

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2875

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GIANCARLO GIORGETTI, CÈ, BALLAMAN, BIANCHI CLERICI, BRICCOLO, CAPARINI, DIDONÈ, GUIDO DUSSIN, LUCIANO DUSSIN, ERCOLE, FONTANINI, DARIO GALLI, GIBELLI, LUSSANA, MARTINELLI, FRANCESCA MARTINI, PAROLO, POLLEDRI, RIZZI, GUIDO GIUSEPPE ROSSI, SERGIO ROSSI, STUCCHI, VASCON

Disposizioni in materia di banche popolari

Presentata il 19 giugno 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le banche popolari costituiscono un'importante realtà bancaria nel sistema economico del nostro Paese che trova, peraltro, rispondenza, a livello di Unione europea, in analoghi sistemi di banche cooperative. Le banche popolari, e in generale tutte quelle a matrice cooperativa, stanno, ovunque, rafforzando il proprio posizionamento nel mercato, soprattutto in virtù del loro carattere localistico: in Europa, la quota di mercato detenuta da banche cooperative ha ormai raggiunto il 17 per cento, livello significativamente superato in alcuni grandi Paesi, tra cui l'Italia. Nel nostro Paese, in particolare, nel periodo 1996-2001 sono aumentate da 24 a 44 le province nelle quali la quota di sportelli che fa capo alle banche popolari e alle loro controllate è superiore al 25 per cento.

Banche popolari: numero di province in cui la quota di sportelli delle banche popolari è maggiore del:

	1996	2001
25%	24	44
30%	17	34
40%	9	17

Fonte: Elaborazione su dati Società interbancaria per l'automazione.

Quota di sportelli sul totale sistema:

1996	19,7%
2001	22,7%

Fonte: Elaborazioni su dati Società interbancaria per l'automazione.

Alla crescente e capillare presenza delle banche popolari sul territorio, a cui cor-

risponde una quota di mercato delle stesse di oltre un quinto e una parte ancora maggiore della clientela bancaria, si accompagna un grado di rischiosità del credito notevolmente inferiore a quello del sistema e al tempo stesso una redditività mediamente più alta.

*Banche popolari: profilo di rischiosità
Rapporto sofferenze lorde/impieghi totali*

	Banche popolari	Banche (*)
1991	4,95	6,97
1996	8,21	11,07
2001	4,03	4,50

(*) Per il 1991 banche con raccolta a breve termine.
Fonte: Banca d'Italia e Associazione nazionale banche popolari.

*Banche popolari: profilo di redditività.
Risultato di gestione in percentuale dei fondi intermediati.*

	Banche popolari	Banche
1991	1,87	1,49
1996	1,85	1,23
2001	1,96	1,69

Fonte: Banca d'Italia e Associazione nazionale banche popolari.

I soggetti che costituiscono il credito popolare sono poi legati da interessi strategici omogenei, definiti dalla natura privata delle banche popolari; dalla proprietà diffusa e frazionata che le caratterizza, articolata su quattro categorie di soci (finanziatori puri, clienti, dipendenti e amministratori); dal loro forte radicamento nel territorio; dalla vicinanza che esse esprimono, più e meglio di altre banche locali, alle famiglie e alle imprese minori.

Tali comuni riferimenti determinano comportamenti uniformi che assicurano un governo dell'impresa sano ed equilibrato, l'attenzione alle economie locali coniugata all'offerta di servizi di elevata qualità, un'allocatione del credito che previene fenomeni di razionamento nei confronti degli operatori di minore dimen-

sione, a cui tendenzialmente indurrebbe l'aumentata concentrazione del sistema.

Come dichiarato dal Governatore della Banca d'Italia in occasione della recente assemblea dell'Istituto, si può allora concludere che le banche popolari, con i loro peculiari comportamenti e « con il loro originale Statuto (...) arricchiscono l'articolazione del nostro sistema bancario », rendendolo più adeguato alla struttura produttiva nazionale, ove prevalgono le piccole e medie imprese, e quindi specificamente idoneo a sostenere lo sviluppo del Paese.

In effetti, occorre rilevare che alle famiglie produttrici, alle imprese artigiane e alle piccole e medie imprese si riferisce, secondo stime ufficiali, circa il 75 per cento degli occupati e il 60 per cento della ricchezza prodotta annualmente dai settori non finanziari dell'economia.

Ove si considerassero le disposizioni vigenti come un ostacolo alla piena competitività sul piano della concorrenza, al ricorso del mercato dei capitali e alla crescita, ovvero si desse per scontata una scarsa contendibilità delle banche popolari — tuttavia ridottesi da 100 a 39 nell'ultimo decennio — così eliminando, di conseguenza, ogni difesa istituzionale della cooperativa popolare, si perverrebbe a distruggere una formula di successo, frutto di una evoluzione di circa 140 anni.

Ciò, in ultima analisi, potrebbe produrre guadagni borsistici, ma senza certezze sulla validità dei sottostanti progetti di impresa che, viceversa, rappresenta l'unica razionale motivazione della riallocazione della proprietà; eliminerebbe dal mercato creditizio efficaci concorrenti; tenderebbe ad accrescere, senza ragioni di interesse generale, la concentrazione dell'attività economica e finanziaria.

Un ampio processo di ridimensionamento del credito popolare a favore di entità creditizie di tipo nazionale non aventi peculiare e forte riferimento al territorio, contrasterebbe con gli interessi strategici dell'economia nazionale. Quasi certamente nel medio-lungo periodo esso produrrebbe fenomeni di razionamento del credito alle imprese minori come ri-

cordato in più occasioni da economisti e da vertici istituzionali italiani e stranieri. La stessa recente affermazione del Governatore della Banca d'Italia circa l'attuale assenza di razionamento del credito o di peggioramento delle condizioni alle piccole unità produttive va infatti interpretata alla luce della accresciuta presenza territoriale delle banche popolari, concomitante al processo di aggregazione del sistema.

Quota dell'attivo di bilancio delle banche popolari rispetto al sistema (valori in percentuale).

	Banche interreg.	Banche regionali	Banche interprov.
1995	16,4	36,7	26,1
2000	37,7	47,8	33,0

Fonte: Centrale dei bilanci bancari — ABI, ACRI, Assbank, Assopopolari.

Gli effetti negativi di un eventuale drastico ridimensionamento del credito popolare sulla struttura produttiva, sull'occupazione e, in generale, sulla complessiva situazione economico-sociale del Paese non sarebbero certo lievi.

Per l'ulteriore buon funzionamento della banca popolare deve allora essere rispettata la logica sottesa al modello: il voto capitaro e le limitazioni alla sua delegabilità, il limite al possesso e il gradimento vanno mantenuti.

Il voto capitaro è, infatti, strumento di legame della banca popolare al territorio ed è tipico e imprescindibile della struttura cooperativa. Esso permette agli « stakeholder » di esprimere, con lo stesso peso dei maggiori possessori di azioni, le istanze locali, genuinamente e senza pericolo di « distorsioni capitalistiche ». Il voto multiplo ne contaminerebbe il principio. Le deleghe in numero eccessivo lo snaturerebbero.

Al gradimento in realtà si ricorre in misura limitata, specie nel caso di banche popolari quotate, dato che i diritti patrimoniali circolano comunque liberamente. Tuttavia esso non può considerarsi un mero retaggio del passato quando si abbia presente che per partecipare alla gestione di una società fortemente caratterizzata,

come quella cooperativa, appare logico ed equo richiedere almeno una manifestazione di volontà; questo fa sì che si configuri allora come un elemento positivo, da conservare.

Occorre, invece, accrescere la flessibilità del modello; una flessibilità tale da consentire all'autonomia statutaria, vigilata dalla Banca d'Italia, di migliorare il funzionamento degli organi di governo societario e di soddisfare esigenze specifiche, specie se connesse alla quotazione e alla congiunta presenza di soci aventi particolari connotazioni, quali gli organismi di investimento collettivo del risparmio a lungo termine (ad esempio, fondi pensione) e altri investitori istituzionali (ad esempio, fondazioni e in generale tutti i soggetti privati e pubblici con patrimoni da gestire cautelativamente).

A tali soggetti, per loro natura non interessati ad essere coinvolti nella gestione delle banche — nelle quali potrebbero tuttavia far confluire cospicue quantità di risparmio « popolare » e « istituzionale » — ma solo ad esercitare in maniera efficace il controllo, si prevede di consentire una partecipazione al capitale più elevata dello 0,50 per cento, così stimolando la loro convenienza all'investimento, oltre che la possibilità di una più incisiva azione di controllo, utilizzando a loro beneficio la disposizione di cui all'articolo 148, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

L'estensione alle banche popolari quotate di questa norma si è finora rivelata sterile. Una disposizione diretta a precisare che lo scopo di essa — assicurare che un membro del collegio sindacale sia eletto dalla minoranza — è egualmente soddisfatto nelle banche popolari quotate quando la nomina avvenga su designazione degli investitori istituzionali, appare pienamente rispondente alle finalità della norma stessa.

Appare inoltre opportuno assimilare le compagnie di assicurazione esercenti il ramo vita, tradizionali investitori interessati al rendimento e alla stabilità nel tempo dello stesso, agli altri investitori

istituzionali ai fini della partecipazione al capitale delle banche popolari.

Complessivamente per tali vie si amplierebbe in maniera significativa il mercato dei titoli delle banche popolari.

Gli impulsi generati dai cambiamenti intervenuti nel sistema bancario sono stati colti in pieno dalle banche popolari, che hanno profittato dell'occasione, non solo per accrescere l'efficienza e l'efficacia globali della categoria, ma anche per rafforzare la stabilità delle singole banche e dell'intero comparto. L'ampio processo di concentrazione che ne è derivato è stato realizzato in larghissima parte all'interno della categoria e senza costi per la collettività.

Banche popolari: profilo strutturale

	Banche popolari	Banche popolari S.p.A. controllate da cooperative popolari	Banche S.p.A. controllate da cooperative popolari
1991	103	—	—
1996	77	20	12
2001	44	24	32

Fonte: Associazione nazionale banche popolari.

Inoltre, le banche popolari hanno contribuito attivamente, assumendosi oneri non indifferenti, al riassetto e alla riallocazione della proprietà del resto del sistema bancario, smentendo nei fatti talune valutazioni d'immobilismo e di scarsa contendibilità.

Occorre ancora osservare che la maggiore « stabilità » degli amministratori (permanenza media nei consigli di amministrazione di 7 anni a fronte dei 5 anni rilevati per le banche Spa) deriva non tanto da autoreferenzialità, quanto dal fatto che essi sono espressione delle forze rappresentative del territorio di insediamento (società civile, economia, mondo della cultura) la cui struttura è solo lentamente mutabile, e per ciò stesso dei soci nel loro complesso più che di una loro parte. D'altro canto, la normativa vigente offre già all'autonomia statutaria strumenti in grado di accrescere anche la partecipazione dei soci alla vita della società. Parliamo di assemblee separate, di voto per corrispondenza, di voto di lista.

Se poi si verificassero casi anomali, in cui elementi di autoreferenzialità fossero individuati nella partecipazione all'assemblea dei soci-dipendenti, l'opportuno utilizzo statutario delle previsioni sulle deleghe di voto imposte alle banche popolari quotate dalle autorità di vigilanza potrebbe concorrere a neutralizzare l' indesiderato fenomeno. Il che motiva la puntuale previsione dell'articolo 2 della proposta di legge, che, introducendo i commi 1-bis e 1-ter dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, recanti norme in materia di voto per delega, assume particolare rilievo sotto i profili della più ampia partecipazione dei soci alle assemblee, rafforzando così il carattere democratico della *governance* delle banche popolari.

A completamento del quadro, appare infine necessario considerare criticamente l'affermazione disinformata e disinvolta secondo cui le banche popolari hanno perso lo « scopo mutualistico ». Al riguardo va rilevato che la storia di queste banche comincia nel 1864 ed è solo con il codice di commercio del 1882 che viene introdotta nell'ordinamento una disciplina generale della società cooperativa, che però non richiede lo scopo mutualistico come essenziale al contratto. Successivamente, il codice del 1942 considera la società cooperativa come uno dei modelli organizzativi delle imprese, l'unico che possa essere utilizzato da quelle che hanno scopo mutualistico. Le banche popolari non si sono quindi allontanate dall'unico modello che rilevi per il legislatore, quello normativo e, coerentemente con la loro natura non mutualistica, non hanno mai goduto di alcuna agevolazione fiscale o contributiva.

Da tutte le precedenti considerazioni discende l'opportunità di una legge che, nel rispetto dei principi che sono alla base del successo di queste banche, introduca alcuni ulteriori elementi di flessibilità che consentano loro di meglio rispondere alle esigenze connesse all'evoluzione del contesto in cui operano. Cosa a cui giudichiamo di poter provvedere con l'articolato che segue.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Disposizioni generali).

1. Le banche popolari si costituiscono nella forma di società cooperativa per azioni a responsabilità limitata.

2. Resta ferma la disciplina delle banche popolari contenuta nel testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni.

3. Alle banche popolari si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni vigenti in materia di società cooperative e le disposizioni da adottare ai sensi della legge 3 ottobre 2001, n. 366.

ART. 2.

(Voto per delega).

1. All'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, dopo il comma 1, sono inseriti i seguenti:

« *1-bis.* Lo statuto determina il numero massimo di deleghe che possono essere conferite ad un socio. In ogni caso, ciascun socio non può rappresentare più di dieci soci.

1-ter. Fermo restando il limite massimo di cui al secondo periodo del comma *1-bis*, le autorità di vigilanza, nell'esercizio del potere di valutazione dello statuto, possono indicare un numero inferiore di deleghe conferibili in una banca popolare quotata nei mercati regolamentati, in relazione alla ampiezza ed alla diffusione territoriale del corpo sociale ».

ART. 3.

(Disposizioni in materia di partecipazioni nelle banche popolari).

1. All'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993,

n. 385, dopo il comma 3 è inserito il seguente:

« 3-bis. Gli investitori istituzionali, indicati nell'elenco di cui articolo 30-bis, possono acquisire partecipazioni nelle banche popolari quotate nei mercati regolamentati in misura singolarmente non superiore al 5 per cento del capitale di ciascuna banca, salvo i più ridotti limiti previsti dalla disciplina propria di ciascuno di essi e dallo statuto della banca. Tali soggetti e gli organismi di investimento collettivo del risparmio, nel loro complesso, non possono detenere una quota maggioritaria del capitale della banca ».

ART. 4.

(Emissione di nuove azioni).

1. All'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 6-bis. Le banche popolari quotate nei mercati regolamentati possono procedere all'emissione di nuove azioni soltanto in via straordinaria e su conforme deliberazione dell'assemblea straordinaria ».

ART. 5.

(Disposizioni in materia di sindaci di minoranza).

1. Al testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, dopo l'articolo 30 è inserito il seguente:

« ART. 30-bis. *(Sindaci di minoranza)* —
1. Gli statuti delle banche popolari quotate nei mercati regolamentati prevedono che la nomina dei sindaci eletti dalla minoranza avvenga su designazione degli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari e di altri investitori istituzionali partecipanti al capitale, inclusi in un apposito elenco predisposto dal Ministro dell'economia e delle finanze.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze predispone l'elenco di cui al comma 1, tenendo conto degli investitori istituzionali che, sulla base di norme o dello statuto, sono tenuti ad una gestione cautelativa del loro patrimonio, e di eventuali altri soggetti quali:

- a) fondi pensione;
- b) imprese di assicurazione esercenti il ramo vita;
- c) fondazioni;
- d) associazioni senza fini di lucro;
- e) altri soggetti che gestiscono disponibilità di lungo periodo secondo criteri non speculativi ».

€ 0,26



14PDL0029231