



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI  
"M. FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA E MANAGEMENT**

**PROVA FINALE**

**"LEGGE N. 33/2015: LA RIFORMA DELLE BANCHE POPOLARI  
ITALIANE"**

**RELATORE:**

**CH.MO PROF. Bruno Maria Parigi**

**LAUREANDO: Carlo Bassan**

**MATRICOLA N. 1043460**

**ANNO ACCADEMICO 2014 – 2015**

## INDICE

INTRODUZIONE	3
1 FONDATORI E PRINCIPI	4
1.1 <i>LA NASCITA DEL MOVIMENTO COOPERATIVO</i>	4
1.2 <i>LA DIFFUSIONE DEI PRINCIPI COOPERATIVI IN ITALIA</i>	5
2 CARATTERISTICHE E NORME DELLE BANCHE POPOLARI ITALIANE	7
2.1 <i>LA DISCIPLINA DELLE SOCIETA' COOPERATIVE</i>	7
2.2 <i>LA NORMATIVA DELLE BANCHE POPOLARI NEL TUB</i>	10
3 IL CONTENUTO DELLA RIFORMA	12
4 EFFETTI DELLA RIFORMA	19
5 CRITICHE ALLA RIFORMA	24
CONCLUSIONI	28
BIBLIOGRAFIA	29

## INTRODUZIONE

Le banche popolari di grandi dimensioni sono state profondamente rivoluzionate attraverso la legge n. 33 del 24 marzo 2015, risultante dalla conversione del decreto legge n. 3 del 24 gennaio 2015 adottato dal Governo Italiano in un più ampio programma di riforme riguardanti numerosi settori dell'economia italiana. Tale provvedimento ha il compito di regolare l'attività di queste società. Infatti, come si vedrà nei capitoli seguenti, sono numerose le caratteristiche che non permettono più a tali società di essere considerate attività cooperative. Questi connotati saranno mutati grazie alla riforma poiché alla precedente normativa delle società cooperative verrà sostituita quella delle società per azioni. In questo modo queste società saranno a tutti gli effetti delle Spa. Una rilevante conseguenza è l'effettiva contendibilità della governance, che potrà divenire più efficiente grazie all'intervento del mercato, come verrà spiegato nei capitoli a seguire. Finora, infatti, a causa di caratteristiche quali il voto capitario, il limite azionario e la funzione delle deleghe, tali società possedevano un governance difficilmente contendibile, che, in alcuni casi, non permetteva una gestione efficiente.

Tramite questa legge si perde quel punto centrale che era stato il caposaldo di questo tipo di istituto bancario fin dalla sua nascita: il voto capitario. Tale tipologia di votazione viene a mancare perché la nuova legge prevede che tutte le banche popolari con un attivo maggiore agli 8 miliardi di Euro devono procedere alla trasformazione in Spa, passando così al voto proporzionale al capitale apportato.

Questa riforma coinvolgerà, quindi, solo quelle banche popolari di grandi dimensioni, lasciando la possibilità alle banche popolari più piccole e alle banche di credito cooperativo di esercitare l'attività bancaria attraverso la forma della società cooperativa, sfruttandone quindi tutti i principi.

Questo lavoro è suddiviso in 5 capitoli.

Nei primi due capitoli sarà descritta la nascita delle banche popolari e saranno evidenziate le caratteristiche e le principali norme che erano proprie di queste banche nel periodo antecedente la riforma.

Nel secondo capitolo sarà illustrato il contenuto della riforma nei punti chiave.

Nel terzo capitolo si cercherà di soffermarsi sugli effetti che questa legge avrà sulle banche coinvolte.

Infine, nell'ultimo capitolo si porrà l'attenzione sulle principali critiche mosse contro la riforma.

## 1 FONDATORI E PRINCIPI

### 1.1 LA NASCITA DEL MOVIMENTO COOPERATIVO

Il movimento bancario cooperativo è nato grazie alle idee di Hermann Schulze von Delitzsch (politico, economista e banchiere tedesco) e di Friedrich Wilhelm Raiffeisen (politico tedesco) nella Germania del XIX secolo. Le loro convinzioni erano fondate su due importanti principi: un approccio etico all'economia ed una concezione non neutrale della finanza (Romano, 2013). A proposito del primo concetto intendevano che l'economia aveva la capacità di ispirare operazioni dirette a migliorare le condizioni di vita degli uomini; mentre per una concezione non neutrale della finanza volevano rilevare che grazie ad essa si potevano individuare "migliori assetti organizzativi e produttivi all'interno della società" (Romano, 2013). Sebbene avessero le stesse idee di base, crearono due diverse tipologie di banche cooperative: il primo fondò le Volksbanken, ossia le banche popolari rivolte al mondo imprenditoriale, mentre il secondo creò le omonime Raiffeisen cioè le banche di credito cooperativo dedicate al panorama agricolo.

L'introduzione di queste società a carattere cooperativo avvenne non a caso a seguito dell'industrializzazione dei maggiori paesi europei del XIX secolo. In questo processo di trasformazione da società agricole ed industriali, nacquero le grandi imprese che riuscirono a svilupparsi negli anni grazie al consistente aiuto del sistema bancario, il quale fornì il capitale necessario per svolgere le varie attività industriali. Tali risorse provennero da grandi istituti finanziari, che focalizzarono le loro attività sulle significative operazioni di investimento riguardanti queste nuove attività, che potevano garantire un alto rendimento. In questa situazione vennero però trascurati determinati settori quali l'agricoltura, l'edilizia, le piccole imprese commerciali e artigiane che inizialmente ottennero solamente svantaggi dall'industrializzazione.

L'economista tedesco rivoluzionò il concetto di banca introducendo il peculiare soggetto di socio-cliente e il concetto di "auto-aiuto": infatti, gli interessati, prima di essere clienti, dovevano divenire soci della stessa conferendo il capitale necessario. L'istituto bancario poteva così dotarsi di un capitale proprio e attraverso il conferimento si voleva limitare l'accesso solo a quei determinati soci che erano in grado di "aiutare se stessi" (Romano, 2013). Tra gli aspetti più importanti dell'ideologia di Schulze vi fu l'adozione della responsabilità illimitata dei soci, utilizzata per promuovere due aspetti: fornire le adeguate garanzie al mercato e agli altri istituti finanziari e responsabilizzare i soci perché, in caso di perdite, avrebbero risposto solidalmente alla banca e questo implicava che dovevano

assicurarsi una buona amministrazione. Inoltre, venne introdotta un'importante novità nel mondo capitalistico: il voto capitario. Ogni socio, quindi, aveva lo stesso peso e aveva a disposizione un singolo voto: tutto ciò per rendere l'amministrazione di questi istituti più democratica possibile e, per garantire l'effettività della democrazia nelle decisioni dell'assemblea, venne previsto un limite al possesso azionario.

Schulze prevede, poi, che la banca avrebbe dovuto espandersi sul territorio per garantire i rendimenti necessari e avere la possibilità di compiere operazioni con terzi, solo se ciò non avesse compromesso lo scopo primario della società (Romano, 2013). Inoltre fu prevista la distribuzione degli utili per attrarre investitori e per migliorare le economie personali dei soci. Mentre l'obiettivo delle Volksbanken erano le attività imprenditoriali, le Raffeisen si focalizzarono sullo sviluppo del mondo agricolo con l'obiettivo di integrarlo nel circuito commerciale. Ugualmente alle prime, anche nelle casse rurali del credito era prevista la responsabilità illimitata e il voto capitario ma differivano su altri importanti aspetti. Infatti, non era previsto l'obbligo del conferimento da parte dei soci; era imposta la gratuità dell'amministrazione per garantire sicurezza ai soci alimentando lo spirito di solidarietà e per abbassare i costi di gestione; non era prevista la distribuzione di utili perché erano destinati a creare un riserva, prima a copertura dei capitali prestati dai soci, poi per contribuire a opere di pubblica utilità. Inoltre queste cooperative dovevano rimanere di piccole dimensioni al fine di basarsi sulla reciproca conoscenza per la selezione iniziale e per stabilire la solvibilità del credito e potevano concedere prestiti sia a breve che a lungo termine.

## 1.2 LA DIFFUSIONE DEI PRINCIPI COOPERATIVI IN ITALIA

Le idee del movimento cooperativo furono importate in tutti i paesi europei ed il promotore delle Volksbanken in Italia fu l'economista e giurista Luigi Luzzatti. Il quale, però, non replicò esattamente tutte le disposizioni che aveva fornito il banchiere tedesco poiché ne cambiò una tra le più importanti: infatti scelse che la forma societaria che tali istituti avrebbero dovuto utilizzare dovesse essere quella della società per azioni, implicando quindi la responsabilità limitata dei soci. La conseguenza fu la sostituzione del legame solidale tra i soci, con un adeguato capitale finanziario, da offrire come garanzia per il mercato. Tali risorse monetarie quindi non furono più raccolte solamente dalle disponibilità dei piccoli commercianti, ma si aggiunsero anche borghesi e capitalisti, creando un istituto bancario controverso a causa della sua stessa natura. L'economista italiano e le sue idee, per le suddette ragioni, furono ampiamente criticati ma Luzzatti spiegò che le ragioni che portarono alla

scelta della società per azioni furono di diverso tipo: fu sottolineato il fatto che le banche popolari, attraverso la responsabilità illimitata, non avrebbero ottenuto il capitale necessario perché questa forma societaria era considerata “sgradita” dalla popolazione italiana (Romano, 2013). Difese, poi, le sue opinioni screditando tale tipologia di responsabilità quale fonte di pericolo tale da scoraggiare i potenziali clienti e i soci delle classi agiate, che da lui erano ritenuti essenziali per una buona amministrazione dell’istituto (Romani, 2013). Illustrò che per porre rimedio alla questione sociale, creata dall’industrializzazione, ci fosse l’esigenza di creare delle banche interclassiste poiché ai capitali delle piccole realtà avrebbero dovuto aggiungersi le risorse della classe borghese per permettere alle banche cooperative di ottenere più risorse garantendo una migliore gestione e promuovendo, inoltre, iniziative di carattere sociale, attraverso la cooperazioni di soggetti appartenenti a diverse classi sociali. Tali spiegazioni non riuscirono a convincere i molti critici delle sue idee, i quali credevano che il suo unico obiettivo fosse di “consegnare” questi nuovi istituti finanziari alla borghesia italiana (Romano, 2013).

Indipendentemente dalle ragioni che hanno portato all’introduzione di questi istituti seguendo i principi di Luzzatti e dalle critiche degli oppositori, è indispensabile considerare questo nuovo istituto bancario quale unica forma di cooperazione in grado di soccorrere quelle classi sociali delle popolazioni dei paesi europei che rischiavano di subire un’elevata perdita socio-economica a causa del processo di industrializzazione, il quale causò una veloce crescita economica e industriale rafforzando le parole-chiave del capitalismo: proprietà privata, profitto individuale e concorrenza.

## 2 CARATTERISTICHE E NORME DELLE BANCHE POPOLARI ITALIANE

### 2.1 LA DISCIPLINA DELLE SOCIETÀ COOPERATIVE

È possibile ora analizzare, prima, le caratteristiche essenziali della macro classe delle società cooperative, poi, la normativa specifica delle banche popolari, nel periodo precedente la riforma.

Innanzitutto, l'attività cooperativa è garantita dall'articolo 45 della Costituzione italiana che "riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata" ed inoltre "ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità". Proprio quest'articolo è stato tra i primi che i critici della riforma hanno richiamato, sottolineando appunto l'incostituzionalità di questa legge che non garantisce lo sviluppo della cooperazione, come l'art. 45 impone. Infatti, se da un lato la Costituzione ne promuove la funzione sociale, può sembrare ambiguo che tramite una legge s'impongano dei limiti allo svolgimento di questo tipo di attività, riservandone l'utilizzo solo a quelle società che rispettano i requisiti quantitativi della riforma. Però questa potrebbe non essere l'unica chiave di lettura di quest'articolo, il quale potrebbe essere inteso come lo strumento per non consentire alle società cooperative di poter svolgere qualsiasi attività, senza limiti né controlli. Infatti, deve esserne garantito lo sviluppo genuino limitando, quindi, lo svolgimento dell'attività a quelle società che sono in grado di mantenere la funzione centrale della cooperativa.

D'altra parte, il codice civile, utilizza due requisiti per identificare questo tipo di società: lo scopo mutualistico e il capitale variabile, tra loro correlati. Il primo concetto consiste nel fatto che l'attività principale consiste nella fornitura, ai soci, di beni o servizi a condizioni più vantaggiose rispetto al mercato, poiché lo scopo è il soddisfacimento di un bisogno particolare dei soci e non la remunerazione del capitale. Ciò non preclude la massimizzazione dei profitti, poiché la società può vendere i beni/servizi a prezzo di mercato ai soci, determinando un profitto. Questo, però, non dovrà essere distribuito ai soci in base al capitale posseduto, ma dovrà invece essere "rimborsato in ragione della natura e della qualità dei beni/servizi mutualistici acquistati da ciascun socio" (Cian, 2013).

Anche se queste società dovrebbero indirizzare le loro attività ai soci, l'articolo 2521, comma 2, del Codice Civile, indica la possibilità di "prevedere [tramite atto costitutivo] che la società svolga la propria attività anche con terzi". Quindi, queste società, sono formate sia da soci clienti e sia da soggetti terzi, i quali ricevono dividendi in cambio di risorse finanziarie utilizzate per svolgere l'attività della società. Tra le varie norme, l'articolo 2521 è uno tra

quelli che suscitano più perplessità ed è citato per sostenere la fondatezza della riforma. Tale articolo non sembra, infatti, coerente ai principi cardine riguardanti la funzione sociale della cooperazione perché lo scopo di queste società dovrebbe essere quello di fornire beni o servizi ai soci; invece quest'articolo allarga la clientela consentendo attività con soggetti terzi. In un certo senso, se prima è sancita l'importanza della società cooperativa per garantirne i benefici ai soci, viene in seguito quasi annullata in quanto questo tipo di società non differisce, per quanto riguarda i destinatari delle attività svolte, da qualsiasi altra società, la quale può vendere beni e servizi a chiunque li richieda. Tuttavia il senso di quest'articolo può essere cercato nella possibilità che concede a queste banche di conseguire utili che siano investibili per soddisfare il bisogno economico dei soci.

In seguito, dal momento in cui le società cooperative potevano godere di facilitazioni fiscali, si è posto un problema di prevalenza dell'attività, cioè se fosse principalmente svolta a favore dei soci, rispettando i principi della cooperazione, o se fosse solo un mezzo per ottenere i benefici fiscali. Infatti, al principio della prevalenza della mutualità è stata connessa la concessione di agevolazioni fiscali riguardanti la riserva legale, i ristorni e la ritenuta sugli interessi. In merito a quanto detto, quindi, gli articoli 2512 e 2513 indicano quali società sono considerate a mutualità prevalente e quali sono i criteri per stabilire l'effettività della prevalenza. In questo quadro, comunque, sono sempre state escluse le banche popolari, come enunciato esplicitamente dall'art 29, comma 4, del D.lgs. n. 385 del 1° settembre 1993 e come ribadito dalla risoluzione n. 81/E del 2014 dell'Agenzia delle Entrate. Quest'ultima spiega come alle banche popolari non si applicano le disposizioni degli articoli 2512, 2513 e 2514 (come indicato dall'art. 150-bis del TUB), cioè quelle norme che “contraddistinguono le cooperative aventi finalità mutualistiche”. Infatti, tutte le disposizioni riguardanti tali agevolazioni sono applicabili, in ambito bancario, solo alle banche di credito cooperativo. Anche quest'aspetto ha portato a pensare che, non essendo a mutualità prevalente, le banche popolari abbiano perso la funzione sociale della cooperazione e per tale motivo vi è la necessità di rivedere le norme a loro applicabili.

Anche se non è prevalente, uno degli obiettivi di queste società è destinare i beni/servizi prodotti ai soci, e la sua effettività obbliga la previsione, attraverso l'atto costitutivo, di requisiti soggettivi di ammissione per gli stessi (art. 2527), per stabilire i soggetti privilegiati nell'utilizzo dei prodotti della cooperativa. Lo scopo mutualistico incide anche sulla compagine perché deve essere garantita la possibilità di accesso a chi possiede i requisiti stabiliti (art. 2528) e agevolata l'uscita ai soggetti non più interessati. Inoltre, per garantire la concreta applicabilità dell'articolo 2528, vi è l'obbligo di fornire un giudizio motivato sull'ammissione o sul rifiuto nei confronti di nuovi soci. Per svolgere nel migliore dei modi



L'attività di entrata e uscita dei soci è essenziale, per queste società, il requisito del capitale variabile (art. 2524) al fine di garantire la piena mobilità, senza la necessità di modificare puntualmente l'atto costitutivo. Anche se tutto ciò è previsto a livello teorico non è talvolta valido sul piano pratico, con particolare attenzione alle banche popolari non quotate. Queste società, non essendo presenti nei listini finanziari, provvedono a una stima delle loro azioni tramite le valutazioni di esperti del settore; e si può dire che questi esperti siano diretti dalle società stesse configurando, infine, un'auto-valutazione delle azioni (Gaziano, 2013). Con questa pratica le quote delle popolari sono, il più delle volte, sovrastimate e possono essere negoziate solo su "mercati interni", nei quali non è sempre possibile trovare la controparte (Griffa, 2015). Per questo motivo, in molti casi, i soci che esprimono la volontà di liquidare le azioni da loro possedute non riescono nel loro intento, sia per mancanza di soggetti disposti ad acquistarle sia per volontà della stessa banca. Quest'ultima infatti potrebbe acquistare le azioni messe in vendita "nei limiti degli utili distribuibili e delle riserve disponibili risultanti dall'ultimo bilancio regolarmente approvato" (art. 2529) rispettando i requisiti dell'articolo 2545-quinquies, cioè "se il rapporto tra il patrimonio netto e il complessivo indebitamento della società è superiore ad un quarto", ma non ha alcun obbligo di legge a procedere all'acquisto. Tali problematiche divengono inoltre più diffuse perché la categoria dei soci si allarga per le pratiche messe in atto da alcune banche popolari, con le quali i clienti che chiedono prestiti o mutui sono vincolati all'acquisto di azioni o obbligazioni per poter usufruire dei servizi della banca, le quali sono difficilmente alienabili per i motivi sopra elencati.

Infine, ovviamente, le assemblee societarie sono caratterizzate dal voto capitaro (art. 2538) e dalla possibilità di votare tramite delega (art. 2539). Come già più volte detto il principio di "una testa, un voto" è il mezzo per garantire la democraticità delle decisioni assembleari. Questa norma è un elemento positivo se il numero dei soci è relativamente contenuto, cosicché i vari soci possano esprimere le loro opinioni e indirizzare le decisioni aziendali verso l'obiettivo accettato dalla maggioranza. Inoltre considerando l'originaria natura delle cooperative, che dovrebbero avere carattere locale, un numero di soci limitato e il voto capitaro rappresentano un aspetto positivo per tutti coloro che aderiscano a questo tipo di società al fine di ottenere un beneficio. Può, invece, divenire un problema qualora il numero dei soci sia molto ampio e se l'attività della società si sia estesa a livello territoriale. Infatti non tutti potranno, per svariate ragioni, partecipare alle assemblee, in tal modo si configureranno delle riunioni per i pochi soci maggiormente interessati che potranno prendere decisioni più facilmente e più vicine ai loro interessi. L'art. 2539 viene quindi in soccorso a questa problematica prevedendo che "ciascun socio può rappresentare sino ad un massimo di

dieci soci”. Ma, anche questa norma non riesce a risolvere a pieno la questione, incontrando dei limiti poiché alcune società cooperative, quali le banche popolari, si sono estese a livello nazionale, comprendendo migliaia di soci. Può quindi essere difficile per tutti i soci esprimere il loro voto, favorendo piccoli gruppi di soci che, possono far valere le loro decisioni. Inoltre il numero effettivo di deleghe conferibile è deciso dallo statuto e non è detto che l’assemblea voglia utilizzare il limite massimo. Con particolare riguardo alle banche popolari bisogna ricordare che sono formate da diverse figure di socio: amministratore, finanziatore, dipendente e utente. Ognuna delle quali ha un diverso obiettivo: gli amministratori mirano alla loro rielezione, i finanziatori vogliono un rendimento finanziario, il dipendente aspira ad una adeguata retribuzione e gli utenti sono interessati ai servizi che la banca può offrire. L’amministratore quindi avrà il compito di soddisfare le esigenze dei soci che gli consentiranno di proseguire il suo mandato (Alessandrini, 2003). In quest’ambito è importante il voto capitario e la funzione della delega. Siccome, come già detto, non tutti i soci partecipano alle votazioni, l’obiettivo che l’amministratore dovrà perseguire sarà quello della categoria che ha a disposizione “le teste” necessarie per la sua rielezione. In questo modo quindi non ci sarà una società che riesce ad assicurare ad ogni socio la massimizzazione del suo obiettivo, ma solo alla categoria prevalente.

## 2.2 LA NORMATIVA DELLE BANCHE POPOLARI NEL TUB

La normativa specifica riguardante le banche popolari è contenuta nel Capo V del Testo Unico Bancario dall’articolo 28 all’articolo 32. È necessario analizzare queste norme, in seguito modificate parzialmente dalla legge n. 33/2015, per averne i riferimenti da poter utilizzare nel momento in cui si discuterà del contenuto della riforma.

Il primo comma dell’articolo 28 disciplina l’esercizio dell’attività bancaria da parte di società cooperative perché lo riserva alle banche popolari e alle banche di credito cooperativo, illustrando nel secondo comma che a queste tipo di banche “non si applicano i controlli sulle società cooperative attribuiti all’autorità governativa dal codice civile”. Ciò appare contraddittorio poiché la vigilanza sulle società cooperative viene appositamente svolta per adempiere alle funzioni della Repubblica indicate dall’articolo 45 della Costituzione, menzionato sopra. In seguito, nel terzo comma, sono riservate le agevolazioni fiscali alle banche di credito cooperativo che rispettano i principi di mutualità prevalente (art. 2514) e i principi di operatività (art. 35 TUB). Questi due articoli sono da sottolineare per l’importanza che rivestono nel diversificare le banche di credito cooperativo dalle popolari. Il primo infatti

non è applicabile per le banche popolari (come evidenziato dall'articolo 150-bis del TUB), per le quali quindi non sono applicabili le disposizioni fiscali di carattere agevolativo. L'obiettivo dell'articolo 35 è, invece, quello di riservare l'attività bancaria delle BCC "prevalentemente a favore dei soci"; solo la Banca d'Italia "può autorizzare, per periodi determinati" queste banche a svolgere attività prevalentemente "a favore di soggetti diversi dai soci". Questa norma non comprende le banche popolari che, quindi, hanno la libertà di scegliere se destinare l'attività prevalentemente ai soci o a soggetti terzi, creando uno degli elementi di discussione per chi critica l'attività delle popolari.

L'articolo 29 sancisce la forma giuridica che le popolari devono assumere, cioè la società cooperativa per azioni a responsabile limitata; l'ultimo comma contiene invece una "esclusione" per quanto riguarda le popolari poiché viene menzionata la non applicabilità del D.lgs. 1577/1947. Questo decreto contiene i requisiti necessari, stabiliti dalla legge, per acquisire la qualifica di socio, ammettendo in questo modo qualsiasi soggetto, e i requisiti mutualistici da rispettare per ottenere i benefici fiscali relativi alle società cooperative. Ciò rafforza la non applicabilità alle banche popolari di quelle disposizioni fiscali di carattere agevolativo di cui le altre società cooperative possono godere.

Successivamente, vi è l'articolo 30 che contiene i commi riguardanti il voto capitario ("ogni socio ha un voto"), il limite al possesso azionario e la possibili partecipazioni delle fondazioni. Il suddetto limite è stabilito nella misura non eccedente l'1 per cento del capitale sociale, anche se lo statuto può prevedere limiti inferiori, fino allo 0,5 per cento. Per quanto riguarda le fondazioni, le banche popolari hanno la possibilità di consentire la partecipazione di fondazioni di origine bancarie, poiché "gli statuti possono fissare al 3 per cento" tale partecipazione. Nel quarto comma è poi stabilito che "il numero minimo dei soci non può essere inferiore a duecento", per garantire la già citata democrazia durante le assemblee.

L'ultimo articolo stabilisce infine le disposizioni in materia di distribuzioni degli utili, infatti, a causa del primo comma "le banche popolari devono destinare almeno il 10 per cento degli utili netti annuali a riserva legale". Il secondo comma invece impone che "la quota di utili non assegnata a riserva legale, ad altre riserve, ad altre destinazioni previste dallo statuto o non distribuita ai soci, è destinata a beneficenza o assistenza". L'articolo 32 quindi pone dei limiti alla facoltà di disporre degli utili e cerca inoltre di garantire quelle forme di aiuto e cooperazioni che tali società dovrebbe spontaneamente fornire.

### 3 IL CONTENUTO DELLA RIFORMA

Il decreto legge contenente la riforma è stato emanato il 24 gennaio 2015 ed è stato convertito in legge due mesi più tardi, cioè il 24 marzo 2015. Questo decreto accoglie 13 articoli riguardanti non solo le disposizioni sulle banche popolari, ma norme “per il sistema bancario e gli investimenti”.

Il primo articolo che si trova leggendo questa legge è proprio quello che rivoluziona le banche popolari in esame. Quest’articolo introduce degli elementi di novità nelle norme già presenti nel testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.

All’articolo 28 viene aggiunto un ulteriore comma che consente alla Banca d’Italia, anche in deroga a norme di legge, di limitare il diritto al rimborso delle azioni in caso di recesso o di esclusione del socio, nel caso ciò sia “necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca”. Questa disposizione risponde all’esigenza di impedire che, a causa della trasformazione in Spa, le banche popolari, dovendo liquidare le azioni di numerosi soci, che non siano più interessati a detenerle dopo la trasformazione, risultino notevolmente indebolite con riguardo al patrimonio. Quindi, questa è una norma a favore delle popolari, con l’obiettivo di non lasciarle “sole” nel momento del loro cambiamento più grande. La Banca d’Italia ha completato questa norma con le disposizioni attuative contenute nella circolare n. 285 del 2013 (con l’aggiornamento n. 9 del 9 giugno 2015) che, alla parte terza, capitolo 4, sezione III, indica che “lo statuto della banca popolare attribuisce all’organo con funzione di supervisione strategica la facoltà di limitare o rinviare, in tutto o in parte e senza limiti di tempo, il rimborso delle azioni e degli altri strumenti di capitale del socio uscente”. Viene quindi esplicitato che questa limitazione non è vincolata temporalmente ma è liberamente manipolabile dagli organi competenti. I quali possono, in questo modo, determinare i soggetti destinatari dei rimborsi delle azioni, potendo quindi privilegiare persone “rilevanti” (personaggi di spicco del mondo politico ed economico, soggetti con un quantitativo relativamente elevato di azioni) che potrebbe formare una pubblicità positiva per la banca. Quindi se da un lato si tratta di una norma coerente al profondo cambiamento che queste banche stanno subendo, le quali devono essere supportate dalle istituzioni per renderle competitive dopo i corposi stravolgimenti, dall’altro non è del tutto chiaro perché non sia stato indicato un limite di tempo. In questo modo, infatti, tutti quei soci che, in futuro, vorranno liquidare la loro quota di azioni dalle popolari Spa, per ragioni che non concernono con la trasformazione, potranno ricevere una risposta negativa. Nella norma viene appunto esplicitato che tale potere è attribuito in deroga all’articolo 2437 del Codice Civile che consente al socio di recedere, per tutte o parte delle sue azioni, se non ha

concorso alle deliberazioni riguardanti diversi argomenti quali, ad esempio, la trasformazione della società.

Una motivazione potrebbe essere trovata nella vigilanza unica europea, infatti, a partire dal 4 novembre 2014 è stato introdotto il "sistema unico di vigilanza" per assicurare la sicurezza e la stabilità del sistema bancario europeo, per migliorare l'integrazione finanziaria e per assicurare un controllo coerente ([bankingsupervision.europa.eu](http://bankingsupervision.europa.eu)). Questo nuovo sistema di vigilanza è formato dal "comprehensive assessment" che si divide in: "Stress Test", per verificare la tenuta dei bilanci bancari in scenari avversi; e un'analisi sulla qualità degli attivi degli istituti ([asset quality review](http://bankingsupervision.europa.eu)) con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle esposizioni bancarie ([bankingsupervision.europa.eu](http://bankingsupervision.europa.eu)). Queste disposizioni sono riprese anche dalla Banca d'Italia con la sopracitata circolare n. 285 del 2013, nella quale viene aggiunto (successivamente a quanto detto prima) che l'organo con funzione di supervisione strategica valuta "la complessiva situazione finanziaria, di liquidità e di solvibilità della banca o del gruppo" e "l'importo del capitale primario di classe 1, del capitale di classe 1 (CET1) e del capitale totale in rapporto ai requisiti del CRR". Vi è quindi una stretta connessione tra la normativa europea e le disposizioni attuative della Banca d'Italia. Infatti, l'organo competente deve valutare la possibilità di limitare i rimborsi delle azioni sulla base di criteri equivalenti a quelli utilizzati dalla vigilanza europea, per permettere, appunto, alle "nuove" banche popolari di superare questi test. Da questo punto di vista si tratta di una disposizione coerente che consente alle banche popolari di proseguire l'attività dopo un profondo cambiamento. Tuttavia, anche dopo quest'osservazione, non è del tutto chiaro il motivo che ha portato a non definire dei limiti di tempo. Infatti queste società continueranno ad interessare quei soggetti che intendono diventare soci per i principi basilari della cooperativa ma potrebbe comportare un disincentivo per i soggetti attratti solo dal ritorno economico poiché potrebbero acquisire azioni di altre società maggiormente liquidabili in futuro. Inoltre se la banca ha la possibilità di impedire ai vari soci di "uscire" dalla società, soprattutto per quelle non quotate, potrebbe essere mascherata una non buona situazione economica grazie al corposo numero di azionisti (e dal relativo capitale apportato), impossibilitati a vendere. Potrebbe essere alimentata una falsa credibilità della banca poiché alcuni azionisti rimarrebbero tali non per il buon operato della società ma a causa dell'impossibilità di liquidare le quote, attraendo magari nuovi investitori ignari. Pare quindi una norma che sicuramente aiuta la banca, ma è di sicuro uno svantaggio per gli azionisti poiché si creano delle azioni difficilmente liquidabili.

Procedendo con il testo della riforma vengono aggiunti 3 nuovi commi all'articolo 29 mentre viene abrogato il terzo comma dello stesso. Il primo che è stato inserito riguarda il più grande cambiamento che la nuova legge ha apportato: indica infatti che il limite all'attivo della banca

popolare, il quale non può superare 8 miliardi di euro. Viene poi sancito che se “la banca è capogruppo di un gruppo bancario, il limite è determinato a livello consolidato”. È questo un articolo molto importante perché funge da spartiacque tra le società cooperative che possono ancora definirsi banche popolari e quelle che devono per legge assumere la forma della società per azioni. Anche con riguardo a questa disposizione la Banca d’Italia è intervenuta per specificare le modalità con le quali calcolare effettivamente l’attivo. Innanzitutto è specificato che viene usato tale indicatore perché rientra tra quelli “fondamentali ai fini della complessità dell’intermediario e della sua rilevanza per la stabilità del sistema finanziario”. Si è quindi cercato un indicatore “semplice” da individuare e che fosse correlato alle dimensioni della società. Infatti, sono proprio le dimensioni una delle cause che hanno portato alla ristrutturazione del settore delle banche popolari. La Banca d’Italia specifica, appunto, che il superamento del suddetto limite “è incompatibile con il mantenimento del modello di banca popolare”. Tale norma, infatti, si fonda sul fatto che per le caratteristiche delle banche popolari, quindi limiti al possesso azionario, voto capitario, partecipazione alle assemblee, non sia adeguata un’attività bancaria di grandi dimensioni, poiché viene snaturato il principio stesso della cooperazione a livello locale. Anche se è chiaro che l’attivo non può superare gli 8 miliardi di euro, meno chiara è la questione relativa a quale totale attivo bisogna considerare. La circolare quindi spiega le possibili opzioni di calcolo prese in considerazione dalla Banca d’Italia distinguendo tra perimetro di consolidamento a fini contabili e a fini prudenziali. Il primo si caratterizza per “il massimo livello di trasparenza”, in quanto è un semplice dato contabile che scaturisce dal bilancio della banca, che è pubblico; però in questo modo vengono considerate anche attività che sono estranee a quelle che caratterizzano l’attività della società di tipo bancario, quali ad esempio “attività di tipo industriale o assicurativo”. Il secondo, invece, considera oltre all’attività della capogruppo, anche le imprese collegate che esercitano “in via principale o esclusiva attività bancaria, finanziaria e strumentale”. In questo caso quindi si considera un attivo più coerente alle finalità del provvedimento normativo poiché si contano solo quelle attività strettamente bancarie e si crea così la giusta distinzione tra chi supera il parametro e chi non lo supera cioè tra chi può usufruire del modello della banca popolare in forma cooperativa e chi deve utilizzare la forma della società per azioni. Un ulteriore vantaggio risiede nel fatto che i criteri per il calcolo sono allineati a quelli utilizzati dal Meccanismo di vigilanza unico europeo. Però, anche questo metodo non è privo di svantaggi, infatti, contrariamente al primo, possiede un minor livello di trasparenza siccome è un dato che viene acquisito dalla sola Banca d’Italia e non viene reso pubblico. Anche alla presenza di questi svantaggi, la circolare, infine, specifica che il criterio preferito per il calcolo dell’attivo è quello che considera il perimetro di consolidamento a fini

prudenziali per la maggior corrispondenza alle finalità della riforma e poiché si utilizzano gli stessi metodi della vigilanza europea.

Il testo della legge n. 33 del 2015 continua indicando la procedura che la banca popolare deve seguire nel caso in cui il suddetto limite sia superato. L'organo di amministrazione sarà tenuto a "convocare l'assemblea per le determinazioni del caso"; se, trascorso il periodo di un anno, "l'attivo non è stato ridotto [...] né è stata deliberata la trasformazione in società per azioni [...], la Banca d'Italia, tenuto conto delle circostanze e dell'entità del superamento, può adottare il divieto di intraprendere nuove operazioni" e può "proporre alla Banca centrale europea la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria".

Sempre nel medesimo articolo, nell'ultimo comma viene sancito che la "Banca d'Italia detta disposizioni di attuazione del presente articolo" contenute nella già citata circolare n. 285 del 2013. Proprio perché inizialmente mancavano queste disposizioni, è stato previsto un regime transitorio per le banche popolari che, alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 3, possedevano un attivo superiore agli 8 miliardi di euro. Queste società devono in ogni caso rispettare le regole dettate dai nuovi commi 2-bis e 2-ter dell'articolo 29 (limite dell'attivo e procedura in caso di superamento), ma, solo in questo caso, possono usufruire di un periodo di 18 mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni di attuazione della Banca d'Italia (quindi hanno sei mesi in più rispetto ai dodici mesi indicati dall'articolo 29, comma 2-ter). Questo intervallo è stabilito dal comma 2 dell'articolo 1 della riforma; mentre la circolare n. 285 afferma che tale periodo comincia a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione delle stesse "nelle forme consuete (sito web della Banca d'Italia)".

Ancora relativamente all'articolo 29, è stato abrogato il comma 3. Quest'ultimo era stato inserito con le integrazioni e correzioni che si riferiscono alla riforma del diritto societario del 2003 e prevedeva che "la nomina dei membri degli organi di amministrazione e controllo spetti esclusivamente ai competenti organi sociali". Eliminando questo comma, alle banche popolari tornerà ad applicarsi l'art. 2542 del codice civile, com'era previsto in precedenza. Ma saranno considerati solamente i commi 1 e 5 perché l'art. 150-bis del TUB prevede l'inapplicabilità dei commi 2 e 4 (il comma 3 è stato soppresso con le integrazioni e correzioni). Quindi è stabilito che "la nomina degli amministratori spetta all'assemblea fatta eccezione per i primi amministratori che sono nominati nell'atto costitutivo", "la nomina di uno o più amministratori può essere attribuita dall'atto costitutivo allo Stato o ad enti pubblici" e che "in ogni caso, la nomina della maggioranza degli amministratori è riservata all'assemblea". D'altra parte, il comma 2 prevede che la maggioranza degli amministratori sia scelta dai soci cooperatori ma non essendo applicabile significa che soggetti terzi (Stato, enti pubblici) hanno il potere di eleggere la maggioranza degli amministratori. Con riguardo alle

popolari di grandi dimensioni che saranno società per azioni, tale norma è coerente con il fatto che tali società non siano più considerate cooperative ma siano ritenute alla stregua delle altre Spa. Quest'aspetto può quindi rivelarsi positivo poiché può essere un elemento di garanzia per quanto riguarda l'efficienza delle banche popolari: gli amministratori non dovranno più soddisfare le esigenze dei soli soci cooperatori per assicurarsi la rielezione, ma dovranno considerare ora anche le aspettative di altre categorie di soggetti più attenti al buon andamento della società.

Tramite la riforma è stato, inoltre, modificato l'articolo 31. Quest'ultimo prevedeva in precedenza l'autorizzazione della Banca d'Italia alla trasformazione in società per azioni rivolta alle banche popolari, "per esigenze di rafforzamento patrimoniale ovvero a fini di razionalizzazione del sistema". Inoltre, rientrano in questa norma anche le fusioni alle quali partecipano banche popolari. Quindi queste società cooperative, dopo aver ingrandito il loro volume d'affari e il numero dei soci, avevano già a disposizione lo strumento per compiere ciò che la riforma ha imposto ora, ma nessuna di esse ha utilizzato questo articolo. Inoltre, con la riforma quest'articolo è stato parzialmente modificato. Infatti, la trasformazione è sempre consentita (e ovviamente obbligatoria nei casi previsti dalla riforma) ma in aggiunta la legge prevede le maggioranze per le deliberazioni. È indicato che "le modifiche statutarie [...] sono deliberate in prima convocazione, con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi, purché all'assemblea sia rappresentato almeno un decimo dei soci"; mentre in seconda convocazione, rimanendo necessaria la stessa maggioranza dei due terzi, non è più necessaria una percentuale minima di soci. In questo modo viene agevolata la trasformazione, poiché il limite del 10% dei soci è facilmente superabile usufruendo della seconda convocazione. È da ricordare che i soci delle più grandi banche popolari italiane possono essere decine (ed anche centinaia) di migliaia. Ad esempio il Banco Popolare indica sul proprio sito che è formato da più di 200.000 soci e ciò vuol dire che in prima convocazione dovrebbero parteciparvi almeno 20.000 soggetti. Con tali numeri è abbastanza difficile giungere ad una decisione democratica e in tempi relativamente brevi, soprattutto ad una decisione importante quale è la trasformazione. Quindi, per facilitare lo svolgimento dell'assemblea, nella seconda convocazione non è più presente il limite percentuale. Per questi motivi il comma 3 del nuovo articolo 31 dice che "si applicano gli articoli 56 e 57". Nella versione precedente del suddetto articolo si applicavano solamente il comma 2 del 56 e i commi 2, 3 e 4 del 57. Di conseguenza era escluso il primo comma di quest'ultimo il quale afferma che "la Banca d'Italia autorizza fusioni [...] alle quali prendono parte banche quando non contrastino con il criterio di una sana e prudente gestione". Quindi, se da un lato si vuole facilitare la trasformazione in società per azioni, o le fusioni alle quali partecipano banche popolari e da



cui risultino Spa, dall'altro vi è l'intenzione di impedire che la seconda convocazione senza il limite percentuale dei soci sia utilizzata impropriamente. Questo è uno strumento per difendere l'attività di queste banche se, attraverso la forma cooperativa, riescono ad ottenere un buon livello di efficienza e altrettanti risultati economici.

Infine, la riforma ha modificato l'articolo 150-bis del TUB. Sono stati cambiati i commi 1 e 2, come già accennato in precedenza. Questi, infatti, prevedono la non applicabilità di alcune norme del codice civile, indicate articolo per articolo. Inoltre è stato modificato il comma 3, il quale disciplina il numero massimo di deleghe che ogni socio poteva ottenere al fine di rappresentare altri azionisti durante le votazioni in assemblea. In precedenza, infatti, il suddetto comma, richiama l'articolo 2539 del codice civile il quale stabilisce che "ciascun socio può rappresentare sino ad un massimo di dieci soci". Tale norma ha la funzione di facilitare lo svolgimento delle assemblee, infatti, ipotizzando una banca che abbia 100.000 soci, presumendo che tutti vogliano partecipare all'assemblea e che siano sfruttate tutte le deleghe conferibili, l'assemblea sarà composta da "solo" 10.000 soggetti. In pratica le assemblee possono essere svolte con la presenza di un decimo della totalità dei soci ma con la rappresentanza di tutto l'azionariato. La riforma ha modificato questo comma, il quale ora deroga all'articolo 2539 poiché indica che "gli statuti delle banche popolari determinano il numero massimo di deleghe [...]; in ogni caso, questo numero non è inferiore a 10 e non è superiore a 20". È stato alzato quindi il limite massimo e questo può essere considerato un aiuto per i numerosi azionisti e un'ulteriore semplificazione per le assemblee. Sfruttando il numero massimo di deleghe consentite si potrà avere un'assemblea composta dalla metà dei soci rispetto a prima e questo aiuterà a prendere decisioni più veloci. Si tratta di un cambiamento utile considerando che l'attività di alcune banche popolari si è estesa in diverse zone del territorio nazionale.

I cambiamenti discussi finora sono contenuti nel primo comma dell'articolo 1 della legge n. 33/2015, ma la norma contiene altri due commi. Il primo di questi riguarda la prima applicazione di questa nuova legge: come già detto, infatti, viene sancito che le banche popolari già in attività al momento dell'entrata in vigore della riforma hanno a disposizione 18 mesi per la trasformazione in Spa. Il secondo comma, invece, introduce una limitazione al potere di voto degli azionisti per le banche di cui al comma precedente. Cioè, tramite lo statuto, le società "possono prevedere che fino al termine indicato dallo statuto, in ogni caso non successivo a ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nessun soggetto avente diritto al voto può esercitarlo per un quantitativo di azioni superiore al 5 per cento del capitale sociale avente diritto al voto, salva la facoltà di prevedere limiti più elevati". Questa possibilità fornita alle banche popolari è la cosiddetta

clausola anti-scalata (Bocciarelli, 2015), in modo tale da evitare, almeno per il primo periodo, che pochi soggetti riescano ad acquistare un ammontare di azioni tali da possedere la maggioranza e quindi il controllo. In questo modo si renderà più graduale il passaggio da cooperativa a società per azioni. Considerando anche la norma che limita il rimborso delle azioni, questo comma serve per tutelare i soci. Infatti, se i soci non possono liquidare le azioni e pochi soggetti acquistano il numero di azioni sufficienti per controllare la società, questa maggioranza riuscirebbe a prendere decisioni, che potrebbero risultare non positive per l'investimento degli azionisti. Questi ultimi si troverebbero "bloccati" in una società diversa dalla quale avevano acquistato inizialmente le quote: una società per azioni con una maggioranza che vota in base al capitale apportato, al posto di una società cooperativa basata sul voto capitario.

#### 4 EFFETTI DELLA RIFORMA

Dalla lettura del decreto legge si evince che è stata utilizzata tale tipologia di provvedimento per “la straordinaria necessità ed urgenza di avviare il processo di adeguamento ed elevare il livello di tutela dei consumatori e di favorire lo sviluppo dell’economia del Paese, promuovendo una maggiore patrimonializzazione delle imprese italiane” e “di adottare disposizione volte a favorire l’incremento degli investimenti l’attrazione dei capitali e degli investitori istituzionali esteri, nonché favorire lo sviluppo del credito per l’export”. Queste sono le prime conseguenze derivanti dall’adozione della normativa delle Spa, ma non sono le uniche.

Innanzitutto leggendo le considerazioni dell’Audizione del Presidente della Consob, relativa all’esame della conversione del decreto legge, si nota come la prima ratio che motiva il provvedimento è la possibilità di reperire più facilmente risorse finanziarie, grazie alla trasformazione in società per azioni. Quest’aspetto è collegato, inoltre, alla nuova vigilanza europea poiché le banche, in questo modo, hanno uno strumento per poter ottenere “un rafforzamento dei coefficienti patrimoniali” (Vegas, 2015) richiesti dal già citato comprehensive assessment. Come indica la suddetta audizione, tutto ciò è possibile grazie a due importanti fattori: la contendibilità del controllo e la presenza del voto proporzionale al capitale apportato. Grazie al passaggio alla forma della Spa, si rende “più agevole e meno onerosa la contendibilità del controllo” (Vegas, 2015). Il significato di quest’affermazione va ricercato nelle procedure più veloci per ottenere il controllo della società. Con il voto capitario, siccome ogni socio ha a disposizione un voto, vi è la necessità di formare delle liste al fine di raccogliere il numero necessario di voti, anche attraverso le deleghe, per poter influenzare l’assemblea. Quindi, per un soggetto esterno intenzionato a divenire socio della cooperativa con l’obiettivo di agire attivamente in assemblea, sarà difficile ottenere facilmente il controllo. Proprio per questo motivo i soci che possono influenzare l’assemblea rimangono i medesimi e questo limita il ricambio del management. Tramite il voto proporzionale al capitale apportato, vi è una diversa situazione. Infatti, c’è un riscontro immediato dell’influenza in assemblea di ogni socio ed è più semplice per un soggetto esterno acquisire una parte considerevole di azioni per ottenere il controllo. Ovviamente è meno oneroso in termini di procedure ma non in termini economici poiché l’esborso di denaro per acquisire le azioni necessarie non è irrilevante. Comunque, il soggetto intenzionato ad acquisire il controllo, se non fosse in grado di acquistare le quote di maggioranza bensì solo una parte, avrà l’onere di assicurarsi le votazioni dei soggetti in possesso delle quote necessarie a formarla. A differenza della cooperativa, però, il numero di questi soggetti è

notevolmente più piccolo. Infatti, la maggioranza può essere anche formata semplicemente da due soggetti aventi più quote rispetto a tutti gli altri soci. Diversamente da come avviene, invece, nelle assemblee popolari formate da migliaia di soci nelle quali è necessaria la maggioranza considerando un voto per ogni socio. Unendo tutto ciò al secondo fattore si crea uno strumento per attrarre i grandi investitori poiché solo una società nella quale il voto è proporzionale al capitale apportato può essere d'interesse per i suddetti investitori (Vegas, 2015). In precedenza, infatti, non vi era motivo di investire ingenti somme se tale soggetto avrebbe avuto lo stesso peso in assemblea di un risparmiatore che avesse investito pochi euro. Quindi, grazie alla contendibilità del controllo e al voto per capitale, si possono ottenere più possibilità di accesso a risorse finanziarie.

La contendibilità del controllo è, inoltre, il punto di partenza per ottenere una più attenta vigilanza sull'operato degli amministratori e questo di conseguenza può condizionare positivamente determinati indici quali l'efficienza e la redditività (Vegas, 2015). Grazie alle dinamiche del mercato si pone l'obiettivo di una più efficiente gestione in quanto ora è più semplice operare un cambiamento dell'amministrazione che non risulta idonea (Vegas, 2015). Grazie al voto per capitale, attraverso il quale ci saranno presumibilmente un minor numero di soci, è più semplice prendere questo tipo di decisioni e non si rischia che gli amministratori siano rieletti per l'inerzia dell'assemblea (Vegas, 2015). Infatti, come indica il suddetto documento, fattori quali il voto capitaro e la presenza di numerosi soci con limiti al possesso delle azioni limitavano il controllo sull'attività del management. Siccome nessun socio poteva possedere una quota rilevante di azioni, non rientrava negli obiettivi primari il controllo del lavoro dell'amministrazione. In questo modo l'amministratore aveva comunque un apprezzabile livello di discrezionalità sulle operazioni da compiere dato che non era sottoposto a rilevanti pressioni. Si determinava così l'autoreferenzialità degli amministratori, la quale poteva determinare scelte non orientate al miglioramento dell'interesse sociale complessivo (Vegas, 2015). Inoltre, alle assemblee, partecipava una ridotta percentuale di soci. L'allegato n. 2 della suddetta Audizione evidenzia come nell'assemblea di marzo 2014 del Banco Popolare avrebbe partecipato solamente il 5 % dei soci aventi diritto al voto (considerando le deleghe). Tale percentuale non può essere considerata rappresentativa della totalità dei soci e significa che le scelte intraprese dalla società rappresentavano la volontà di una minoranza. Per questo motivo gli amministratori potevano facilmente giungere alla loro rielezione. In seguito, l'Audizione indica anche che la prassi ha evidenziato la presenza di scarsa trasparenza della raccolta delle deleghe e "l'assenza nel libro soci delle informazioni necessarie a contattare gli azionisti". In questo modo si sarebbero formati degli elenchi "paralleli a quelli ufficiali". Inoltre si sono creati vincoli associativi, tramite i patti parasociali,

di difficile individuazione, anche se questi sono “soggetti all’obbligo di trasparenza al mercato e alla Consob” (Vegas, 2015). Un esempio di ciò è l’associazione di dipendenti-soci della Banca Popolare di Milano, “amici della Bipiemme”. La Consob ne ha, infatti, multato i vertici nel 2013 poiché tale associazione era in grado di condizionare la gestione e le scelte strategiche di BPM. Nata con la semplice funzione consultiva (prevista dalla Statuto) si è invece discostata da questo compito (Conti, 2013). Per questo motivo si configurava come un patto parasociale e come tale vige l’obbligo di comunicarne l’esistenza alla Consob, però ciò non è successo. Inoltre è stata constatata l’influenza dell’associazione sulla BPM “con riferimento all’esercizio del voto in assemblea” (Conti, 2013) poiché grazie ai voti contrari degli associati e stata respinta la modifica d’innalzamento del numero delle deleghe, considerato necessario da Banca d’Italia per “favorire il ripristino di un equilibrato sistema di governance” (Conti, 2013). Tale patto, poi, favoriva la carriera degli associati perché è stato appurato che in 9 casi su 10, le promozioni dei dipendenti era appannaggio dei componenti dell’associazione. Grazie a tale esempio si può capire come in alcuni casi sia difficile conoscere i patti concordati dai vari soci, che potrebbero in casi come questo, influenzare l’assemblea, la gestione della banca e limitare il controllo sull’amministrazione.. Con la forma giuridica della società per azioni e del voto “per capitale” tutto ciò viene rivoluzionato e le dinamiche del mercato vengono in aiuto per aumentare la vigilanza sull’operato del management che può essere sostituito più facilmente nel momento in cui non si ritiene più adeguato. Una conseguenza diretta delle pressioni del mercato sull’attività degli amministratori in una Spa è l’anteposizione della remunerazione per gli azionisti, ossia i soci investitori. Infatti, con questa forma giuridica vige il voto proporzionale al capitale apportato quindi il soggetto che più investe ha un “peso” maggiore in assemblea. Per questo motivo l’obiettivo primario della società per azioni è creare un valore per questi soggetti, ossia assicurare loro un rendimento in termini di dividendi e di capital gain, attraverso la possibilità di vendere le azioni possedute ad un prezzo maggiore rispetto a quello d’acquisto. Contrariamente alle Spa, le società cooperative si pongono, invece, l’obiettivo di remunerare tutte le tipologie di soci. Infatti, oltre a remunerare l’azionista come appena visto, avranno l’obiettivo di remunerare in maniera maggiore anche i dipendenti tramite stipendi più elevati ed i clienti mettendo a loro disposizione migliori servizi. Le cooperative, quindi, cercano di remunerare l’intera “torta” e non solo la “fetta” degli azionisti. Questa affermazione, però, può non essere sempre veritiera. Infatti, nel caso in cui ci si trovi in un caso di buon andamento (e di aspettative positive) dell’attività della società, evidenziato da un aumento del prezzo delle azioni, ciò significa che i vantaggi non potrebbero essere riservati solo agli azionisti. Se un’attività migliora e accresce i suoi servizi è un vantaggio per gli utenti che li

utilizzano. Di conseguenza migliori servizi si traducono in prezzi più alti che la società può richiedere, permettendosi quindi di aumentare le remunerazioni dei dipendenti. Inoltre, grazie alla trasformazione in società per azioni si potrà ottenere una maggiore trasparenza delle governance e si potranno eseguire migliori verifiche sulla correttezza dei suddetti patti parasociali (Vegas, 2015).

Nel periodo successivo all'emanazione del decreto legge si è parlato molto nelle varie testate giornalistiche di possibili fusioni tra le varie banche coinvolte. Questo è un altro degli effetti della riforma poiché queste società non sono intenzionate a perdere la loro posizione all'interno del mercato bancario. Dato che le più grandi popolari si trasformeranno in Spa, in futuro saranno in competizione con le altre banche che hanno assunto da sempre questa forma giuridica. Perché, se prima, le popolari erano considerate dagli utenti delle società diverse dalle altre banche Spa siccome avevano degli obiettivi diversi, ora sono invece comparabili. Potrebbero, quindi, trovarsi svantaggiate poiché dovranno in poco tempo ridisegnare la struttura operativa per adeguarla alla forma giuridica e per competere con le altre Spa. Infatti, se la clientela deciderà di usufruire dei servizi delle banche Spa, si rivolgerà alla banca che considera migliore (in termini di servizi e prezzi) e presumibilmente acquisterà servizi da banche già "collaudate". Inoltre, i clienti che saranno intenzionati a rimanere soci di una banca cooperativa dovranno rivolgersi ad altri istituti. Queste due ipotesi porteranno quindi una perdita di clienti da parte delle "vecchie" popolari. Per questo motivo molte di queste sono alla ricerca del giusto partner, ossia un'altra banca compresa nella riforma, per operare nel mercato grazie alla fusione. Si potrebbe, infatti, recuperare parte dello svantaggio, avendo così a disposizione un maggior patrimonio e una clientela più vasta grazie all'unione di questi elementi delle banche fuse. Potrebbe, inoltre, compiersi una razionalizzazione dei costi al fine di renderle più competitive attraverso una diminuzione conseguente dei prezzi dei servizi erogati. Se dal punto di vista della banca questo si può considerare un aspetto certamente positivo, dal punto di vista del mercato del lavoro potrebbe non essere così. Infatti, un abbassamento dei costi in molti casi porta alla diminuzione del personale. Dopo la fusione si creerà un'unica banca che ingloba gli sportelli e le sedi delle due banche fuse. Quindi, potrebbero compiersi delle scelte di razionalizzazione delle strutture poiché alcune di esse potrebbero non risultare strategiche per la politica aziendale. Ad esempio, nel caso in cui, a seguito della fusione, ci siano più sedi territorialmente troppo vicine, si potrà considerare l'opzione di trasferire le funzioni in una sola struttura, razionalizzando e rendendo più efficiente l'attività. Questo può portare alla chiusura di alcune di queste strutture, con il relativo taglio del personale. Comunque, molto dipenderà dal numero di clienti che si rivolgeranno ancora a queste banche. Perché se la "nuova popolare" riuscirà a essere

competitiva nel mercato, potrebbe non subire una perdita notevole di clientela e in questo modo ci potrebbe essere spazio per un impiego (almeno parziale) del personale in esubero per far fronte ai carichi di lavoro delle banche fuse. Inoltre, grazie alla fusione, si rende più difficile, poiché è più costosa, una possibile acquisizione di azioni tale da consentire un'influenza rilevante in assemblea o addirittura il controllo.

È da ricordare, infine, che questa nuova legge impatta sulla governance delle 10 maggiori banche popolari su un totale di 70 presenti in Italia, ma non influenza le numerose banche di credito cooperativo. Queste ultime possiedono indici molto inferiori. Infatti, le banche di credito cooperativo ammontano a 376 con un numero di sportelli pari a 4.441 e un totale degli impieghi pari a 135 miliardi di euro ([creditocooperativo.it](http://creditocooperativo.it)). Invece, il totale degli sportelli delle popolari è pari a 9.248 con un totale degli impieghi di 390 miliardi di euro ([assopopolari.it](http://assopopolari.it)). Le prime quindi possiedono un numero di sportelli più che dimezzato e un terzo degli impieghi rispetto alle popolari. Considerando che il numero totale degli istituti è maggiore di più di 5 volte rispetto alle popolari si capisce come le banche di credito cooperativo siano società mediamente più piccole e che abbiano conservato quello spirito mutualistico e quella funzione cooperativa che erano stati la base per la loro fondazione e il punto di partenza per la critica delle grandi popolari.

## 5 CRITICHE ALLA RIFORMA

Molteplici sono state le critiche alla nuova legge e numerose sono le fonti dalle quali provengono. In questo capitolo si porrà l'attenzione sulle considerazioni dell'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, espresse nell'audizione nell'ambito dell'istruttoria della conversione in legge del decreto n. 3/2015, e sulle opinioni di Leonardo Becchetti, professore ordinario di Economia politica nella Facoltà di Economia dell'Università di Roma "Tor Vergata", che è fortemente contrario al provvedimento del governo italiano.

La prima considerazione richiamata da Assopopolari riguarda il legame tra cooperazione e dimensioni societarie. Uno dei motivi della riforma era, infatti, l'incompatibilità della funzione cooperativa con una banca di elevate dimensioni. Invece l'Associazione rileva che tale affermazione "risulta infondata e contraddetta dalla legislazione nazionale e comunitaria". A prova di ciò si richiama la Commissione europea che, dopo un'indagine sulle banche popolari, aveva dichiarato che: "tutte le banche popolari italiane sono vere cooperative"; "la loro disciplina è compatibile con quella dell'Unione europea"; tale modello ha "pari dignità di quella delle società per azioni" per l'esercizio di attività bancaria e che la forma di banca popolare può essere utilizzata anche nel caso di dimensioni rilevanti e di quotazioni su mercati borsistici. Viene inoltre sottolineato che, in ambito europeo, esistono banche cooperative che superano "non solo gli 8 miliardi ma i 1000 miliardi", con una media pari a 154 miliardi per i primi 50 gruppi cooperativi europei (Bankscope).

In secondo luogo è ritenuta infondata l'affermazione secondo la quale solo le cooperative a mutualità prevalente sarebbero considerate vere cooperative. Vi è, infatti, la distinzione tra cooperative a mutualità prevalente (banche di credito cooperativo) e a mutualità non prevalente (banche popolari). Ma, la caratteristica della prevalenza della mutualità, è propedeutica solamente per usufruire di agevolazioni fiscali, quindi non previste per le popolari, e non per determinare se una cooperativa è veramente tale. Quindi, anche le cooperative a mutualità non prevalente sono società mutualistiche in quanto quello che rileva "va ricercato sul piano dei bisogni che la cooperativa soddisfa" (Caselli, 2015). A sostegno di questa tesi viene ricordato l'impegno mutualistico delle Banche popolari all'economia reale quantificabile in 140 milioni ogni anno destinati a finalità sociali.

Viene, poi, sottolineato il collegamento tra le banche popolari e il finanziamento alle PMI. Secondo Assopopolari, vi è un'evidente contraddizione tra le finalità della riforma, ossia aumentare i finanziamenti all'economia e soprattutto alle PMI, e la penalizzazione dell'attività delle banche popolari. Queste ultime, infatti, sono i soggetti che più forniscono credito a famiglie e imprese. A dimostrazione di ciò, è richiamato uno studio della CGIA di



Mestre, il quale evidenzia che in questi ultimi anni, nei quali la maggior parte delle banche ha diminuito i crediti alle famiglie e imprese, i prestiti forniti dalle popolari sono aumentati del 15,4% contro una diminuzione del 4,9% delle banche Spa e del 2,2% degli istituti di credito cooperativo.

Un'altra considerazione riguarda il problema dell'esigenza di finanziamento e di un'adeguata patrimonializzazione delle banche popolari. L'intervento del governo è stato, infatti, motivato da tali problematiche. Ma Assopopolari afferma che "tutte le banche popolari sottoposte agli Asset Quality Review e agli Stress Test sono risultate adeguatamente patrimonializzate". Per tale motivo, secondo l'associazione, non sussisterebbero le problematiche appena evidenziate. L'ultimo punto tratta delle inefficienze con riguardo al voto capitario. Viene smentito, appunto, che le popolari risulterebbe meno efficienti rispetto alle banche Spa ed è richiamato uno studio della Consob (Caselli, 2015) che sottolinea le criticità del voto proporzionale. Infatti, questo modello di voto, può: spingere le imprese a rafforzare il controllo attraverso strumenti "più opachi", quali gruppi piramidali o partecipazioni incrociate; scoraggiare la quotazione delle imprese e disincentivare l'acquisizione di una posizione di controllo riducendo l'incentivo a controllare l'operato del manager. Come indicato dall'Audizione, a tale conclusione era giunta anche la Commissione Europea poiché, a seguito di uno studio nel 2007, aveva rilevato che "non vi è alcuna evidenza di una migliore performance del modello Spa" rispetto al modello della banca popolare.

Inoltre, Assopopolari evidenzia 3 elementi di criticità.

Il primo riguarda la soglia dimensionale che funge da spartiacque. L'associazione, infatti, non ritiene condivisibile lo svolgimento dell'attività bancaria solo a quelle popolari con attivi inferiori al suddetto limite poiché vi sono perplessità sulla sua costituzionalità, in base agli articoli 41 e 45 della Costituzione. Questi, infatti, garantiscono la libertà d'impresa e la tutela e promozione del modello cooperativo. Inoltre, è evidenziato che l'associazione non comprende come tale soglia sia stata calcolata poiché non vi è "riscontro in alcuna normativa esistente, primaria o secondaria, nazionale o internazionale".

Il secondo punto tratta la questione delle maggioranze per l'approvazione di modificazioni statutarie. Infatti, attraverso la modifica dell'articolo 31 le banche non possono più decidere le maggioranze attraverso lo statuto, ma queste sono imposte dalla legge. Si vuole quindi sottolineare la disparità con le altre società Spa e cooperative, le quali possono prevedere liberamente i quorum.

L'ultimo punto richiama ancora la disuguaglianza tra le popolari e le altre società cooperative riguardo alle deleghe. Si ricorda che ora le deleghe conferibili nelle banche popolari oscillano tra un minimo di 10 e un massimo di 20, mentre nelle altre cooperative vige anche l'articolo

2539 del codice civile secondo il quale vi è un massimo di 10 deleghe. Assopopolari evidenzia questa differenza affermando che il limite imposto dal codice civile tutela il principio personalistico delle cooperative, il quale verrebbe “svilito dalla possibilità di moltiplicare, tramite incetta di deleghe, il proprio voto”.

L’audizione si conclude ricordando che negli anni tra il 2011 e il 2014 le Popolari hanno realizzato aumenti di capitali per oltre 9 miliardi di euro. Grazie a queste operazioni sono entrati a far parte della base azionaria diversi investitori istituzionali, e ciò significa che le popolari hanno superato le analisi che tali soggetti svolgono prima dell’investimento. Inoltre il passaggio alla Spa potrebbe comportare il rischio d’ingresso nelle popolari di azionisti con finalità esclusivamente speculative. Infine, Assopopolari afferma che le conseguenze di questa legge saranno pagate non solo dalle banche, ma da tutto il sistema paese.

Parzialmente diversi sono i temi utilizzati da Becchetti, nel suo intervento nel fascicolo 2/2015 de “Il Mulino”, per esprimere la sua disapprovazione alla riforma delle banche popolari. Per difendere l’operato di queste ultime, il professore vuole far notare che i maggiori rischi di crisi finanziaria negli ultimi decenni sono derivati dalle attività delle banche Spa e non dalle società cooperative. Inoltre, collega a quest’argomento l’esigenza di ottenere capitali nuovi più velocemente, tema con il quale la Consob ha giustificato l’intervento normativo. Infatti, afferma che la contendibilità non è un fattore che assicura nuove risorse finanziarie in momenti difficili poiché, anche all’estero, nel momento in cui una determinata banca ha avuto necessità di nuove risorse, non è bastata la capacità di reperire capitali freschi ma è stato necessario l’intervento statale.

Considerando ancora l’opinione secondo la quale sono le banche Spa a provocare crisi finanziarie, afferma che, siccome queste società devono remunerare gli azionisti, sono tentate da attività più rischiose che assicurano rendimenti più alti, rispetto alla semplice attività creditizia che è a basso rendimento. Al fine di evitare situazioni difficili, quindi, un’organizzazione bancaria non dovrebbe svolgere attività dedite a remunerare gli azionisti congiuntamente all’attività creditizia. Viene sottolineato, infatti, che, seguendo esattamente questo ragionamento, diversi Paesi hanno attuato normative per separare le banche commerciali da quelle d’affari, per non privarsi delle società cooperative, dedite a fornire credito.

Continua, poi, il confronto con le banche Spa da un punto di vista dei benefici prodotti. Afferma, infatti, che queste banche massimizzano solamente la remunerazione degli azionisti, mentre le banche a voto capitaro riescono a massimizzare il benessere complessivo e ripartirlo tra tutti gli stakeholders, trasferendo parte dei surplus ai clienti. In questo modo è possibile accrescere il benessere dell’intera società, e non solo quello dei soggetti già

economicamente dotati.

Un altro argomento utilizzato riguarda la sopravvivenza delle popolari da un punto di vista “darwiniano”. Infatti, se queste banche non sono scomparse dopo 150 anni, ciò significa che hanno ottenuto il consenso del mercato. Si sono sviluppate divenendo, negli ultimi anni, gli istituti che più di tutti hanno incrementato l’attività creditizia, come spiegato in precedenza. Inoltre Becchetti rileva l’importanza della biodiversità quale elemento per permettere al sistema di aumentarne la resilienza, grazie all’esistenza di più “specie” di intermediari finanziari. Infatti, nel caso di shock, i diversi istituti potrebbero reagire in diversi modi: alcuni subirebbero in maniera maggiore gli effetti mentre altri li affronterebbero in un miglior modo proprio perché non tutti gli istituti sono identici, permettendo quindi al sistema di tollerare meglio lo shock. Propone inoltre, che, invece di costituire un sistema formato da banche troppo simili, sarebbe meglio costituire un codice europeo per raccogliere “la sfida della ricchezza dei diversi modelli”, in modo tale che ogni società possa scegliere la forma preferita.

Importante è, inoltre, il confronto menzionato da Becchetti tra la situazione italiana e quella degli altri Paesi del mondo poiché in nessuno di questi è stato attuato un provvedimento che pone un limite dimensionale all’attività di banche cooperative. Anzi esistono moltissime banche estere che superano il limite italiano di 8 miliardi di euro. Tali realtà sono nate inizialmente quale “sistema di garanzia per piccole realtà locali” e in seguito si sono sviluppate in gruppi integrati. Nello specifico confronta la situazione italiana con quella tedesca. In Germania, infatti, è stato protetto il voto capitaro poiché è considerato un caposaldo dell’economia sociale di mercato. Becchetti, infine, indica che il legislatore italiano avrebbe potuto offrire un’opportunità alle banche italiane: seguire modelli simili a quelli esistenti all’estero conservando così il voto capitaro e le società cooperative di grandi dimensioni.

## CONCLUSIONI

La legge n. 33 del 2015 determina un profondo cambiamento nel panorama bancario. Con l'obbligo di trasformazione a carico delle più grandi banche popolari si limita l'attività bancaria che può essere svolta dalle società cooperative, riservandola alle società per azioni. Tale obbligo nasce nel caso in cui gli attivi patrimoniali e le dimensioni aziendali siano troppo elevati. In questo modo si cerca di preservare la funzione sociale della cooperativa, che è stata la base della fondazione di questo tipo di società, per non perderne i valori. La conseguenza dell'adozione della forma della Spa è la perdita del voto capitario. Tale strumento era fondamentale nelle società cooperative poiché assicurava una garanzia per i soci quando queste società erano piccole e operavano in piccoli territori con la funzione di aiutare determinate categorie di soggetti. Inoltre era un elemento che assicurava la democraticità nella governance di queste banche. Nel tempo queste società si sono allargate formando grandi cooperative che svolgono attività a livello nazionale. Dal momento in cui queste società si sono sempre più ingrandite, è venuta meno la territorialità dell'attività e l'esigenza di decisioni democratiche. Più si espandeva la loro attività e più ci si poteva accorgere che queste società erano più simili a società per azioni che a cooperative. Da questo presupposto sono nate le motivazioni per redigere una riforma che determinasse le attività bancarie che tali società non avrebbero più potuto svolgere. Molteplici sono state le critiche in quanto diversi autori e istituzioni hanno ritenuto che l'operato delle grandi popolari sia un evidente valore aggiunto per l'economia e non un "riparo" dalla forma della Spa al fine di limitarne la contendibilità. Alcune opinioni contrarie alla riforma sono nate dopo aver osservato la situazione negli altri paesi europei e nel mondo. Infatti, in nessun di questi paesi sono state limitate le attività bancarie delle cooperative, le quali hanno, inoltre, dimensione ancora maggiori rispetto a quelle italiane. E' difficile però svolgere tali confronti poiché vi è una diversa legislazione quindi queste società, in paesi diversi, potrebbe essere regolate attraverso strumenti differenti. Difatti, negli altri Stati, non considerando le dimensioni, potrebbero ancora possedere delle caratteristiche genuine e che rispecchiano la funzione della cooperativa. In Italia, invece, si è ritenuto che le cooperative bancarie di grandi dimensioni siano comparabili agli altri istituti finanziari che adottano la forma di società per azioni ed è stato quindi previsto l'obbligo di trasformazione.

## BIBLIOGRAFIA

Alessandrini P., et al.

2003. Modelli organizzativi nel sistema bancario: il caso delle banche popolari, in collaborazione con Istituto Centrale delle Banche Popolari. Roma: Edicredit

Anon.

2015. Banche popolari, Bankitalia conferma limiti al diritto di recesso per i soci, ilFattoQuotidiano.it. Disponibile su <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/06/12/banche-popolari-bankitalia-conferma-limiti-al-diritto-di-recesso-per-i-soci/1771464/>.

Assopopolari.it

<http://www.assopopolari.it/it/banchePopolari.htm>.

Banca d'Italia.

Aggiornamento della Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013. 9 giugno 2015. n. 9

Becchetti L.

2015. Sulla trasformazione delle banche popolari in Spa. *Il Mulino*. Volume 2. Pagine 241-247.

Bocciarelli R.

2015. Popolari, al via la trasformazione in spa. *Il sole 24 ore*. 25 marzo. N.83

Caselli E.

2015. Audizione dell'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari nell'ambito dell'istruttoria sul disegno di legge C. 2844, di conversione in legge del decreto legge n. 3/2015, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti.

Cian M., a cura di,

2013, Diritto Commerciale, Volume II. Torino: G. Giappichelli Editore. Pagine 698-704

Creditocooperativo.it

<http://www.creditocooperativo.it>

European Central Bank, Banking supervision

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/comprehensive/html/index.en.html>

Decreto del Presidente della Repubblica, 29 settembre 1973, n. 601, articoli 12 e 14.

Decreto Legge, 15 aprile 2002, n. 63, articolo 6.

Decreto Legge, 24 gennaio 2015, n. 3, articolo 1.

Decreto Legislativo del Capo provvisorio dello Stato, 14 dicembre 1947, n. 1577, articoli 23 e 26.

Griffa C.

2015. #IlGraffio: se gli azionisti delle banche popolari sono un parco buoi, AdviseOnly Blog.

Disponibile su <http://it.adviseonly.com/blog/economia-e-mercati/riflessioni-su-economia/ilgraffio-se-azionisti-delle-banche-popolari-sono-un-parco-buoi/>.

Legge, 31 gennaio 1992, n. 59, articolo 7.

Redazione Advisor.

2013. Consob: maxi multa da 570.000 agli Amici della Bpm. Advisoronline.it. Disponibile su

<http://www.advisoronline.it/albo/consob/23017-consob-maxi-multa-da-570-000-euro-agli-amici-della-bpm.action>.

Ricciardi R.

2015. Banche Popolari, il decreto è legge dopo voto di fiducia in Senato. Repubblica.it.

Disponibile su [http://www.repubblica.it/economia/2015/03/24/news/il\\_governo\\_stringe\\_sulle\\_popolari\\_a\\_due\\_giorni\\_dalla\\_scadenza\\_del\\_decreto-110278266/](http://www.repubblica.it/economia/2015/03/24/news/il_governo_stringe_sulle_popolari_a_due_giorni_dalla_scadenza_del_decreto-110278266/)

Risoluzione, 29 agosto 2014, n. 81/E.

Romano G.

2013. Dalla volksbank alla banca popolare: origini del dibattito su “forma e “sostanza” di un istituto controverso. Ianus n. 9. Pagine 163-262. Disponibile su [http://www.unisi.it/ianus/numero\\_9/06.romano.pdf](http://www.unisi.it/ianus/numero_9/06.romano.pdf).

Vegas G.

2015. 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.