diritto di recesso ha costi più onerosi per le popolari non quotate: il socio di una quotata che desideri recedere, potrà almeno vendere le proprie azioni sul mercato dei capitali; al contrario, il socio cui viene negato il diritto di recesso di una società non quotata non potrebbe far nulla dinnanzi al veto della Banca d'Italia ⁽³⁰¹⁾.

4. Azioni di finanziamento, vincoli su nomina dei membri del C.d.A. e deleghe di voto

L'ultimo punto, ovvero la *lettera c)* dell'Art. 1 del D.L. ha riguardo alla possibilità di emettere <<strumenti finanziari di cui all'articolo 2526 del codice civile (strumenti finanziari partecipativi) che prevedano l'attribuzione di diritti amministrativi rafforzati>> in virtù delle già ampiamente menzionate esigenze di solidità patrimoniale e con la certezza che <<la nuova disciplina renderà più appetibile per gli investitori istituzionali l'investimento nel capitale delle banche popolari>> ⁽³⁰²⁾. Siamo ormai giunti - in sede conclusiva di esame della normativa - nel nucleo della riforma societaria, vale a dire la norma che si ripropone di risolvere le limitazioni di governance delle popolari tramite il loro ingresso nel mercato del credito mobiliare come società di capitali ad azionariato diffuso.

In concreto si prevede la modifica dell'Art. 150-bis, comma 2°, T.U.B. nel senso di espungere dal novero delle norme civilistiche sulle cooperative non applicabili alle banche popolari proprio l'Art. 2526 c.c., riguardante l'emissione di strumenti finanziari particolari dotati di specifici diritti patrimoniali ed amministrativi. E' un baluardo della cooperazione bancaria che viene a crollare e come afferma il Legislatore: <<la modifica implica la possibilità di riservare ai possessori degli strumenti finanziari partecipativi l'esercizio di un numero di voti in assemblea maggiore rispetto a quello previsto per gli altri soci, fino ad un massimo di un terzo dei voti esercitabili in assemblea, e il diritto di nominare fino a un terzo dei componenti dell'organo di amministrazione e dell'organo di controllo>> ⁽³⁰³⁾. Vale a dire che i titoli attribuiscono una "voice" notevolmente rafforzata, venendo a

³⁰¹ Cfr. Pellegrini, 2015, pagg. 7-8.

³⁰² Cit. D.d.L. C. 2844, pag. 5.

³⁰³ Cit. D.d.L., C. 2844, pag. 5.

sminuire la parità formale tra i soci cooperatori, e creando a livello finanziario un aumento del valore creato dalla singola azione per il titolare.

Secondariamente, viene incluso nel novero di divieti di cui al *T.U.B.*, l'Art. 2542 c.c., il che significa la rimozione di quel vincolo tipico delle cooperative che obbliga a nominare la maggioranza degli amministratori tra i soli soci cooperatori o al più tra le persone giuridiche indicate da questi ultimi. Ad ogni modo, rimozione di un vincolo non vuol dire applicazione coatta del suo contrario! Infatti il Legislatore conclude: <<Il riferimento alla facoltatività della scelta e della previsione statutaria contempera le doverose esigenze di eguaglianza di trattamento in termini di potenzialità competitive con quelle di rispetto delle peculiarità di questo tipo di istituti>> ⁽³⁰⁴⁾. Quindi, in un generale contesto di invasività dell'Esecutivo nel diritto societario si riconosce il mantenimento di libertà statutarie. D'altro canto, nella logica legislativa, per rendere efficiente e dinamico il "top management" della trasformanda popolare, bastava semplicemente far cadere il divieto in questione, senza prevedere norme di applicazione imperativa.

Come ormai il lettore facilmente immaginerà, le polemiche e le opinioni in merito all'ultima linea direttrice della riforma sono state numerose. Si tenga conto, infatti, che con la *lettera c)* molte popolari vedranno modificarsi drasticamente gli equilibri in termini di potere contrattuale tra le compagini sociali, con conseguenti turbamento ed alterazione di assetti proprietari e patrimoniali spesso cristallizzati da decenni.

Qualcuno ha subito proposto di sfumare l'innovazione del provvedimento e le sue ripercussioni sugli equilibri e le consuetudini assembleari ⁽³⁰⁵⁾: per esempio fornendo diritti patrimoniali maggiori a quei soci che da più tempo seggono in assemblea, come premio per la loro fedeltà verso l'istituto. In effetti tale strategia risulta essere già in uso presso alcune popolari, ma – seppur non considerata stravolgente ai fini generici della riforma - non basterebbe comunque dinnanzi all'urgenza dell'ingresso nel mondo dei capitali e quindi a stringenti necessità di aumento del capitale sociale ⁽³⁰⁶⁾. Tali soluzioni "ibride" sembrano rimandare indirettamente all'ipotesi ormai storica di S.p.A. di diritto speciale emettitrici di più strumenti in circolazione e con criteri di affidamento ai soci in base ad anzianità; sulla contrarietà a tali soluzioni sono arrivate ad esprimersi perfino le associazioni di categoria ⁽³⁰⁷⁾. Interessante è l'argomentazione che vede nell'aumento al tetto massimo di deleghe cumulabili una

³⁰⁴ Cit. *D.d.L., C. 2844*, pag. 5.

³⁰⁵ <<Altrettanto discutibili sono le disposizioni di cui al comma 1, lettera d), che vanno a modificare l'art. 150 bis del TUB, laddove viene prevista la possibilità di emettere strumenti finanziari partecipativi, generando potenziali effetti discorsivi nella composizione delle alleanze in sede assembleare, così come la rimozione del vincolo di nomina della maggioranza degli amministratori tra i soci cooperatori o tra le persone indicate dai soci cooperatori che siano persone giuridiche, muta completamente non solo le consuetudini, ma la storia stessa delle banche popolari. Le modifiche proposte incideranno pesantemente sugli assetti delle Banche Popolari. Ci si chiede allora se valga la pena inseguire l'auspicio di un possibile rafforzamento del capitale per ridare slancio all'attività, indebolendo radicalmente il positivo patrimonio di relazioni e il dialogo con i protagonisti delle economie locali>> (Cit. R.E TE. Imprese Italia, 2015, pag. 4).

³⁰⁶ Cfr. Rossi, 2015, pag. 15.

³⁰⁷ Cfr. Giordano, 2015, pag. 3., anche se la stessa non manca di far notare il suo dissenso sui quorum assembleari.

violazione palese di altre normative ⁽³⁰⁸⁾, più precisamente la *L. 17 dicembre 2012, n. 221* ⁽³⁰⁹⁾, con la quale era stato demandato all'autonomia statutaria la fissazione del numero massimo di deleghe detenibili comunque non eccedente il numero di 10, come da *Codice Civile* per le società cooperative.

Tra i sostenitori della linea riformante vi sono coloro che sostengono come l'emissione di tali strumenti, più che una rottura con i passati divieti, costituisca un utile strumento di "passaggio" che renda <<più graduale il processo di apertura...>> al mercato dei capitali, soprattutto con il voto maggiorato ⁽³¹⁰⁾. Peraltro, ogni rinnovamento del management andrebbe di sicuro incontro alla sicura ed affidabile opera di vigilanza della C.O.N.S.O.B., come essa stessa ha avuto premura di ricordare ⁽³¹¹⁾. Peraltro, come illustrato dalla stessa Banca d'Italia, l'emissione di strumenti finanziari partecipativi era già da tempo prevista per le società cooperative ed era rimasta un divieto solo per le popolari sin dalla riforma del diritto societario del 2003; la facoltà aiuterebbe anche le popolari più piccole e quindi non interessate dalla riforma ad aprirsi gradualmente e senza traumi al mondo del credito mobiliare, imparando a conoscerlo ⁽³¹²⁾. Sempre da Via Nazionale si sottolinea come la maggior possibilità di scelta del management non necessariamente ancorato al contesto sociale della banca possa favorire la ricerca di competenze migliori tra i dirigenti, unitamente alla possibilità di raccogliere fino a 20 deleghe di voto per rappresentante in sede d'assemblea.

³⁰⁸ Cfr. Assopopolari, 2015, pag. 8.

³⁰⁹ Conversione in legge, con modificazioni, del *D.L. 18 ottobre 2012, n. 179*, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.

³¹⁰ Cit. Vegas, 2015, pag. 3.

³¹¹ Cfr. Vegas, 2015, pag. 5.

³¹² Cfr. Rossi, 2015, pagg. 13-14.

<<Pur vivendo in un mondo di homebanking e sistemi informativi digitalizzati, nella mia esperienza di gestore, continuo a vedere file di innumerevoli clienti agli sportelli delle agenzie nel nostro quartiere. Potrebbero risolvere molti dei loro problemi tramite la Rete o telefonando alla banca. No: preferiscono interfacciarsi direttamente col dirigente in servizio, aspettando il loro turno, stringendogli la mano ed eventualmente ringraziandolo. Guardando qualcuno negli occhi, insomma. L'elemento umano, per il piccolo risparmiatore, continua ad essere imprescindibile>>

Mio padre

CAPITOLO III

Analisi e prospettive

1. Aumenti di capitale e ricadute sulla concorrenzialità

La riforma delle banche popolari ha già avuto ed avrà impatti notevoli sul settore bancario nazionale complessivamente inteso, fino a poter parlare con certezza di sicure conseguenze macroeconomiche, che peraltro i mercati finanziari stanno già osservando.

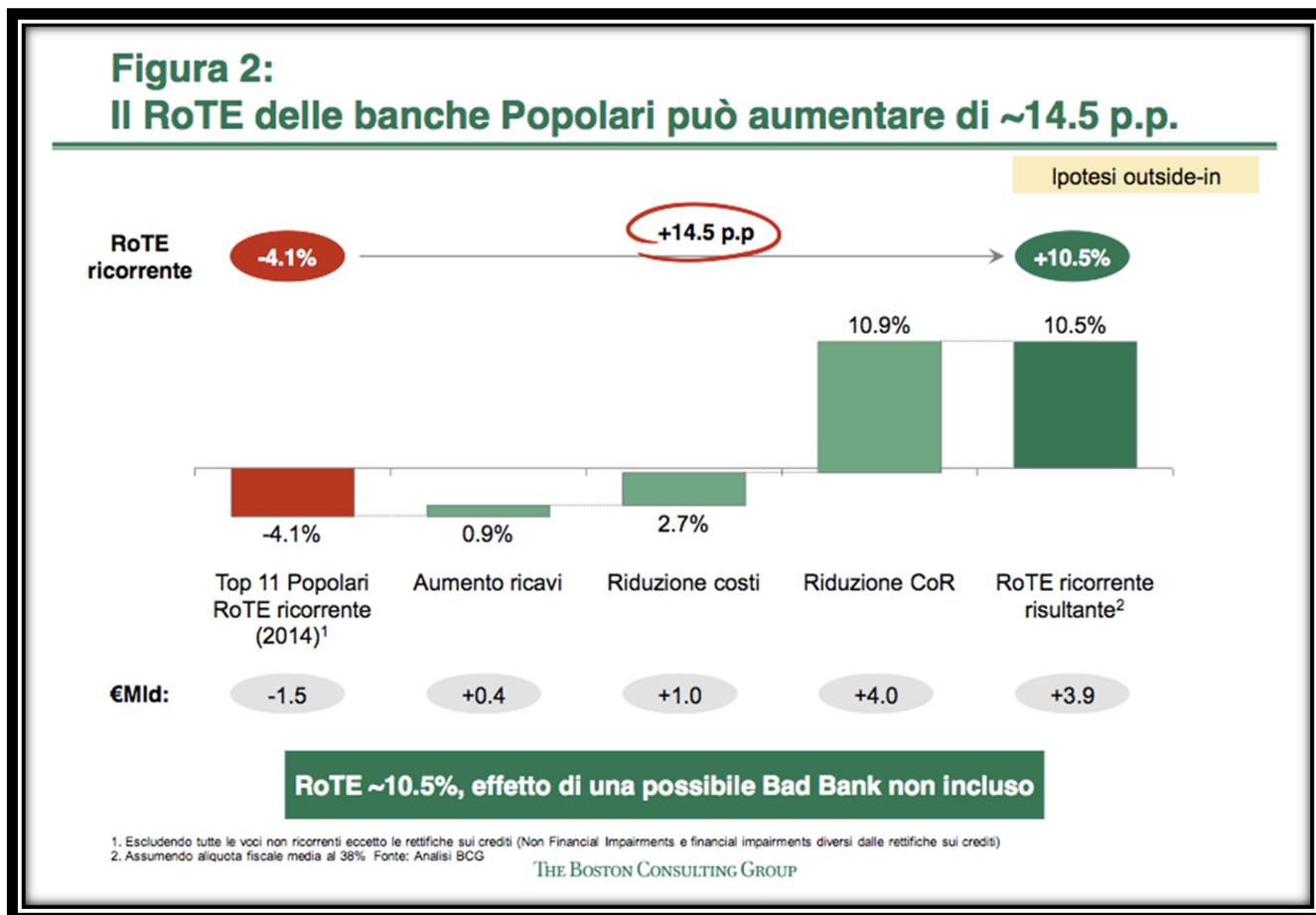
La normativa, nella buona sostanza, si pone come fondamentale in quanto contribuisce in maniera non trascurabile al c.d. “outlook” del nostro Paese sulle piazzeforti del credito mobiliare internazionale. E proprio per questo non abbiamo avuto difficoltà alcuna nel reperire materiale d’analisi per tracciare alcune linee prospettiche sul destino delle popolari riformate; come minimo nel breve termine.

In tale contesto, avremo premura di passare in esame le possibili ricadute – ad onor del vero tendenzialmente positive – sulla patrimonializzazione degli istituti soggetti a regime riformatorio e conseguentemente la loro serena permanenza nel mercato dei capitali, cioè in un contesto di contendibilità azionaria maggiore del passato.

Uno studio interessante – anche se il materiale reso noto all’opinione pubblica è quantitativamente inferiore a quello mostrato alla stampa ⁽³¹³⁾ – è stato redatto col titolo essenziale di “*La riforma delle banche popolari*” ed un contenuto di 20 diapositive dal The Boston Consulting Group italiano assieme agli analisti di

³¹³ Abbiamo trovato traccia di parte delle diapositive mostrate dai responsabili su un articolo di Fabrizio Patti al sito www.linkiesta.it, primo portale a fornire tale materiale in data 28 aprile. (Cfr. www.linkiesta.it/riforma-banche-popolari-fusione-aumento-redditivita-taglio-mille-filiali).

AllianceBernstein L.P. ed ha riguardato gli impatti che la riforma delle popolari avrebbe avuto sugli equilibri settoriali ed i coefficienti patrimoniali.



Il primo indicatore che si è avuto premura di analizzare è quello più ovvio per un qualsiasi investitore istituzionale: il ROE, l'indice che misura il valore creato al singolo shareholder in virtù del capitale sociale conferito ⁽³¹⁴⁾. Già notiamo che il ROE delle popolari, grazie all'azione del Governo, potrebbe aumentare di quasi 15 punti percentuali, più che colmando i presenti valori negativi delle 11 principali popolari – cioè quella parte rilevante del settore inclusa nella riforma. Questo dovrebbe confermare le rosee aspettative degli investitori e dei fondi comuni che entreranno a breve negli azionariati: il grafico sottintende, infatti, che l'utile netto aggregato dei maggiori istituti popolari passerebbe dagli attuali 1,5 miliardi di euro a ben 4 miliardi.

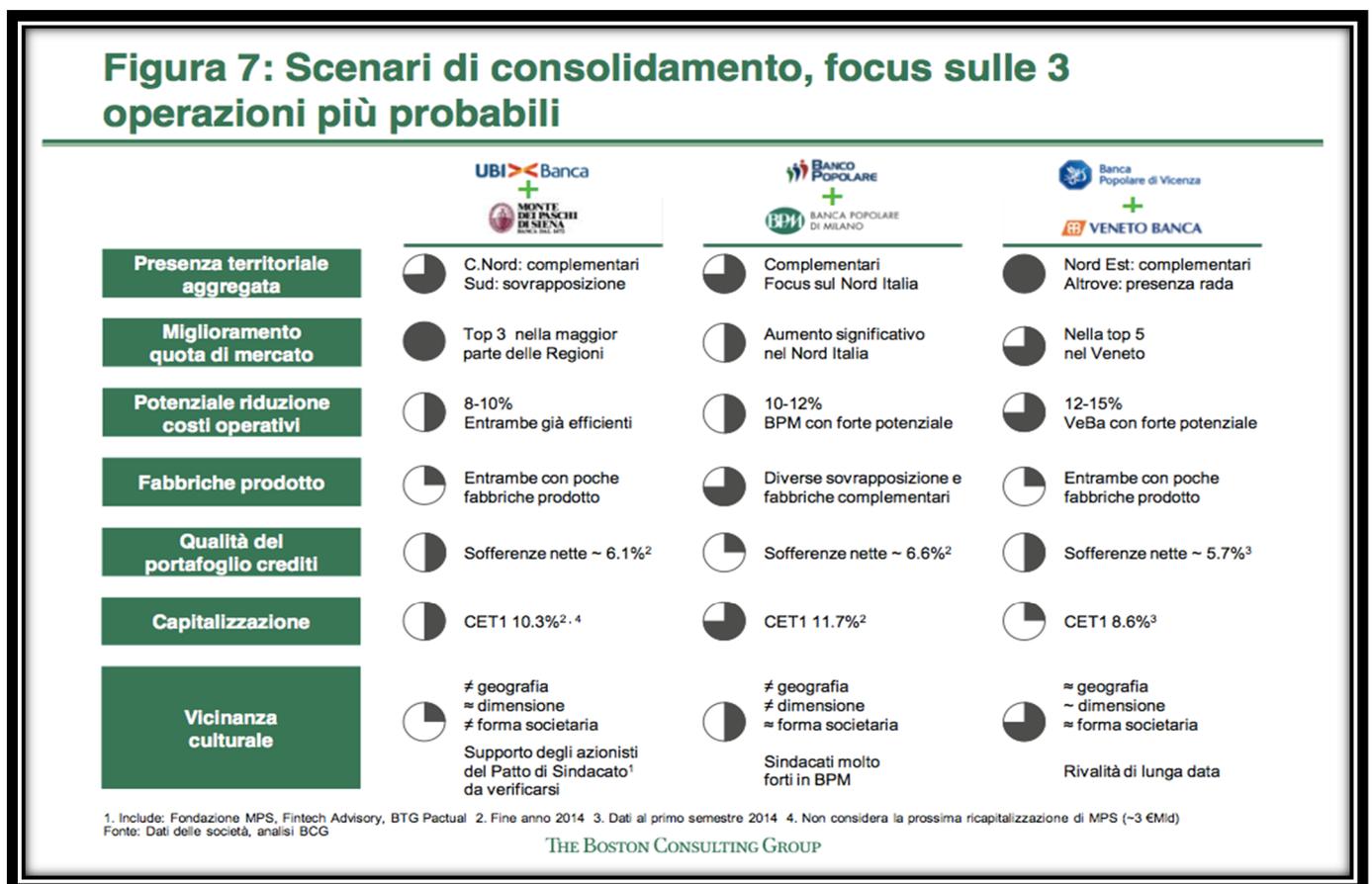
Si noti anche la maggior parte della riduzione del trend negativo – un tasso di copertura da noi calcolato di circa il 66% - sarebbe dovuta alla riduzione di costi, che esamineremo essenzialmente sottoforma di ricadute sul comparto occupazionale del settore, dal momento che avrà principalmente riguardo alla chiusura di sportelli ed al possibile ricollocamento o licenziamento di personale locale ⁽³¹⁵⁾.

³¹⁴ Non si pensi che siamo stati imperiti: abbiamo parlato di ROE, ma il materiale parla di ROTE. Sono essenzialmente la stessa cosa, come la stampa ha avuto premura di avvertire.

³¹⁵ Cfr. *infra*, §5.

Come la stessa diapositiva evidenzia, le buone previsioni attese sono da considerarsi al netto dell'ipotesi di una c.d. "Bad bank", vale a dire un grande istituto temporaneo creato dal Governo per accollarsi i crediti deteriorati del sistema bancario nazionale, compreso il settore popolare ⁽³¹⁶⁾. Non è difficile immaginare che se i bilanci delle popolari fossero ulteriormente alleggeriti di queste voci depressive del lato attivo grazie a tale nuovo ente, la crescita del ROE, come di molti altri indicatori d'efficienza sarebbe destinata ad aumentare ulteriormente.

Secondariamente – ma non meno importante - la migliore scalabilità consentirà finalmente quello che molti hanno considerato il vero target ultimo della riforma: fusioni ed acquisizioni tra banche trasformate e banche già S.p.A. in difficoltà. Gli scenari che B.C.G. definisce per prudenza e formalità <<più probabili>> sono dati *de facto* come già assodati:



³¹⁶ L'unica attrattività di tali intermediari finanziari - come si comprende - è data dagli elevati tassi di rendimento. Anche se non molto comune nel panorama internazionale, quello della "bank" non è un meccanismo sconosciuto nel nostro Paese: nei primi anni duemila, infatti, Sanpaolo I.M.I., all'atto di acquisizione del Banco di Napoli, fondò la Società Gestione Attività per recuperare quei crediti in sofferenza che avevano decretato, per l'appunto, la fine della storica banca meridionale. Si riuscì a recuperarne il 94%. Nel caso della "banca cattiva" supportata dall'esecutivo corrente, garanzia estrema per la solidità di tale istituto sarebbe lo Stato stesso con la sua liquidità da gettito fiscale. Ovviamente l'idea di salvare istituti di credito privati con soldi pubblici non è unanimemente apprezzata dal mondo economico e dell'informazione. Il 14 luglio 2015, per rassicurare la Commissione Europea sui limiti di aiuto di Stato alle imprese - cioè su un istituto non necessariamente partecipato in toto dalla pubblica amministrazione - il Ministro dell'Economia e delle Finanze Padoan ha illustrato ai commissari europei a Concorrenza, Affari Finanziari ed Euro le linee guida per la creazione dell'ente in questione nel nostro Paese. Punti nevralgici da risolvere prima di procedere sono stati individuati in: riforma del credito popolare, riforma del credito cooperativo, deducibilità dei crediti svalutati dalle banche entro l'annualità.

In particolare, il terzo progetto di fusione riguarda due istituti gravemente in difficoltà, sottoposti a controllo da parte della C.O.N.S.O.B. con ricambio tassativo del top management ed attentamente esaminati da autorità giudiziarie e carta stampata in virtù di operazioni di gestione non sempre trasparenti e di obblighi di vigilanza deliberatamente violati. I casi di Veneto Banca e Popolare di Vicenza – che sarebbe troppo lungo qui riassumere e trattare – sono l'esempio forse più tragico e lampante della necessità di riforma della governance delle popolari. Guardando, infatti, allo scopo per cui, come tutte le popolari, furono fondate ed al loro stato presente, non possiamo far a meno di notare come lo spirito cooperativo che animava il Luzzatti si sia infranto nel peggiore dei modi.

Anzitutto, ricordiamo al lettore come B.C.G. stia ipotizzando scenari di fusione non tra semplici banche, ma tra vere e proprie holdings finanziarie, forti e radicate sul territorio; tanto da considerare come fattore d'analisi anche l'efficienza come "fabbriche di prodotto". Cioè, dando per scontato che tanto le popolari da poco riformate, come le più vecchie S.p.A. siano confrontabili sul piano dei servizi finanziari offerti in supplemento alla semplice e basilare attività bancaria...e ancora, dando per sottinteso il carattere di "universalità" dei servizi offerti da parte di istituti popolari ⁽³¹⁷⁾.

Nello specifico, per quanto concerne le quote di mercato, U.B.I. Banca e M.P.S. vivrebbero quella che definiremmo un'"unione felice": le loro quote di mercato sono già salde nella maggior parte delle 20 regioni italiane e un "matrimonio" non farebbe altro che rinsaldare tale posizione ponendo le basi per creare – se non siamo troppo ottimisti – un campione nazionale dei servizi di pagamento ⁽³¹⁸⁾. Eppure, a livello di sofferenze ci si manterrebbe su una quota percentuale del 6,1% del portafoglio clienti, la cui dimensione non sarebbe trascurabile. La capitalizzazione porterebbe il CET1 al 10,3%, al netto della ventura ricapitalizzazione da 3 miliardi di M.P.S.. Eppure, molti matrimoni – per quanto combinati bene dai genitori – rischiano di risolversi spesso in vere e proprie sopportazioni nel lungo termine: il criterio di "vicinanza culturale" intelligentemente congeniato da B.C.G. non premia la sintesi di due forme societarie percepite come diverse e forse necessitanti di adattamenti.

Più modesto, ma pur sempre ben congeniato il piano di fusione tra Banco Popolare e Banca Popolare di Milano. Sono entrambe due imprese storicamente molto forti nel Triveneto ed in Lombardia, ma al di sotto dell'appennino Tosco-Emiliano la presenza è trascurabile. Ad ogni modo, la presenza di questi due istituti al Nord non deve indurre a conclusioni affrettate un lettore poco attento: il progetto di fusione gioverebbe in quanto rinsalderebbero le quote di mercato creando un "campione locale" ubicato in Lombardia e Nord Est, vale a dire il motore della nostra economia nazionale. In particolare si ravvisano sovrapposizioni di fabbriche di prodotto, ma inferiori alle complementarità potenziali; anche il CET1 si attesterebbe intorno

³¹⁷ Una deduzione di cui – s'intende – ci assumiamo la responsabilità.

³¹⁸ Come si evince dai dati, nella maggior parte delle regioni le banche deterrebbero più del 15% delle quote di mercato.

all'11,7% ⁽³¹⁹⁾. La facilità dell'operazione è agevolata, inoltre, dalla forma societaria che pare quasi uguale. Il grosso problema, invece, si ravviserebbe nella percentuale di sofferenze nette, piuttosto alta: 6,6%, e dovuta principalmente al patrimonio di banco Popolare.

Per la terza e ultima casistica di fusioni, parliamo di Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca. Per come abbiamo già avuto modo di esprimerci, l'operazione straordinaria più che "attesa" potrebbe essere meglio definita come "sperata". Solo un rafforzamento patrimoniale serio salverebbe questi due istituti: i più problematici della riforma, ma anche quelli con la capitalizzazione più alta nel settore e fortemente diffuse nel Nord Est tra le PMI che trainano la nostra economia ⁽³²⁰⁾. La fusione è forse la meno redditizia delle tre presentate: fabbriche di prodotto limitate, CET1 all'8,6% e rivalità di lunga data potrebbero creare frizioni per una futura convivenza. Unica nota nettamente positiva è il valore delle sofferenze nette: *solo* il 5,7%. Predispongono anche ad una certa fiducia le analogie forti riscontrate in localizzazione, dimensione e forma societaria. Insomma: se non vi fosse stretta necessità di andar d'amore e d'accordo, tra i tre "matrimoni" da celebrarsi, questo è forse quello che finirebbe con più "litigi di coppia" ⁽³²¹⁾.

Ad ogni modo, al di là degli scenari futuri sul lato delle acquisizioni ed una loro accurata descrizione tecnica, le fusioni, anche per la loro natura di "straordinarietà" sono accolte sempre con clamore, ma mai con fiducia totale. Anche l'atteggiamento riformatore dello stesso Legislatore – secondo alcuni ⁽³²²⁾ - ha visto un intervento limitato alla riforma del tipo societario a carico di determinati soggetti, tralasciando la via più mediata – ma quanto più efficace o rapida? – del riassetto anche profondo della normativa esistente.

Per esempio è dimostrato in molti casi che le fusioni bancarie modificano anche sensibilmente le condizioni di servizio e le commissioni applicate alla clientela, verosimilmente in aumento per compensare i costi d'avviamento da parte dell'acquirente. Senza contare le inefficienze derivanti dalla necessità contingente di efficientamento dei costi ed altre ipotesi di disagi per la clientela ben evidenziate da Adiconsum in sede di Audizione e da noi riportate brevemente ⁽³²³⁾. Nella buona

³¹⁹ E' un valore alto. Nel confronto sulle performance e sui tassi di crescita dei prestiti - abbiamo imparato nel confrontare serie statistiche – vince sempre la banca piccola: le popolari grandi, ma non grandissime come quelle citate sono da includere in quelle che stando alle stime del 2012 e per tutte le mensilità di quell'esercizio, ad esempio, mantenevano un ritmo di crescita superiore alla media.

³²⁰ B.C.G. afferma che le due banche sono nella <<top 5 nel Veneto>>.

³²¹ Eppure, come afferma il detto: "L'amore non è bello se non è litigherello"!

³²² Cfr. Pellegrini, *Il decreto legge n. 3 del 2015. Un'occasione mancata per la definizione della "cooperazione di credito"*, in AA.VV., *La riforma delle banche Popolari*, CEDAM, 2015.

³²³ <<Infine, ma fondamentale per una rappresentanza dei consumatori clienti bancari, è il mantenimento delle condizioni applicate alla clientela. Troppo spesso fusioni o altre attività hanno comportato un peggioramento delle condizioni applicate o il loro mantenimento per un periodo troppo breve>> (Cit. Giordano, *Audizione 11 febbraio 2015*, pag. 3).

sostanza, si viene a creare come una disuguaglianza: grandi dimensioni \neq efficienza nei servizi verso i piccoli risparmiatori ⁽³²⁴⁾.

Proprio un esponente della Banca d'Italia, e quindi una persona che è abituata ad aver coscienza delle parole che usa, il Dott. Franco Passacantando, così si esprimeva nel 2012 dinnanzi all'Istituto Centrale delle Banche Popolari: <<La contiguità con la clientela può poi trasformarsi da opportunità a fattore di rischio quando ingenera remore al forzare la clientela a intraprendere dolorose scelte di ristrutturazione>> ⁽³²⁵⁾. Dobbiamo, quindi, immaginare che molte popolari abbiano scelto di non compiere eventuali fusioni o acquisizioni per tali remore in passato? Possibilissimo, ma è il Governatore stesso, Dott. Ignazio Visco a rassicurare ogni timore storicamente consolidato in merito: <<[L'integrazione di gruppi] non costituirebbe uno sviamento dalle finalità originarie; rafforzerebbe, al contrario, la capacità di servire i soci e i territori di riferimento anche attraverso un'offerta di servizi più ampia e adeguata ai bisogni della clientela>> ⁽³²⁶⁾.

Ci rassicura, comunque, che le operazioni di M&A saranno rigidamente vigilate dalla C.O.N.S.O.B., la quale è perfettamente conscia – dall'alto della sua esperienza pluriennale – di tutti i passaggi “topici” cui si va incontro nelle assemblee delle società interessate in questi frangenti: <<In tale fase la vigilanza si concentrerà sull'esame della completezza dell'informativa pre-assembleare [e delle] modifiche statutarie. Queste potranno riguardare, tra l'altro, l'inserimento di criteri di ripartizione dei componenti dell'organo di amministrazione tra maggioranza, minoranza, e investitori istituzionali, deroghe alla regola della *passivity rule*, inserimento del voto e/o del dividendo maggiorato>> ⁽³²⁷⁾. Anche la banca d'Italia sarà proattiva aiutando le banche ad adeguarsi alla normativa...e la normativa ad adeguarsi in tempi tali da essere recepita dalle banche; ad ogni modo da Via Nazionale si sottolineava nel *Documento per la Consultazione* più volte citato in questo elaborato, come non avesse compiuto alcuna A.I.R. ⁽³²⁸⁾.

³²⁴ Come anche evidenziato dalle nostre fonti: <<Secondo l'esperienza quotidiana nota alle associazioni di consumatori, inoltre, non sempre l'efficienza bancaria è legata alle strutture di grandi dimensioni e soprattutto i grandi istituti bancari nella forma delle società per azioni non hanno mai sinora garantito un accesso al credito semplice ed agevolato rispetto alle banche popolari>> (Cit. Ursini, *Audizione Camera dei deputati Associazioni dei consumatori*, 2015, pag. 1). Ed ancora, seppur con toni la cui veemenza non condividiamo: <<Non vi è alcuna evidenza in letteratura di vantaggi rivinenti da simili decisioni che incoraggiano la crescita dimensionale delle banche popolari. In Italia gli “sfasci” prodotti da alcune Banche popolari (vedi la BPM) potrebbero essere messe a confronto con i contributi allo sviluppo dell'imprenditoria locale. [...] Non vi è evidenza [...] che l'elevata dimensione sia necessariamente sintomatico di maggiore efficienza aziendale ed efficacia della trasmissione della politica monetaria all'economia reale. Anzi, i noti adagi durante la crisi del “too big to fail” o in alcuni casi del “too big to save” non forniscono supporto all'idea che concentrare un settore come quello bancario fino a creare soggetti più grandi di Stati abbia una vera ragion d'essere>> (Cit. Federconsumatori, *Riforma delle banche popolari*, 2015).

³²⁵ Cit. Passacantando, *Intervento di Franco Passacantando – Banca d'Italia in Convegno: Banche Popolari e Imprese, per la competitività dei sistemi territoriali*, Bologna, 17 febbraio 2012, pag. 3.

³²⁶ Cit. Visco, *Intervento del Governatore della Banca d'Italia – A.B.I., Assemblea Ordinaria*, Roma, 8 luglio 2015, pag. 5.

³²⁷ Cit. Vegas, *Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2844, di conversione del decreto-legge n. 3 del 2015, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*, 2015, pag. 5.

³²⁸ Cfr. Banca d'Italia, *Documento per la Consultazione – Disposizioni di vigilanza banche popolari*, 2015, pag. 1.

Anche il mondo finanziario internazionale pare apprezzare i futuri assetti proprietari delle popolari trasformande ed il loro inserimento in un sistema bancario nazionale più solido. Proprio il Presidente della B.C.E. Draghi, ricordando anche i suoi trascorsi come Ministro del Tesoro del Governo Italiano alla fine degli anni '90, ha affermato di non poter essere più d'accordo con le linee della riforma per come ci siamo sforzati di esplicitarle. Un parere personale, non legato a quello dell'istituto che il Presidente rappresenta e quindi sincero e schietto ⁽³²⁹⁾.

Ad ogni modo, sembra pacifico che anche le banche più piccole saranno – un giorno non molto lontano – incentivate o coattivamente invitate a trasformarsi in società per azioni. Gli effetti di tale scenario sono troppo fumosi e lontani nel tempo per permetterci il lusso di avanzare ipotesi alcuna ⁽³³⁰⁾.

Riportiamo in appendice a tale capitolo la situazione patrimoniale al 2014 delle banche popolari e delle società di capitali per come illustrata dal Prof. Giampaolo Gabbi della S.D.A. Bocconi sugli impatti della riforma. I dati sono stati da noi ri-schematizzati e sintetizzati ⁽³³¹⁾:

ATTIVO (€)			
	<i>Banche S.p.A.</i>	<i>Banche popolari</i>	<i>B.C.C.</i>
Prestiti a banche	323'475	21'569	15'280
Prestiti a P.A.	1'380'771	302'813	134'719
Di cui sofferenze	133'595	30'933	14'160
Titoli di Stato	236'036	87'122	69'248
Altri titoli	282'913	96'633	15'564
Azioni di residenti	95'160	23'294	2'012
Attività estere	229'075	21'300	1'787

PASSIVO (€)			
	<i>Banche S.p.A.</i>	<i>Banche popolari</i>	<i>B.C.C.</i>

³²⁹ Cfr. www.bloomberg.com, *Draghi Sees Case for Consolidation in Italy's Banking Industry*, di Alessandro Speciale, Lorenzo Totaro e Sonia Sirletti, 26 marzo 2015. In particolare, il principale centro d'informazione finanziaria internazionale parla della riforma delle popolari e dei loro assetti patrimoniali come di un vero e proprio piano di politica industriale da parte del Governo.

³³⁰ Cfr. Pellegrini, Op. Cit., 2015.

³³¹ Cfr. Gabbi, *Empowering Lives Through Knowledge and Imagination – Evoluzione e impatti della normativa di vigilanza*, SDA Bocconi, 2015.

Depositi a banche e banca centrale	468'561	63'649	39'182
Depositi in C/C	610'336	153'253	80'815
Depositi prestabiliti	163'524	64'921	31'455
Depositi rimborsabili con preavviso	273'697	7'154	9'978
Depositi pronti contro termine	95'929	24'773	1'309
Obbligazioni emesse	518'484	159'233	48'793
Capitale a riserve	309'919	68'449	28'948
Passività estere	161'156	18'921	459

QUALITA' DEL CREDITO (€)		
	<i>Banche e gruppi con a capo S.p.A.</i>	<i>Banche e gruppi con a capo popolari</i>
Crediti verso clientela	1'431'355 (100%)	411'528 (100%)
Di cui deteriorati ⁽³³²⁾	245'195 (17,10%)	81'013 (19,70%)
Tasso di copertura	48	35,7

CONTO ECONOMICO RIASSUNTIVO (€)		
	<i>Banche S.p.A.</i>	<i>Banche popolari</i>
Interessi attivi	44'476	11'938
Di cui finanziamenti a clientela	32'102	9'088

³³² In particolare, per la dinamica delle sofferenze nell'anno 2015: <<Nel primo trimestre di quest'anno il flusso di nuove sofferenze in rapporto ai prestiti è sceso al 2,4 per cento; era del 2,6 nella media del 2014 e del 2,9 nel 2013. Il miglioramento è attribuibile ai finanziamenti alle imprese, il cui tasso di ingresso in sofferenza è calato di sei decimi, al 3,9 per cento. La flessione ha riguardato tutti i comparti di attività economica. La qualità del credito resta peggiore per le imprese delle costruzioni e per le aziende del mezzogiorno>> (Cit. Visco, 2015, pag. 4).

Interessi passivi	23'045	6'198
Di cui debiti verso clienti	4'135	1'691
Costi totali	40'219	11'170
Di cui per il personale	21'780	6'381
ROE (in percentuale)	-0,1	-8,8

INDICATORI DI PATRIMONIO (€)		
	<i>Banche S.p.A.</i>	<i>Banche popolari</i>
CET 1	125'078	37'039
Tier 1	131'706	37'452
Deficienze patrimoniali	5	330
Rischi credito e controparte (in percentuale)	85,3	89

2. Miglioramento della governance

Il *D.L.* potrebbe, secondo la logica del Governo, migliorare la situazione tipica della governance delle banche popolari e le sue problematiche. In particolare, a volerne analizzare i tratti principali si rinvengono le seguenti criticità ⁽³³³⁾:

- Funzionalità degli organi compromessa da cattiva ripartizione dei compiti e da insufficiente scambio d'informazioni tra le funzioni dell'organigramma;
- Inefficacia dei sistemi di audit;
- Inefficienza della gestione dei rischi di portafoglio: intesi anche in senso operativo, legale e reputazionale e soprattutto – ciò desta scalpore – per le popolari quotate più grandi che da tempo vivono nel mercato dei capitali ed assumono notevoli rischi;

The Boston Consulting Group e Bernstein in realtà non parlano molto estesamente di governance in merito ai possibili scenari della riforma. L'unica analisi che compiono

³³³ Gli elementi seguenti sono stati elencati con sintesi ed efficacia in Tarantola, *Le banche popolari nel confronto competitivo: vocazione territoriale e profili di governance – Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia*, pag. 10 in *Le banche popolari cooperative: profili italiani ed europei*, Taormina, 27 febbraio 2009.

e che siamo riusciti a rintracciare, viene inclusa in quel parametro della “vicinanza culturale” già menzionato ⁽³³⁴⁾ circa le tre principali fusioni paventate:

- Per la fusione U.B.I. Banca – M.P.S.: bisogna vedere se il patto di sindacato classico della banca senese si mostrerà compatto come al solito anche dinnanzi alla delibera di fusione o se qualcuno decida di tirarsi indietro ⁽³³⁵⁾;
- Per la fusione Banco Popolare – Banca Popolare di Milano: si afferma semplicemente che in B.P.M. i sindacati di voto sono <<molto forti>>. Forse gli analisti di B.C.G. sottintendono che a Milano si potrebbero opporre delle resistenze all’ingresso di nuovi azionisti;

Di sicuro ci aspettiamo che le fusioni e la trasformazione in società di capitali riesca a porre freno all’assenteismo dei soci in assemblea. I dati forniti dalla C.O.S.O.B. in merito a quest’annosa situazione sono deludenti ⁽³³⁶⁾. Anche la Banca d’Italia rileva come nel 2014 avesse partecipato alle assemblee un socio su dieci, in media. Oltre alla riforma in sé, altri correttivi potrebbero essere apportati, anche se quelli che sono venuti in mente ad esperti del mondo giuridico sarebbero forse da demandare all’autonomia statutaria e quindi al contesto in cui la singola popolare coinvolta opera ⁽³³⁷⁾.

Altro problema storico che verrà superato sarà quello della tutela delle minoranze nelle compagini sociali ed assembleari: se nel mercato dei capitali esistono delle forme di tutela privatistiche quanto pubbliche (tramite a.a.i.) per la tutela del singolo piccolo investitore, nel mondo cooperativo quotato, invece, forme di protezione vere e proprie non sono mai esistite, ma sono sempre state pericolosamente e sconsideratamente demandate all’autonomia statutaria ed alla prontezza del management. Come il recente caso della Banca Popolare dell’Etruria e del Lazio ha dimostrato, non ci si può fidare della correttezza o della capacità di un management mal sottoposto a controlli o cristallizzato per decenni come nel comparto delle popolari. Auspichiamo, quindi, che la riforma ponga la parola “Fine” a tale contesto di inaffidabilità ed imperizia latenti ⁽³³⁸⁾.

³³⁴ Cfr. § 1.

³³⁵ Il patto di sindacato “classico” di M.P.S. comprende: Fondazione M.P.S., Fintech Advisory e B.T.G. Pactual.

³³⁶

<i>Ragione sociale</i>	<i>Motivo dell’assemblea</i>	<i>Percentuale dei votanti fisicamente presenti sul totale</i>
Banco Popolare	Rinnovo di C.d.A. e Collegio Sindacale	5%
Banca Popolare dell’Emilia Romagna	Rinnovo parziale del C.d.A.	12,72%
Banca Popolare di Sondrio	Rinnovo parziale del C.d.A.	2,5%
Credito Valtellinese	Nomina del C.d.A.	7,8205%

Cfr. Vegas, 2015, Allegato 2, pag. 12., Cfr. anche Rossi, 2015, pag. 7.

³³⁷ La Prof.ssa Pellegrini propone, ad esempio: obblighi su comunicazioni via web, organizzazione di succursali nei centri abitati dove più si aggrega la clientela, incentivi ai soci partecipanti ed attivi rispetto ai silenti, nonché consentire a coloro che volessero presentare liste il libero accesso al Libro dei Soci.

³³⁸ Sul punto Cfr. Pellegrini, 2015, pag. 4.

D'altro canto è la realtà stessa in cui le popolari si sono volute caparbiamente calare che le obbliga a rivedere i loro organigrammi ed i loro statuti. Il tutto sta nella presenza di holdings e la loro estraneità al mondo delle cooperative e viceversa: <<...spesso le banche popolari costituiscono la società holding di gruppi bancari ampi e complessi [...]: nella misura in cui una banca popolare quotata è il vertice di strutture complesse formate da piramidi di società per azioni, le specificità normative delle banche cooperative sono suscettibili [ad] ostacoli alla partecipazione alla vita societaria ed alla contendibilità delle imprese>>. Chi parla è l'A.G.C.M. ⁽³³⁹⁾.

Tuttavia, cosa, a parte questo, una buona e rinnovata governance dovrebbe prevedere? I punti guida del nuovo assetto gestionale sono suggeriti *in primis* non dall'aver studiato le fonti giuste ⁽³⁴⁰⁾ o materie economiche...ma banalmente sono individuabili col buonsenso. Quel buonsenso che per il Governatore della Banca d'Italia ha spinto il nostro sistema politico e legislativo a partorire una riforma storica. In sintesi:

- Pianificazione accurata dei flussi di cassa di breve e medio periodo, tenendo conto dei vari rischi, in un approccio olistico di “risk management”;
- Dinamicità gestionale da parte di top-, mid- e low-managements nella gestione delle “operations”, di modo da poter rimodulare velocemente attività e dotazioni patrimoniali prudenziali ed anticicliche ad ogni sollecitazione macroeconomica eventuale;
- Un buon “Database Management System” in cui le ICT siano parte imprescindibile della continua comunicazione all'interno dei gruppi finanziari e presidio della qualità dei dati sui singoli depositanti che da sempre ha contraddistinto il settore delle popolari ⁽³⁴¹⁾;
- Favorire la comunicazione tra tesoreria, “risk management” e “credit management”;

Né è da dimenticare che le popolari trasformate avranno serie responsabilità verso il proprio futuro e la propria sopravvivenza all'interno del mercato competitivo: nel “nuovo mondo” del M.V.U. e del S.S.M. le esigenze di reintegro patrimoniale per gli istituti bancari in difficoltà prevedono – in caso di “risoluzione” della banca – che i creditori (compresi i *senior*) tutti vengano chiamati a partecipare alle perdite assieme ad altre compagini sociali secondo l'ormai famosa logica del “bail-in”. Non vi è appello: l'aiuto di Stato è una deroga talmente limitata che rispetto al passato rappresenta un ricordo lontano. Tutto questo sistema di responsabilizzazione,

³³⁹ Cit. Pitruzzella, *Audizione del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Roma, 18 febbraio 2015, pag. 3.

³⁴⁰ Cfr. Passacantando, 2012, pag. 5.

³⁴¹ Ricordiamo che l'informatizzazione e la disposizione di banche dati sono strumento e prodromo per l'efficienza “tecnico-operativa”, cioè la garanzia per la singola banca di operare alla dimensione ottima minima della curva di costo medio totale di lungo periodo.

ribadiamo, dovrebbe consentire aumenti di capitale più facili e di certo la governance deve muoversi in tal senso ⁽³⁴²⁾.

3. Mortificazione dell'originario spirito cooperativo

Effettivamente, ben poco – come abbiamo avuto modo di dire ampiamente ⁽³⁴³⁾ – viene da chiedersi dove sia finito l'originario spirito cooperativo delle popolari oggetto della riforma. Noi, almeno, non lo rintracciamo.

Se, infatti, l'azione del Legislatore è stata *pragmaticamente* influenzata dalle necessità di rafforzamento del sistema finanziario nazionale dinnanzi alla platea globale degli investitori, da un *punto di vista più idealista*, essa è il capolinea di un'incongruenza troppo a lungo irrisolta: forma cooperativa e gestione tipica di banche universali. La contraddizione, peraltro, ha anche impatto sul fenomeno del localismo, deprimendone l'efficacia e la ragion d'essere ⁽³⁴⁴⁾.

D'altro canto non dobbiamo scordare il ruolo cooperativo che comunque vien pur sempre mantenuto e salvaguardato dalle popolari più piccole: localismo, attenzione alla clientela e dimensioni ridotte rendono la forma cooperativa una realtà ancora tangibile e funzionante per tali (tanti) istituti. Viene, così, a crearsi un'Italia del credito popolare a due corsie ⁽³⁴⁵⁾ in cui convivono grandi gruppi paritetici orizzontali e piccoli sportelli di provincia ⁽³⁴⁶⁾. Non crediamo che ciò possa giustificare una “vita oltre la riforma” del credito popolare: esistono già le banche di credito cooperativo, le quali si dimostrano più efficienti delle loro cugine, tanto da potersi permettere il lusso di varare un piano di “autoriforma” con tempistiche più dilatate.

Per chiarire la situazione, basta fare un'incursione nelle dinamiche del credito cooperativo d'oltralpe. Anche nell'Europa occidentale ⁽³⁴⁷⁾ i prestiti concessi dalle banche cooperative superano la soglia del 30% del totale e chiaramente le PMI sono la loro clientela d'elezione. Unica e grande differenza con la Repubblica Italiana è che le popolari sono scomparse nel corso degli ultimi 50 anni ⁽³⁴⁸⁾: il credito cooperativo sopravvive (e sopravvive efficientemente) sottoforma di banche di credito cooperativo, deputate al contatto con la clientela *retail* e ad una forte

³⁴² Cfr. Rossi, *Audizione nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge C. 2844, di conversione in legge del decreto-legge n. 3 del 2015, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti – testimonianza del Direttore Generale della Banca d'Italia*, Roma, 17 febbraio 2015, pag. 5.

³⁴³ Cfr. Capitolo I.

³⁴⁴ Cfr. Tarantola, 2009, pag. 5.

³⁴⁵ ...come molte cose nel nostro Paese.

³⁴⁶ Cfr. Passacantando, 2012, pag. 3.

³⁴⁷ In particolare ci riferiamo a: Repubblica Austriaca, Regno di Danimarca, Repubblica Finlandese, Repubblica Francese, Regno dei Paesi Bassi e Repubblica Federale Tedesca.

³⁴⁸ <<Le popolari, nate nel XIX secolo a imitazione di esperienze d'oltralpe, sono oggi una peculiarità del nostro paese. Quelle maggiori, a cui prevalentemente si indirizza la riforma, non appaiono confrontabili con le riforme di credito cooperativo che si osservano oggi in Europa e sono molto distanti dall'originario spirito cooperativo>> (Cit. Rossi, 2015, pag. 6).

penetrazione territoriale nei centri di risparmio minori. Anzi: le B.C.C. europee s’inseriscono in una vera e propria “rete del microcredito” che nei Paesi citati è formata a più livelli anche da casse di risparmio, banche regionali ed istituti centrali ⁽³⁴⁹⁾. Ciò implica, ovviamente, una capacità di razionalizzazione degli enti economici in gioco e di collaborazione, nonché di piani settoriali ben precisi. In Italia, nonostante l’ottimo lavoro di vigilanza *ex-ante* ed *ex-post* svolto dalle autorità deputate, tutto ciò manca. Al contrario, domina una finanza cooperativa su due binari paralleli e che all’interno della stessa divisione tra popolari e B.C.C. procede a velocità diverse ⁽³⁵⁰⁾.

Ovviamente, la trasformazione – come ogni forma d’innovazione negli assetti organizzativi delle imprese - incontrerà delle resistenze da parte dei top-managements. Oltre, infatti, a quanto già chiarificato dall’indagine di B.C.G. per le popolari maggiori, non ci risulta difficile immaginare che quando saranno le popolari più piccole a doversi trasformare, qualche dirigente pluridecennale potrebbe non gradire la situazione. Riteniamo che lo scopo democratico per cui le banche popolari sono nate - cioè sottrarre la loro governance a posizioni di <<”gestione oligarchica” se non addirittura monarchica>> ⁽³⁵¹⁾ – si sia alla fine effettivamente realizzato. Per reazione alle posizioni di monopolio tipiche delle società di capitali, il management si è letteralmente “barricato” dietro lo scudo delle normative civilistiche e bancarie, portando proprio a situazioni di monopolio di dirigenti e managers ⁽³⁵²⁾. “Cinta muraria” di tale sistema di protezione sarebbero i molteplici meccanismi di “non scalabilità”, ormai più una difesa per il management stesso che non per i piccoli soci cooperatori e la clientela ⁽³⁵³⁾.

Eppure, ci pare giusto riportare almeno in conclusione la contro-tesi dell’Associazione Nazionale fra le Banche Popolari in merito a quanto finora illustrato: non esisterebbe necessariamente una correlazione tra inefficienza della popolare e dimensione; si afferma che in Europa ed oltreoceano operino banche cooperative con attivi totali che toccano quasi i 1000 miliardi di euro, tanto che i primi gruppi cooperativi dell’Eurozona hanno assets medi per 154 miliardi ⁽³⁵⁴⁾.

³⁴⁹ Si pensi alla rilevanza che in Germania assumono le *Sparkassen* e le *Regionalbanken*. La vigilanza e la loro gestione programmatica di settore assorbono di molto le energie dei tecnici della Bundesbank.

³⁵⁰ Cfr. Rossi, 2015, pag. 8.

³⁵¹ Cit. Pellegrini, Op. Cit., 2015.

³⁵² Ci pare curioso: in altri campi di studio della scienza economica, come l’Economia Industriale, il basso turnover e la mancanza d’innovazione sono proprio prodromo a situazioni di monopolio (eccetto il monopolio interpretato secondo Schumpeter).

³⁵³ Cfr. Pellegrini, Op. Cit., 2015.

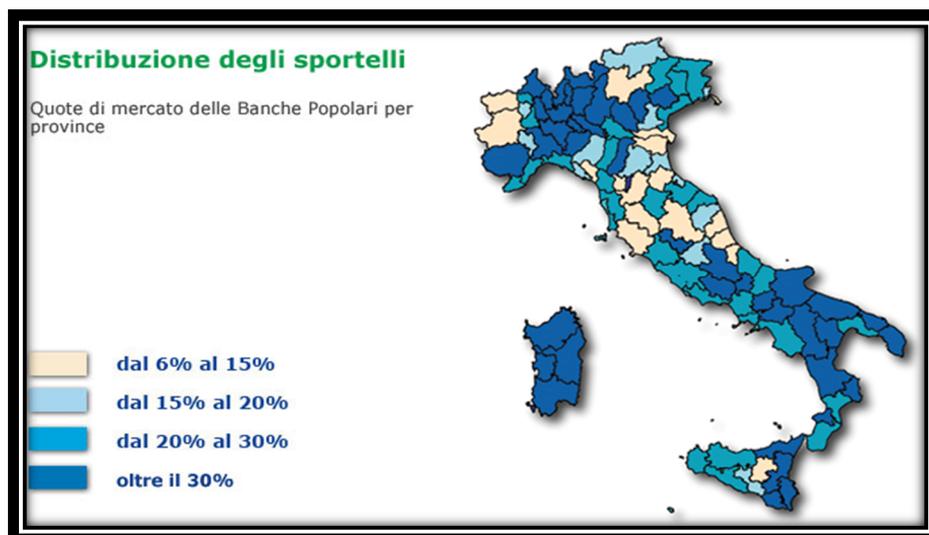
³⁵⁴ Cfr. Assopopolari, *Indagine conoscitiva sul Sistema italiano nella prospettiva della vigilanza europea*, Roma, 11 marzo 2015, pag. 3.

4. Legami col territorio di nascita

<<Cosa intendiamo per banca del territorio? Le definizioni possibili sono molte, ne scelgo qui una che mi sembra particolarmente calzante: una banca che concentri i suoi prestiti in un territorio circoscritto e che, inoltre, rappresenti una quota rilevante dei prestiti erogati in quel territorio. Un legame reciproco, quindi: il territorio è importante per la banca, la banca è importante per il territorio. Adoperando parametri quantitativi ragionevoli, rileviamo in Italia quasi 300 “banche del territorio”, con una quota del mercato nazionale del 4% in termini di attivo, del 6% in termini di prestiti alle imprese>> ⁽³⁵⁵⁾. Chi si esprime così è il Direttore Generale della Banca d’Italia Rossi in sede di Audizione al *D.L.*. Abbiamo scelto di aprire questo paragrafo inquadrandone subito l’oggetto di analisi e giovandoci della precisa e concisa definizione fornitane.

Il localismo è una delle caratteristiche che hanno connotato il settore del credito popolare sin dalla sua nascita e per espressa previsione dei suoi padri Schulze-Von Dielitsch e Luzzatti. Eppure a molti – compresi noi – vien lecito chiedersi se in un mondo globalizzato dove i confini nazionali ed internazionali si rivelano per ciò che sono (vale a dire linee immaginarie), e le forme di comunicazione consentono una connettività immediata ed il libero accesso nei mercati a beni e servizi, abbia ancora senso difendere strenuamente il localismo bancario come principio cardine del credito medio-piccolo, quasi ci trovassimo dinnanzi ad un imperituro modello aristotelico. L’analisi che segue in questo paragrafo speriamo che serva tanto al lettore, quanto a noi per rispondere al quesito di cui sopra.

Anzitutto, cerchiamo di analizzare quantitativamente il fenomeno e di circoscriverlo a livello dimensionale. E’ Assopopolari ⁽³⁵⁶⁾ a fornirci una mappatura sommaria, ma esaustiva del numero di filiali delle banche popolari sul territorio della Repubblica:

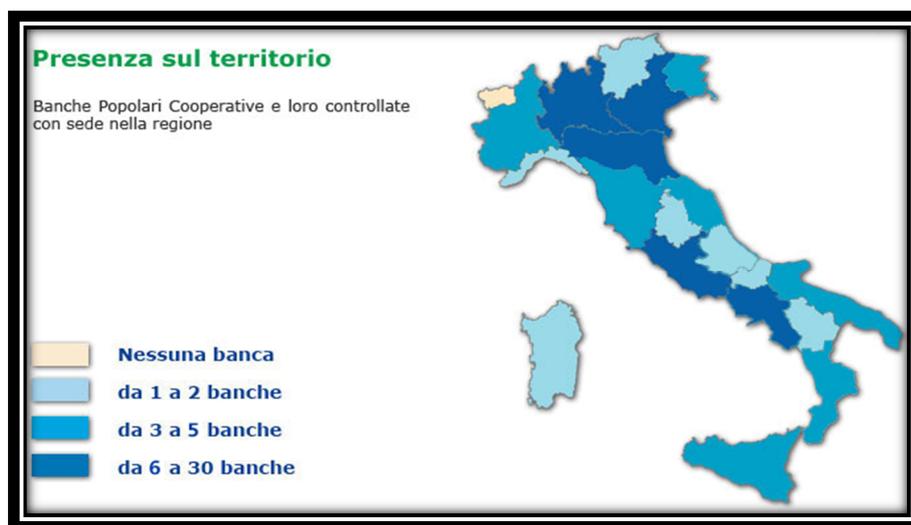


³⁵⁵ Cit. Rossi, 2015, pag. 9.

³⁵⁶ Cfr. www.assopopolari.it

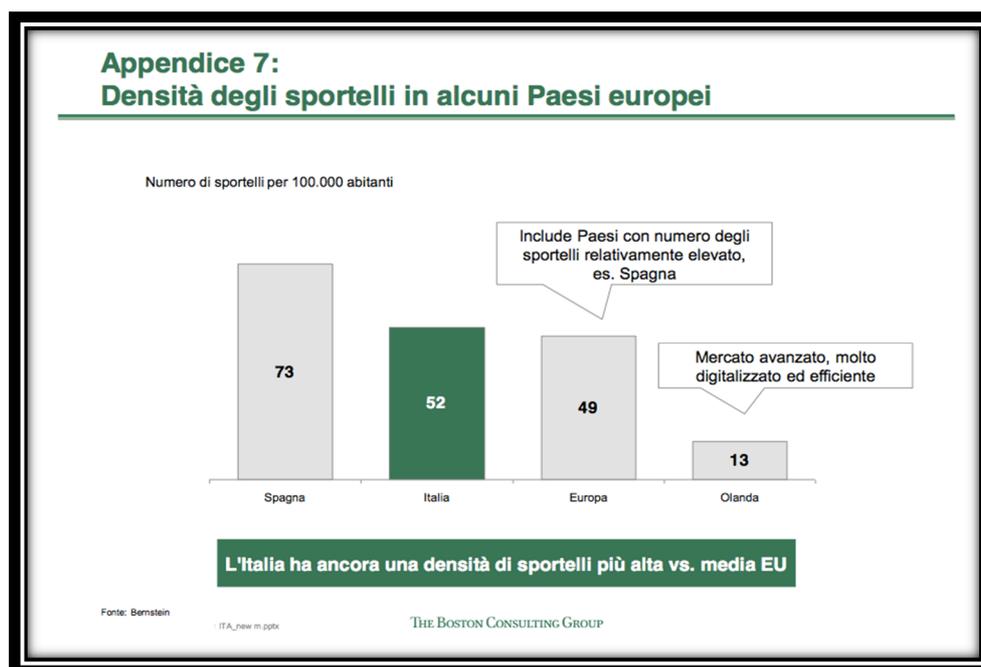
Salta all'evidenza come le quote di mercato maggiori si riscontrino in province in cui, vuoi per motivi storici, vuoi per carenza d'industrializzazione, non operano di certo le maggiori banche sottoforma di società di capitali (si vedano Centro Sud e Sardegna).

Anche il numero di banche diffuse confermerebbe le nostre analisi; in questo caso, in aggiunta, salta in evidenza come le principali concentrazioni industriali di aziende bancarie popolari si stanzino "nell'intorno" delle tre città metropolitane più importanti del nostro Paese:



Forse, allora, il D.G. Rossi ha ragione quando afferma che nonostante il localismo, nessuna delle 10 prime banche popolari con i loro sportelli in media in 60 provincie raggiungono la penetrazione delle prime tre banche S.p.A. che di sportelli ne hanno in 70 ⁽³⁵⁷⁾. Qual è il localismo da difendere?

D'altro canto anche B.C.G. ci aiuta quantitativamente a stabilire il numero di filiali:



³⁵⁷ Cfr. Rossi, 2015, pag. 9.

Vero è, in quest'ultima diapositiva, che non si prendono in esame le filiali delle sole popolari, ma di tutti il sistema bancario nazionale. Non è, comunque, difficile immaginare che la maggior contribuzione al numero di sportelli in Italia sia data dalle due forme di credito cooperativo presenti. D'altro canto la media europea – pur se inferiore a quella italiana – ha un valore pur sempre ragguardevole “grazie” alla presenza dei paesi di area mediterranea, i quali per motivi storici, economici e tecnologici, mantengono un numero elevato di “finestre di dialogo” con la clientela locale *retail*. Stride, invece, il contrasto con paesi di area atlantica in cui ormai dominano sistemi informatici. Confrontando le colonne di questo semplicissimo istogramma sorge in noi spontanea una domanda: forse che il numero di sportelli sia correlato positivamente alla storia industriale ed al grado di alfabetizzazione finanziaria dei paesi in cui essi sono stanziati?

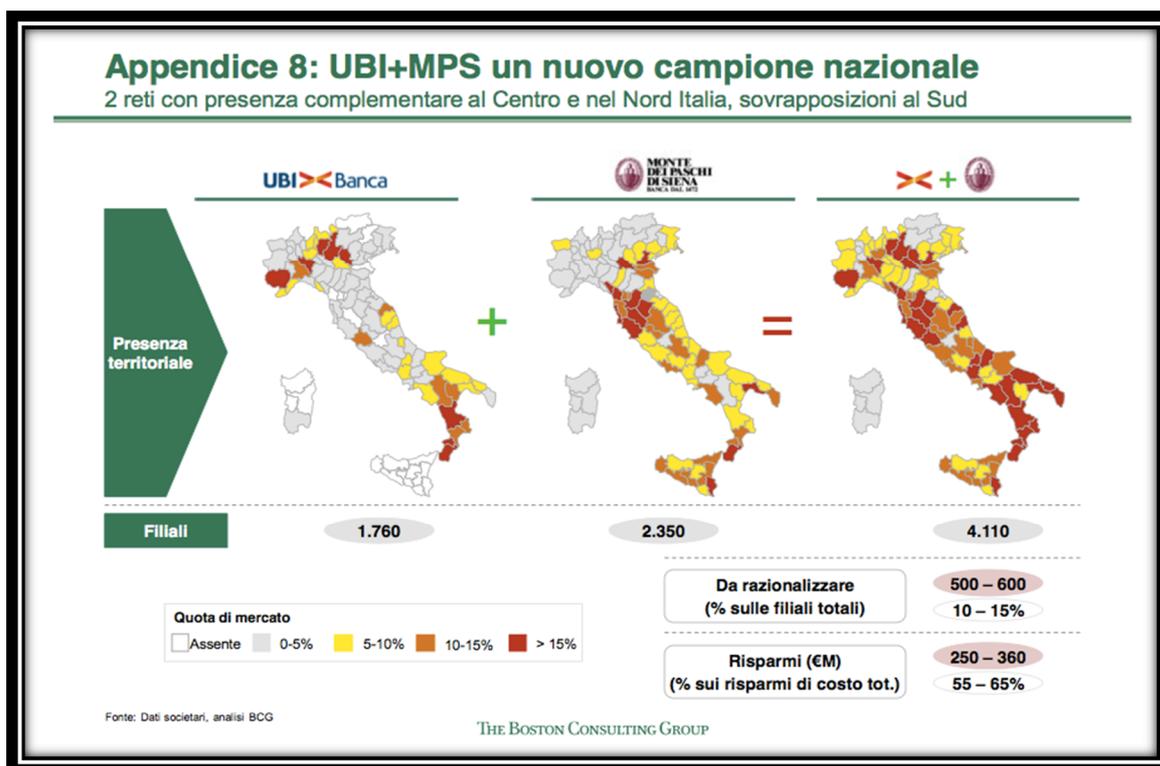
Per quanto concerne scenari futuri e ricadute sulla distribuzione territoriale le aspettative non sono così negative come molti ritengono: l'unione di istituti bancari territorialmente complementari potrebbe, invece che portare ad abbandonare intere aree, a razionalizzare di certo il numero di filiali presenti sul singolo territorio, ma a penetrare più omogeneamente in ciascuna delle 20 regioni dello stato. Osserviamo i dati sempre della Boston Consulting e Bernstein:



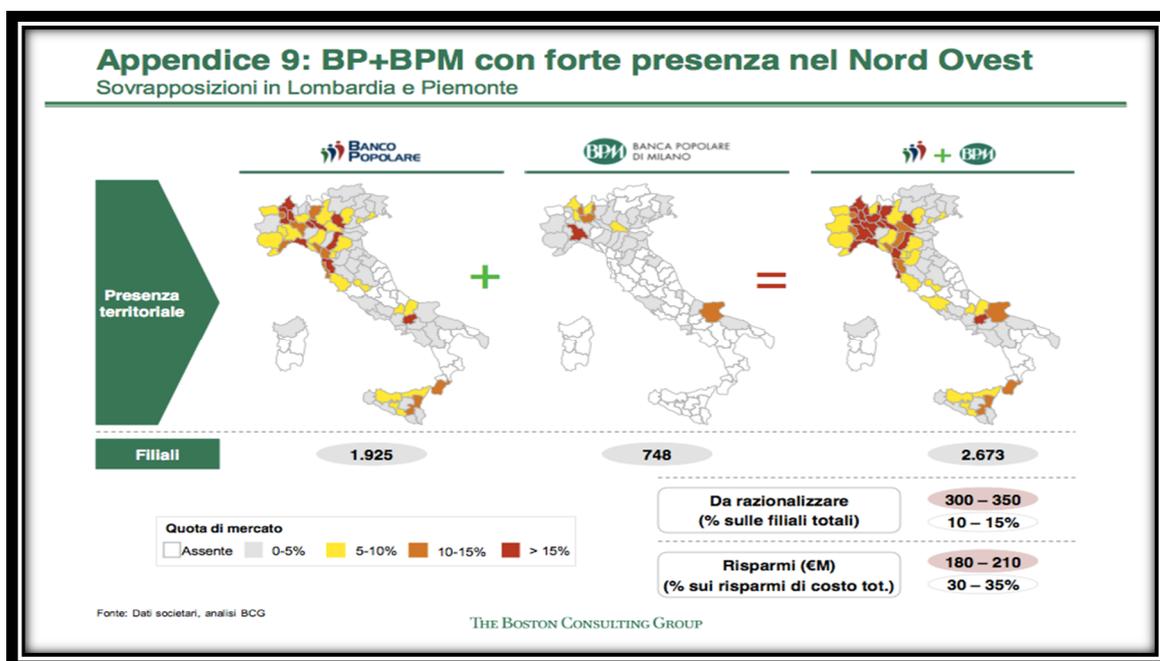
Sembra uno scenario in cui il successo sia legato essenzialmente alla complementarietà. Si potrà anche dire ⁽³⁵⁸⁾ che le fusioni ed acquisizioni siano state un motore per l'esecutivo a partorire in tempi brevi una riforma sul credito popolare, ma non si può obiettare – almeno a parer nostro – che tali operazioni, se realmente pianificate da tempo, non siano state congeniate con criterio. Basta osservare “con lente d'ingrandimento” la risultante delle fusioni a livello provinciale. Anzitutto l'unione tra Monte Paschi ed U.B.I. si conferma come creatrice di un campione nazionale ad elevata penetrazione territoriale; in particolare U.B.I. sarebbe coadiuvata più dal radicamento grazie all'enorme presidio del Monte, con oltre 4000 filiali al lordo delle razionalizzazioni ⁽³⁵⁹⁾:

³⁵⁸ Cfr. Castronovi, 2015, pag. 1 e Federconsumatori, 2015, pag. 1, nonché innumerevoli articoli della carta stampata, tra cui quelli fortemente polemici del quotidiano Libero.

³⁵⁹ Compresa tra le 500 e le 600 unità da chiudere o aggregare.



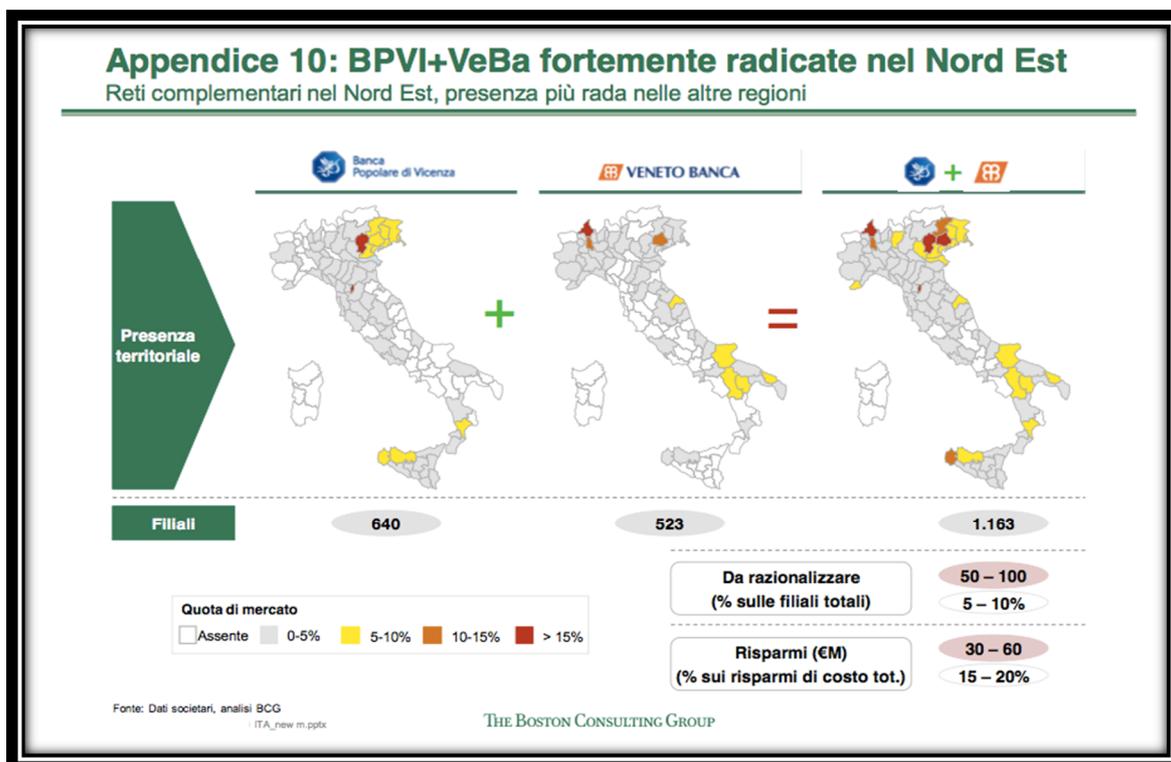
Leader indiscusso nel Nord Ovest (zona poco dominata da popolari di grandi dimensioni, a dire il vero) diventerebbe il colosso nato dall'unione di Popolare di Milano e Banco Popolare. In particolare l'istituto meneghino si aprirebbe, grazie alle filiali fornite dalla sua consorella, al mercato a sud dell'Appennino Tosco-Emiliano, dove ha un'elevata penetrazione, ma limitatamente alla Provincia di Foggia⁽³⁶⁰⁾:



Il numero minore di filiali (1163 totali, al lordo delle razionalizzazioni, che peraltro incideranno pesantemente sul ridimensionamento di tale cifra) è quello dell'istituto

³⁶⁰ Situazione curiosa di notevole lontananza geografica dalle altre zone d'attività di cui onestamente ignoriamo i motivi.

formato da Popolare di Vicenza e Veneto Banca. I vantaggi sarebbero mutui: Vicenza consentirebbe alla consorella di aprirsi al mercato siciliano, e Veneto consentirebbe alla prima di raggiungere in maniera competitiva il mercato del Nord Ovest e del Centro Sud. Eppure, non ci sembra che l'unione riesca a scardinare le aziende di credito dalla concentrazione nel Triveneto, né a competere in numero di filiali con gli altri due “campioni” che si verranno a creare. La sommatoria del numero di filiali sembra più essere una mera conseguenza del progetto di fusione che una sua leva:



Non si può non ricordare lo scopo “nobile” che la presenza territoriale di prefigge sin dal XIX secolo: consentire la formazione e l’educazione del ed al risparmio presso i ceti rurali e la piccola borghesia. Classi sociali che ancora oggi sarebbero a rischio esclusione dal mondo del credito in virtù delle non sempre elevate garanzie in loro possesso e quindi – è bene mai scordarlo! – teoricamente esposte al rischio drammatico, antico e mai sopito dell’usura⁽³⁶¹⁾.

Riteniamo che tale scopo sia ancora pienamente perseguibile pur in un’ottica di razionalizzazioni sistemiche nel numero di filiali, di personale agli sportelli e di sedi fisiche. Né possiamo dimenticarci di annoverare tra i grandi meriti del credito popolare nei burrascosi tempi di quest’ultima crisi - dominata dalla sfiducia delle famiglie nel sistema finanziario – l’aver mantenuto un filo diretto di comunicazione proprio grazie alle filiali. Ad esempio, nell’anno 2009, il più buio per la depressione globale in cui sembrava che l’intero sistema finanziario strutturato dovesse collassare definitivamente, pur riducendosi il numero di banche in attività <<...la notevole

³⁶¹ Cfr. Tarantola, 2009, pag. 7.

espansione della rete degli sportelli ha consentito di mantenere elevato il tenore concorrenziale nei mercati locali del credito>> ⁽³⁶²⁾. Tanto più che i depositi tenuti dalle popolari sono in raccolta stabile e poco soggetta a fluttuazioni dei mercati. Ciò, unitamente al basso grado d'investimenti in titoli mobiliari, ha reso il credito cooperativo – non solo il comparto delle popolari – il vero “difensore” del risparmio nazionale.

Sono ben noti i vantaggi del presidio territoriale con filiali disposte “a macchia di leopardo” ⁽³⁶³⁾: anzitutto godere di vantaggi informativi ben definiti anche sul cliente più piccolo e quindi sul controllo della qualità dei propri assets sottoforma di flusso informativo attivo ⁽³⁶⁴⁾, cioè richiesto dalle banche stesse; infatti, per una popolare è molto più facile richiedere informazioni ai clienti che – come fanno le banche più grandi che non hanno tempo di compiere tale operazione con migliaia di clienti diversificati – optare per scambi informativi in cui la banca è sostanzialmente passiva. Pur vero che tale simmetria informativa, più che su analisi quantitative, econometriche e statistiche, il più delle volte di basa sul tipico elemento fiduciario del rapporto contrattuale di deposito che fa da *fil rouge* alle singole obbligazioni ivi contenute *inter partes*. Anche l'elemento fiduciario avrebbe consentito alle popolari di continuare ad erogare credito per più di cinque esercizi di contrazione macroeconomica ⁽³⁶⁵⁾.

Fin qui sembra un universo roseo...ed allora dov'è il “rovescio della medaglia”? La concentrazione geografica rende comunque gli istituti bancari fragili e limita il loro ricorso ad investimenti diversificati in diversi mercati; ciò ha impatto limitante sulla qualità degli attivi detenuti nello Stato Patrimoniale e porta le popolari ad essere poco avvezze alla teoria di portafoglio à la Markowitz ed a tutto il complesso management dei rischi che essa implica. Secondariamente, il territorio, in tempi di crisi, essendo un cliente <<molto esigente>> chiede agli istituti bancari di agire, nella prassi, come antidoto agli shock economici; istituti bancari piccoli faticano a conciliare le esigenze di depositanti affamati di liquidità e stabilità patrimoniale tra attività e passività a breve sottoforma proprio di depositi *retail* ⁽³⁶⁶⁾. Il *D.L.* si porrebbe proprio in risoluzione di tali problematiche, anche se si teme una contrazione delle risorse alle PMI, come avvenuto in sede di introduzione dei sistemi di rating interni ⁽³⁶⁷⁾.

Peraltro muove verso le necessità di integrazione ed operazioni di M&A diffuse la realizzazione del Mercato Unico dei Capitali nella zona euro entro il 2019 ⁽³⁶⁸⁾.

Dinnanzi a tali innegabili punti irrisolti potrà giovare il commento della B.C.E. secondo cui la riforma non potrà <<pregiudicare la capacità delle popolari di

³⁶² Cit. Tarantola, 2009, pag. 4.

³⁶³ Per i punti a seguire, cfr. Pellegrini, 2015, che li enuclea ed analizza in maniera utile ed esauriente.

³⁶⁴ Cosiddetto “Relationship lending”.

³⁶⁵ Cfr. Passacantando, 2012, pagg. 2-3.

³⁶⁶ Sul punto, cfr. Rossi, 2015, pag. 10.

³⁶⁷ Cfr. R.E TE. Imprese Italia, *Audizione*, 18 febbraio 2015, pag. 6.

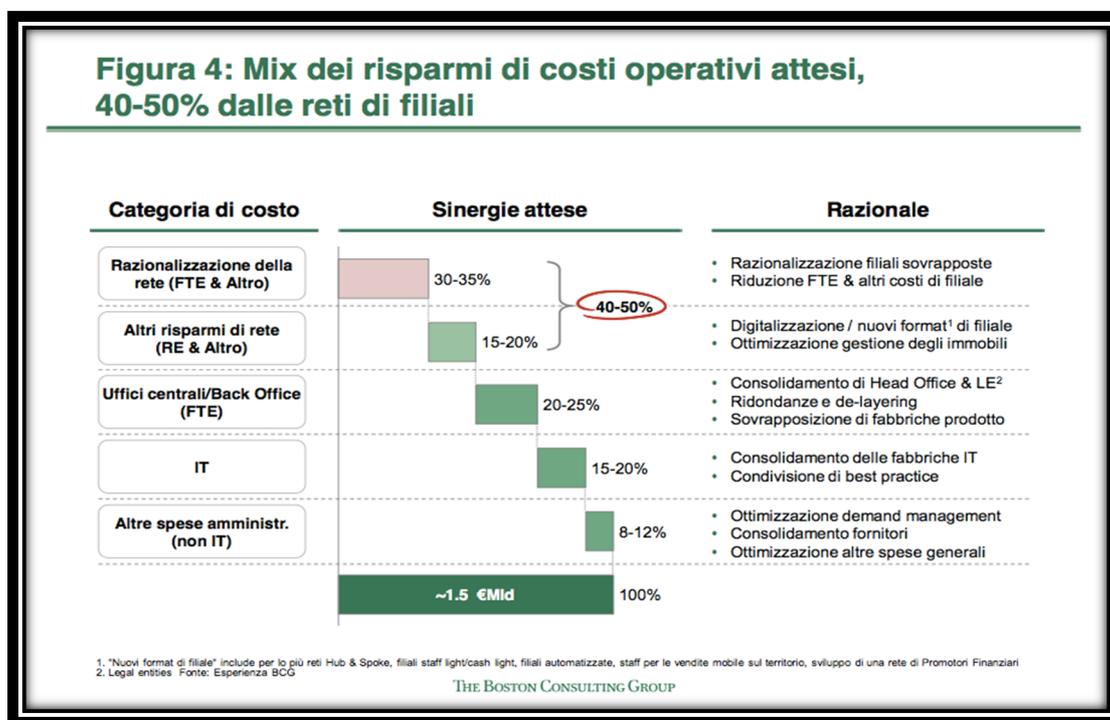
³⁶⁸ Cfr. Visco, 2015, pag. 11.

finanziare l'economia locale e regionale>> (369). Come abbiamo visto, inoltre, verrebbero mantenuti i presidi territoriali in province in cui i grandi gruppi generalmente non investono; ciò rassicurando i timori espressi dalle associazioni di categoria in sede di audizione al D.L. (370). Sembra allora più fondata e reale un'altra obiezione, alla quale forse non si può eccepire: cioè che il provvedimento sia arrivato troppo in ritardo, quando ormai molte PMI a livello locale hanno ormai chiuso i battenti dopo 6 anni di crisi e che forse la nuova liquidità liberata dall'efficientamento dei costi troverà meno prenditori del previsto (371).

5. Situazione occupazionale

Ultimo punto della nostra analisi sugli impatti della riforma verterà sull'efficientamento dei costi, il quale come molti temono potrebbe risolversi essenzialmente in tagli al personale e contemporanea chiusura delle filiali, con pregiudizio per ex-dipendenti del settore e clienti. Sembrerebbe proprio una prospettiva "loose-loose"!

Ragionando ad un livello più calmo e razionale d'analisi, B.C.G. e Bernstein continuano a fornire un imprescindibile contributo alla ricerca di risposte ai nostri dubbi:



³⁶⁹ Cfit. B.C.E., CON/2015/13, pag. 3.

³⁷⁰ Cfr. Giordano, 2015, pag. 2. e Truzzi, *Disegno di Legge C.n.2844*, 2015, pag. 2.

³⁷¹ E' la triste, ma realistica previsione di Assoutenti (Cfr. Truzzi, 2015, pag. 1).

In effetti, la maggior parte del ROE attualmente negativo sarebbe riportato in pareggio proprio dalla contrazione degli OPEX, cioè i costi operativi ⁽³⁷²⁾ il cui risparmio si attesterebbe sul miliardo e mezzo di euro.

Anche la diapositiva mostrata confermerebbe tale ipotesi: per il 40-50% (cioè circa tra i 600 milioni ed i 750) inciderebbe sulla riduzione dei costi operativi la razionalizzazione delle filiali sovrapposte, l'introduzione di strumenti digitali ⁽³⁷³⁾ e la dismissione di qualche immobile.

Da non trascurare, poi, l'impatto per il 15-20% dell'introduzione in pianta stabile ed ammodernata delle IT, che non si risolve solo in innovazioni tecniche, ma include anche lo scambio di "buone prassi", di sicuro facilitato dai meccanismi telematici. Il pensiero degli analisti è semplice: non basta innovare, ma anche rendere l'innovazione qualcosa di tangibile nell'efficienza della banca con ritorni visibili.

Infine, per un non trascurabile 10% circa influirà il consolidamento dei fornitori di beni e servizi e l'ottimizzazione dei meccanismi di analisi ed attenzione alle esigenze della domanda.

Se poi andiamo a valutare i tre progetti di fusione paventati tra popolari o tra popolari e società per azioni, emerge un quadro di complementarità in cui nelle singole coppie esiste sempre un istituto più virtuoso nella riduzione potenziale degli OPEX, ed uno che grazie al primo potrebbe vedere un aumento della propria efficienza:



Proprio la fusione tra Banca Popolare di Vicenza e veneto Banca, i due istituti nelle condizioni peggiori, gioverebbe enormemente e meglio degli altri due progetti circa la riduzione degli esorbitanti costi di gestione, con un potenziale di riduzione che arriva al 15%. Al contrario, nonostante l'inadeguata capitalizzazione di cui soffre cronicamente M.P.S., gli analisti la definiscono già efficiente assieme ad U.B.I. Banca e la riduzione degli OPEX inciderebbe solo per un massimo del 10%. Forse il nostro settore bancario non è così inefficiente come si crede?

³⁷² Cfr. § 1.

³⁷³ Come si legge dalle note nella diapositiva, basate su sistemi automatici di erogazione di servizi e banking su supporti mobili.

Più nello specifico, secondo sempre B.C.G., i tre progetti di fusione molto probabili vedrebbero diminuire i costi in base ai seguenti drivers. Per M.P.S. – U.B.I. Banca:

Da razionalizzare (% sulle filiali totali)	500 – 600 10 – 15%
Risparmi (€M) (% sui risparmi di costo tot.)	250 – 360 55 – 65%

Per Banco Popolare – B.P.M.:

Da razionalizzare (% sulle filiali totali)	300 – 350 10 – 15%
Risparmi (€M) (% sui risparmi di costo tot.)	180 – 210 30 – 35%

Per Veneto Banca – Banca Popolare di Vicenza:

Da razionalizzare (% sulle filiali totali)	50 – 100 5 – 10%
Risparmi (€M) (% sui risparmi di costo tot.)	30 – 60 15 – 20%

Non ci sembra, a parte l'incognita "filiali", uno scenario tremendamente negativo e pregiudizievole per la clientela; anzi: essa vi guadagnerebbe in efficienza ed efficacia della gestione delle operazioni e dei servizi.

Di ipotesi nettamente contraria alcune associazioni di categoria in difesa, soprattutto, della clientela, hanno dato opinioni negative sulla contrazione dei costi e la possibile e conseguente riduzione di posti di lavoro: <<E' noto che i mercati hanno sempre considerato le banche popolari meno efficienti rispetto alle "colleghe" strutturate come società per azioni: il peso dei piccoli azionisti, spesso anche dipendenti delle stesse banche, è visto come un freno ai tagli ai costi [...]. Se il costo medio del personale è, in effetti, un po' più alto, altri parametri come la % di sofferenze su crediti non vanno nella stessa direzione. Guardando alla classifica dei conti correnti online ce ne sono alcuni davvero convenienti per i risparmiatori>> ⁽³⁷⁴⁾.

³⁷⁴ Cit. Castronovi, *Contributo di Altroconsumo*, Roma, 11 febbraio 2015, pag. 2.

Anche la Banca d'Italia si è interrogata sugli effetti della riduzione dei costi ponendosi in maniera onesta e diretta questo interrogativo, dal taglio quasi giornalistico: <<La riforma rischia di cancellare posti di lavoro?>> ⁽³⁷⁵⁾. In effetti Palazzo Koch rileva come tra 2008 e 2013 nell'intero settore bancario nazionale si sia passati a 300'000 addetti, con una perdita di 30'000 unità; fenomeno non dovuto essenzialmente ai tagli al personale per effetto della crisi – come avviene nelle industrie – ma per evoluzione tecnologica. Ad ogni modo si afferma come la perdita <<potrà essere compensata da nuova occupazione in ambiti diversi dall'attività bancaria tradizionale, anche se con essa confinanti>>. Certo, la Banca d'Italia riconosce le paure di clienti, lavoratori ed associazioni di categoria circa possibili piani di esubero, ma rassicura gli animi citando la sua esperienza pluriennale: <<Proprio l'esperienza di questi ultimi [...] anni ha mostrato [...] come la prima [...] minaccia ai livelli occupazionali non derivi tanto dalle azioni per aumentare la produttività e contenere i costi di gestione di una banca, quanto dalla mancanza di tali azioni...>> ⁽³⁷⁶⁾. Il reale problema – pienamente riscontrabile nelle popolari più piccole – è quindi il ben noto meccanismo industriale del “doing nothing” ⁽³⁷⁷⁾.

6. La riforma delle banche di credito cooperativo (cenni)

Ci sembrava corretto analizzare, tra le risultanti del progetto di riforma sin qui enucleato, anche le conseguenze non trascurabili sull'intero comparto del credito cooperativo. Ovvero, il c.d. progetto di “autoriforma” delle banche di credito cooperativo, di sicuro stimolato dall'azione riformatrice del Governo verso il sistema finanziario. Ciò dimostra ai nostri occhi, che il *D.L. 3/2015*, avendo come effetto collaterale anche il rinnovo normativo di un settore del credito non contenuto nei disegni di legge, sia un decreto effettivamente volto alla ristrutturazione profonda del nostro sistema finanziario nazionale e non si esaurisca solo all'ormai ben noto *Art. 1*.

Dappoiché si è dedicato un intero elaborato solo alla riforma del credito popolare, risulti sottinteso al lettore che il tema da qui in poi trattato si baserà su una disamina riassuntiva, quanto aggiornata ed esauriente delle linee guida d'innovazione normativa per quelle che un tempo furono le “casse rurali ed artigiane”.

Il comparto delle banche di credito cooperativo ha – come evidenziato per la contemporanea nascita delle *Volksbanken* e delle *Darlehenkassenvereine* in Germania ⁽³⁷⁸⁾ – seguito una vita parallela e simile a quella delle banche popolari. Ad esempio per lungo tempo gli istituti di credito sono stati soggetti esclusivamente alla

³⁷⁵ Cit. e Cfr. Rossi, 2015, pag 11.

³⁷⁶ Cit. Rossi, 2015, pag. 11.

³⁷⁷ Il quale, nell'industria come nella finanza, in passato ha generato mostri.

³⁷⁸ Cfr. Capitolo I, § 1.

loro autonomia statutaria e – caso che non può che destare la nostra curiosità – la prima normativa effettiva di disciplina del settore risale anche in questo caso all'anno 1923 ⁽³⁷⁹⁾. Peraltro, al contrario di quanto avvenuto per le banche popolari, il Legislatore di epoca monarchica è riuscito effettivamente a disciplinare il settore delle casse rurali attraverso un adeguato *Testo Unico delle leggi sul'ordinamento delle Casse Rurali ed Artigiane* (c.d. T.U.C.R.A.) di cui al *R.D. 26 agosto 1937, n. 1706*.

Dobbiamo anche ricordare che, diversamente per le loro “cugine”, le banche di credito cooperativo hanno sempre avuto un'effettiva composizione “tipica” dei loro attivi in Stato Patrimoniale, costituiti per lungo tempo da microcrediti all'agricoltura ed all'artigianato in zone rurali o scarsamente industrializzate del Paese ⁽³⁸⁰⁾. Ciò non ha mai posto in essere dibattiti così veementi come per le popolari sullo scopo programmatico o la reale forma societaria di tali istituti. Ci troviamo, quindi, dinnanzi ad un universo che definiremmo *storicamente e dottrinalmente* più coerente di quello dipinto in precedenza ⁽³⁸¹⁾, anche se con l'attuale normativa di cui al T.U.B. (Artt. 33-37) le BB.C.C. si aprono al modulo della banca universale e rinunciano de facto alla tipizzazione dei loro assets.

Se, quindi, è dagli anni '90 che ogni B.C.C. si è adeguata alla de specializzazione del suo bilancio, è pur giusta l'opinione di chi riscontra nell'ormai ben noto concetto di “localismo” la tipicità di tali istituti ⁽³⁸²⁾. D'altro canto la normativa attualmente in vigore muove in tal senso: lo statuto tipo di ogni B.C.C. deve addirittura contenere la determinazione della zona di competenza ⁽³⁸³⁾.

La preservazione della mutualità delle BB.C.C. risiederebbe in due elementi normativi principali: anzitutto il socio deve risiedere od operare con continuità nel territorio della banca (severità che nelle banche popolari non si riscontra) e secondariamente il limite al possesso azionario non è una percentuale che si adegua ad un qualsiasi valore di capitale sociale – come per le popolari ed il loro 0,5% – ma è la tassativa e non superabile cifra di 50'000€. Ciò pone un vero e proprio tetto al capitale della banca. Conseguentemente, le due caratteristiche appena citate, se sommate, portano i singoli istituti ad un inevitabile limite alla crescita dimensionale ed alla diversificazione degli attivi ⁽³⁸⁴⁾. Ciò contrasta con la visione di rafforzamento del sistema finanziario e bancario nazionale e l'*imprimatur* dell'esecutivo negli ultimi tempi.

³⁷⁹ Ci riferiamo al *R.D. 21 ottobre 1923, n. 2413*.

³⁸⁰ Cfr. Troiano, *Tipologie soggettive bancarie e organizzazione di gruppo*, in AA.VV. *L'ordinamento finanziario italiano* (a cura di Francesco Capriglione), Tomo II, III, CEDAM, 2010, pag. 558.

³⁸¹ E' da fugare ogni dubbio sulla mutualità prevalente di tali enti, stando a quanto afferma il *D.Lgs. 310/2004*.

³⁸² Cfr. Troiano, *Op. Cit.*, pag. 558.

³⁸³ Laddove Banca d'Italia è precisa: la condizione di <<operare con continuità>> nella zona di competenza risiede nell'equazione zona di competenza = centro d'interesse per il singolo socio. Le relazioni possono essere di riverso tipo, purché suscettibili di valutazione economica (Cfr. Troiano, *Op. Cit.*, pag. 566).

³⁸⁴ Anche se viene ammesso che rispetto alle casse rurali di una volta oggi è molto più semplice divenire soci di tali istituti, onde favorirne anche una maggiore e più rapida capitalizzazione (Cfr. Troiano, *Op. Cit.*, pag. 556).

In effetti sono le stesse banche di credito cooperativo che hanno ormai preso coscienza di una realtà immutabile e incontrastabile ⁽³⁸⁵⁾: il settore bancario nazionale va ad evolversi verso grandi fusioni tra gruppi bancari di notevoli dimensioni e la fine delle banche popolari più grandi come società cooperative bancarie – e di molte loro filiali nelle province - potrebbe diventare una leva competitiva ad una nuova e più vigorosa opera di penetrazione territoriale da parte delle BB.C.C. stesse. Come se non bastasse, il finanziamento all'economia reale e locale risulta inevitabilmente penalizzato e compromesso dai requisiti patrimoniali richiesti dal Legislatore comunitario ⁽³⁸⁶⁾.

Quali sono, di fatto, i limiti alla crescita delle banche di credito cooperativo? Facciamo una breve sinossi:

- Devono esercitare il credito prevalentemente ⁽³⁸⁷⁾ a favore dei soci (*Art. 35, T.U.B.*);
- Subiscono limitazioni per la negoziazione di titoli del mercato mobiliare per conto di terzi ed obblighi informativi molto scrupolosi;
- Devono fornire nello statuto una definizione precisa del territorio di competenza e devono ottemperare alla limitazione della gestione entro lo stesso;
- Il 70% degli utili minimo deve essere dedicato (*Art. 36*) a riserva legale onde favorire la solidità patrimoniale (per le popolari il limite minimo è del solo 10%); a seguito di ulteriori distribuzioni in riserve altre e ai soci, è stato fatto notare come una B.C.C. possa redistribuire solo fino al 30% dei suoi utili (contro il 90% delle popolari) ⁽³⁸⁸⁾
- Hanno un obbligo di destinazione di parte degli utili netti a fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, perfettamente in linea con la disciplina civilistica;

Non riteniamo che tali limitazioni siano compatibili con la *ratio* ordinatrice del Legislatore attuale. Così anche i vertici delle principali istituzioni del credito cooperativo: già nel 2014 Augusto Dell'Erba, di Federcasse (l'associazione di categoria che raggruppa le prime 25 banche del sistema) si esprimeva su come <<l'attuale assetto contrattuale è frutto di una sedimentazione che viene da lontano e rappresenta un mondo che non c'è più>> ⁽³⁸⁹⁾.

La riforma del credito cooperativo è stata anzitutto teorizzata proprio da Federcasse. Una prima significativa cifra dell'iniziativa che merita di essere sottolineata è la

³⁸⁵ Hanno destato scalpore e risentimento le parole del Presidente di Banca Mediolanum Ennio Doris, il quale sul *Corriere del Veneto* del 7 settembre 2014 si esprimeva così: <<le bcc faranno parte del passato>>.

³⁸⁶ Cfr. Azzi, *Audizione Federcasse*, Roma, 16 febbraio 2015, pag. 1.

³⁸⁷ Minimo il 50% dell'attività imprenditoriale deve essere dedicata ai soci in virtù della "gestione di servizio".

³⁸⁸ Cfr. Troiano, *Op. Cit.*, pag. 574.

³⁸⁹ *Cit. Le Bcc verso la prova riformista* di Cristina Casadei, *Il Sole 24 ORE*, 23 aprile 2014.

presenza di una vera e propria “autoriforma” da parte delle stesse banche più grandi del settore (quelle che evidentemente sentono di più il peso ed i limiti della normativa vigente). Contrariamente alle popolari, dove ogni iniziativa di riforma è stata spesso troncata ma quasi sempre presentata da politici delle ultime legislature, qui ci si trova dinnanzi ad un atteggiamento di profonda comprensione verso i propri limiti da parte degli intermediari finanziari protagonisti della scena ed il tentativo di superarlo attraverso un progetto ben definito e democraticamente – quanto autonomamente – disegnato. Un atto di maturità forte iniziato sin dal 2007 con la riforma autonomamente concepita della disciplina del Fondo di Garanzia Obbligazionisti e proseguita nel 2011 con la modifica degli statuti-tipo in senso di limitazione dei conflitti d’interesse. In fin dei conti lo stesso Ministro Padoan si esprimeva affermando che sarebbe <<bastata l’autoriforma>>, forse lieto che l’esecutivo non si fosse dovuto prender la briga di compiere un altro sforzo di redazione di un D.d.L. tanto complesso quanto quello sulle popolari.

Il percorso di riforma, in realtà, è stato facilitato dalla presenza di un forte e prestigioso istituto centrale di settore, l’I.C.C.R.E.A., il quale dal 1995 coordina la strategia settoriale attraverso l’Iccrea Holding S.p.A.. A seguito del Comprehensive Assessment svolto dalla B.C.E. nel 2014 si evidenziarono i punti di solidità patrimoniale delle banche di credito cooperativo; Federcasse elogiò per l’occasione il ruolo di guida assunto proprio dall’I.C.C.R.E.A. nella graduale riforma del settore ⁽³⁹⁰⁾. Nello specifico, il comparto delle B.B.C.C. si presentava con 250 milioni di capitalizzazione in surplus rispetto ai requisiti richiesti per far fronte a gravi shock sistemici ⁽³⁹¹⁾; senza alcun dubbio, un risultato di cui andar fieri, ma che non ha costituito un “rilassamento” dei vertici di I.C.C.R.E.A., ma li ha anzi spronati a perseguire una più organica e definitiva riforma del proprio settore.

Le linee guida del progetto di riforma per come delineato da Federcasse sarebbero, stando all’Audizione in merito al *D.L. 3/2015*:

- Indipendenza del sistema da apporti patrimoniali di natura esclusivamente speculativa: che non si tradurrà – ovviamente – nello “stop” ad ogni iniziativa di apporto di capitali esterni, ma solo ad una sua più attenta valutazione sugli impatti sul bilancio della banca e sulla clientela servita;
- Prosecuzione della tutela dei servizi in virtù della “gestione di servizio” e del principio del localismo: in ottemperanza evidente all’*Art. 2* dello Statuto-tipo di ogni B.C.C.;
- Caratterizzazione di alterità nel trattamento della clientela, nella penetrazione territoriale e nella logica del profitto non massimizzato rispetto ai grandi gruppi bancari nazionali sotto forma di società per azioni;
- Razionalizzazione dei networks ed eliminazione delle <<ridondanze>> che allontanerebbero il raggiungimento delle efficienze organizzativa ed operativa;

³⁹⁰ Cfr. Reggio, Trizzino, *Credito cooperativo: gli stress test BCE danno ragione al grande percorso di auto-organizzazione interno al sistema bcc ed alla modernità della formula cooperativa*, Roma, 28 ottobre 2014.

³⁹¹ Cfr. *Ciclone test sulle banche la sorpresa sono le Bcc* di Pietro Saccò, Avvenire, 28 ottobre 2014.

- Sistemi di monitoring per la singola B.C.C. che agisca in autonomia eccessiva rispetto alle linee programmatiche di settore e premiazione delle virtuose ⁽³⁹²⁾;
- Prevenzione di rischi d'interesse grazie ad innovazioni nella governance;
- Potenziare le fabbriche di prodotto per assumere connotazione anche "industriale";

Un simile sistema, particolarmente per quanto concerne le autonomie concesse alle singole banche, prevede la creazione di una grande holding capogruppo con la quale ogni singola B.C.C. stipuli in "patto di coesione". L'ipotesi, proposta dal nucleo di banche facenti parte di Federcasse e che implicitamente si riferisce ad un potenziamento di Iccrea Holding S.p.A., non è risultata gradita ai vertici di alcune banche, ad ogni modo ⁽³⁹³⁾ in virtù di rischi di "lock-in" ⁽³⁹⁴⁾, ma sarebbe perfettamente in linea con lo sviluppo del progetto d'aggregazione ed outsourcing "Tangram". Ad ogni modo, il capitale sociale della capogruppo sarebbe versato per 2/3 e non meno da soci delle BB.C.C. aderenti. La creazione di tale ente sovraordinato – che si è posta come origine di dibattito acceso - risponderebbe appieno alla richieste di Governo e Banca d'Italia sull'evoluzione in un modello bancario "federale" ⁽³⁹⁵⁾. Altre ipotesi vorrebbero la creazione di più holdings; a quel punto, però, verrebbe a determinarsi un universo più autonomistico, ma anche più frazionario e con la possibilità che le holdings adottino tra loro comportamenti divergenti se non addirittura concorrenziali.

Perfino il ruolo di Federcasse, come ha avuto a dire lo stesso Presidente Azzi, potrebbe uscire dal progetto di riforma sensibilmente modificato: egli, infatti, auspica che l'associazione di categoria si evolva in un vero e proprio garante che vigili sulla correttezza delle prassi di mercato ed il rispetto delle regole comuni tra banche diverse.

Appendice: dati numerici essenziali sulle banche di credito cooperativo.

Istituti	379
Sportelli (percentuale delle filiali nazionali)	4'441 (14,40%)
Soci	1'200'000
Dipendenti	37'000
Quota di mercato	8%

³⁹² <<Abbiamo proposto con forte convinzione di modularlo sul merito. Quanto più una banca è solida, efficiente e trasparente, tanto maggiori saranno gli spazi di autonomia>> (Cit. Alessandro Azzi in <<Bcc alla svolta, pronta la riforma>>, di Marco Ferrando, Il Sola 24 ORE, 12 luglio 2015).

³⁹³ Si guardi alle proteste di Cassa Padana B.C.C. e FederLUS (Lazio, Umbria, Sardegna), ed alle antiche cooperative à la Raiffeisen in Trentino Alto-Adige e Veneto (Cfr. *Credito cooperativo: le linee guida di Federcasse per la riforma*, di Macri Puricelli, www.popolis.it/credito-cooperativo-le-linee-guida-di-federcasse-per-la-riforma/, 13 marzo 2015).

³⁹⁴ Cfr. Alberto Grisoni, *Riforma delle BCC: a che punto siamo*, www.aziendabanca.it/index.php/Mercato/riforma-credito-cooperativo-bcc.html, 7 agosto 2015

³⁹⁵ Così Grisoni, 2015.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., Corporate Governance Forum - *“La riforma delle banche popolari”*, PricewaterhouseCoopers, 2005.

Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, *“Comunicato Stampa Ufficiale – l’Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, ritiene il recente d.l. del Governo, gravido di conseguenze negative su risparmio nazionale e su credito famiglie piccole medie imprese, per un paese, come il nostro, privo d’investitori di lungo periodo in azienda bancarie e, non ultima, ingiustificato e ingiustificabile”*, 22 gennaio 2015.

Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, *“Comunicato Stampa Ufficiale – Il Consiglio di Amministrazione dell’Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, riunitosi in data odierna sotto la presidenza del rag. Ettore Caselli, ha preso in esame la situazione determinatasi a seguito della pubblicazione del D.L. del 24 gennaio 2015 che , come è noto, è intervenuto sulle banche Popolari”*, 4 febbraio 2015.

Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, *“Audizione di Associazione Nazionale fra le Banche Popolari – Indagine conoscitiva sul Sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea”*, Roma, 11 febbraio 2015.

Azzi A., *“Audizione Federcasse alle Commissioni riunite Finanze e Attività produttive della Camera”*, Federcasse, Roma, 16 febbraio 2015.

Banca Centrale Europea, *“The Euro Area Bank Lending Survey – 1st Quarter of 2014”*, aprile 2014.

Banca Centrale Europea, *“Aggregate Report on the Comprehensive Assessment”*, ottobre 2014.

Banca dei Regolamenti Internazionali, *“Basel II: Revised International capital framework”*, 4 luglio 2006.

Banca dei Regolamenti Internazionali, *“79^a Relazione annuale della B.R.I.”*, 29 giugno 2009.

Banca dei Regolamenti Internazionali, *“Schema internazionale di regolamentazione per le banche (Basilea III)”*, ottobre 2014.

Banca d’Italia, *“Vigilanza bancaria e finanziaria - Documento per la consultazione – Disposizioni di vigilanza banche popolari”*, aprile 2015.

Banca d'Italia, *“Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 – Disposizioni di vigilanza per le banche - XX aggiornamento”*, aprile 2015.

Bocciardelli R., *“<<Popolari, la riforma è positiva>>”* in *Il Sole 24 ORE*, 19 febbraio 2015.

Bocciardelli R., *“Assopopolari: arrivano gli speculatori”* in *Il Sole 24 ORE*, 20 febbraio 2015.

Bocciarelli R., *“Popolari, dalla Camera sì alla riforma”* in *Il Sole 24 ORE*, 5 marzo 2015.

Camera dei Deputati, *“Sintesi degli emendamenti approvati dalle Commissioni riunite VI Finanze e X Attività produttive – n. 267/1”*, Edizione provvisoria, 5 marzo 2015.

Capezzone D., Marino M. M., Mucchetti M., Gasparri M., Ferrara M., Bonfrisco C., *lettera al Presidente del Consiglio Enrico Letta, al Ministro dell'Economia e delle Finanze Fabrizio Saccomanni e al Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco*, Roma, 16 gennaio 2014.

Capriglione F., *“Evoluzione della disciplina di settore”*, in AA.VV., *“L'ordinamento finanziario italiano”* (a cura di Francesco Capriglione), Tomo I, II, CEDAM, 2010.

Capriglione F., Giubilei M., Mancinelli L., De Lillo E., in Capriglione F., *“Commentario al Testo Unico Bancario”*, Tomo I, III, CEDAM, 2012.

Carini P., *“Riflessioni sui progetti di riforma dell'ordinamento delle banche popolari italiane”*, *Bancaria* n. 6 – Problemi legali, dicembre 2003.

Casadei C., *“Le Bcc verso la prova riformista”*, *Il Sole 24 ORE*, 23 aprile 2014.

Castronovi S., *“Contributo di Altroconsumo”*, Altroconsumo, Roma, 11 febbraio 2015.

Cervini C., *“Federcasse apre al cambiamento”*, MF Milano Finanza, 10 febbraio 2015.

Condemi M., *“L'esclusione dalla riforma societaria delle banche costituite in forma cooperativa: questioni interpretative e prospettive di intervento”* in AA.VV., *Saggi e monografie di Diritto dell'Economia n°5 - “Nuovo Diritto Societario ed intermediazione bancaria e finanziaria”* (a cura di Francesco Capriglione), CEDAM, 2003.

Costi R., *“L'ordinamento bancario”*, III, il Mulino, 2001.

De Simone E., *Economia Textbook - “Storia economica – Dalla rivoluzione industriale alle rivoluzioni informatica”*, IV, FrancoAngeli, 2012.

Draghi M., *“Intervento del Governatore della Banca d’Italia”* all’Assemblea Ordinaria dell’A.B.I., Banca d’Italia, Roma, 8 luglio 2009.

Draghi M., *“Parere della Banca Centrale Europea del 25 marzo 2015 sulla riforma delle banche popolari (CON/2015/13)”*, Banca Centrale Europea, Francoforte sul Meno, 25 marzo 2015.

Davi L., *“Popolari, la Spa insieme alle nozze”* in *Il Sole 24 ORE*, 26 marzo 2015.

F.G., *“Il futuro delle Bcc? Gatti: <<Doris fa profezie Noi crediamo in ricchezza>>”*, *Corriere del Veneto*, 9 luglio 2014.

Federconsumatori, *“Riforma delle banche popolari”*, Roma, 11 febbraio 2015.

Ferrando M., *“<<Bcc alla svolta, pronta la riforma>>”*, *Il Sole 24 ORE*, 12 luglio 2015.

Fondo Monetario Internazionale, *“Global Financial Stability Report”*, ottobre 2013.

Fondo Monetario Internazionale, *“Technical Note on the Financial Situation of Italian Households and Non-Financial Corporations and Risks to the Banking System”*, 6 dicembre 2013.

Franceschi A., *“La riforma in Borsa già vale due volte Mps”* in *Il Sole 24 ORE*, 20 febbraio 2015.

Gabbi G., *Empowering lives through knowledge and imagination – “Evoluzione e impatti della normativa di vigilanza”*, SDA Bocconi, 2015.

Giordano P., *“Audizione 11 febbraio 2015”*, Adiconsum, Roma, 11 febbraio 2015.

Grisoni A., *“Riforma delle BCC: a che punto siamo”*, www.aziendabanca.it, 7 agosto 2015.

Messori M., *“Laudatio. Mario Draghi, innovatore istituzionale”*, LUISS University Press, 2013.

Patuelli A., *“Relazione del Presidente all’Assemblea dell’Associazione Bancaria Italiana del 10 luglio 2013”*, Mimma Editrice S.r.L., Roma, 10 luglio 2013.

Patuelli A., *“Relazione del Presidente all’Assemblea dell’Associazione Bancaria Italiana del 10 luglio 2014”*, Mimma Editrice S.r.L., Roma, 10 luglio 2014.

Passacantando F., *“Intervento di Franco Passacantando – Banca d’Italia”* nel convegno *“Convegno: Banche Popolari e Imprese, per la competitività dei sistemi territoriali”*, Banca d’Italia, Bologna, 17 febbraio 2012.

Pellegrini M., *“Il decreto legge n. 3 del 2015. Un’occasione mancata per la ridefinizione della ‘cooperazione di credito’”* in AA.VV. *“La riforma delle banche popolari”* (a cura di Francesco Capriglione), CEDAM, 2015.

Pipitone M., Quaderni – *“Scopo Mutualistico e forma cooperativa delle banche popolari”*, Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, 1997.

Pitruzzella G., *“AS1137 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza”*, Agcm, Roma, 4 luglio 2014.

Pitruzzella G., *“Audizione del Presidente dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato”*, Agcm, Roma, 18 febbraio 2015.

Puricelli M., *“Credito cooperativo: le linee guida di Federcasse per la riforma”*, www.popolis.it, 13 marzo 2015.

R.E TE Imprese Italia, *“Audizione”*, Roma, 18 febbraio 2015.

Reggio M., Trizzino C., *“Credito cooperativo: gli stress test BCE danno ragione al grande percorso di auto-organizzazione interno al sistema bcc ed alla modernità della formula cooperativa”*, Federcasse, Roma, 28 ottobre 2014.

Righi S., *“Popolari Voto plurimo per le Spa E la Vicenza punta sul <<Borsino>>”*, in Corriere della Sera, 30 marzo 2015.

Romano B., *“Bruxelles stringe i tempi sul mercato unico dei capitali”* in Il Sole 24 ORE, 19 febbraio 2015.

Romano G., *“I. Dalla Volksbank alla Banca popolare: origini del dibattito su <<forma>> e <<sostanza>> di un istituto controverso”* in Giovanni Romano, *“Appunti di una ricerca sulle banche popolari: storia e legislazione”*, LUISS Guido carli – CERADI, agosto 2013.

Rossi S., *“Crescita, innovazione e finanza in Italia. Il ruolo delle banche popolari”* nel convegno *“Convegno: Banche popolari e imprese innovative. Cooperare per crescere”*, Banca d’Italia, Bergamo, 22 febbraio 2013.

Rossi S., *“Testimonianza del Direttore Generale della Banca d’Italia”*, Divisione Editoria e stampa della Banca d’Italia, Roma, 17 febbraio 2015.

Saccò P., *“Ciclone test sulle banche – La sorpresa sono le Bcc”*, Avvenire, 28 ottobre 2014.

Saccomanni F., *“Le sfide per le banche popolari nel nuovo scenario regolamentare”* nel convegno *“Banche cooperative e sviluppo solidale: sfide e opportunità”*, Banca d’Italia, Verona, 26 febbraio 2010.

Speciale A., Totaro L., Sirletti S., *“Draghi Sees Case for Consolidation in Italy’s Banking Industry”* in Bloomberg, 26 marzo 2015.

Sunders A., Millon Cornett M., Anolli M., Alemanni B., *“Economia degli intermediari finanziari”*, III, McGraw-Hill, 2010.

Tarantola A. M., *“Le banche popolari nel confronto competitivo: vocazione territoriale e profili di governance”* nel convegno *“Le banche popolari cooperative: profili italiani ed europei”*, Taormina, 27 febbraio 2009.

Tarantola A. M., *“La riforma delle banche popolari (disegni di legge nn. 437, 709, 799, 926, 940 e 1084) - Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d’Italia”*, Banca d’Italia, Roma, 22 giugno 2011.

Troiano V., *“Tipologie soggettive bancarie e organizzazioni di gruppo”* in AA.VV., *“L’ordinamento finanziario italiano”* (a cura di Francesco Capriglione), Tomo II, II, CEDAM, 2010.

The Boston Consulting Group, AllianceBernstein L.P., *“La riforma delle banche popolari”*, 2015.

Truzzi F., *“Audizione dell’11-2-2015”*, Assoutenti, Roma, 11 febbraio 2015.

Ursini G., *“Osservazioni del Codacons – Coordinamento di associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti dei consumatori e degli utenti – in merito al disegno di legge C. 2844, di conversione in legge del decreto-legge n. 3 del 2015, recante ‘Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti’”*, Codacons, Roma, 10 febbraio 2015.

Vegas G., *“Audizione del Presidente della Consob”*, Consob, Roma, 11 febbraio 2015.

Venesio C., *“Intervento di Camillo Venesio, Presidente del Comitato Ristretto Piccole Banche dell’ABI”* nel convegno *“Banche Private e fondazioni europee: autonomia e creazione di valore per le comunità locali”*, Firenze, 12-13 giugno 2003.

Visco I., *“Intervento del Governatore della Banca d’Italia”* all’Assemblea Ordinaria dell’A.B.I., Banca d’Italia, Roma, 10 luglio 2013.

Visco I., *“Intervento del Governatore della Banca d’Italia”* in Assemblea Ordinaria dell’A.B.I., Banca d’Italia, Roma, 8 luglio 2015.
