

COMMISSIONE VI FINANZE E TESORO  
SENATO

**La riforma delle banche popolari**  
(disegni di legge nn. 437, 709, 799, 926, 940 e 1084)

Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia  
*Anna Maria Tarantola*

Senato della Repubblica  
22 giugno 2011

## INDICE

Premessa .....	3
1. L'evoluzione del comparto delle banche popolari.....	4
2. La letteratura economica e il governo delle banche popolari.....	6
3. L'azione della Banca d'Italia sulla <i>governance</i> delle popolari.....	8
4. Il nuovo scenario regolamentare e di mercato.....	9
5. La riforma legislativa .....	10
6. Linee di intervento normativo .....	12
7. Conclusioni.....	14

## PREMESSA

Vorrei innanzitutto ringraziare la Commissione per l'opportunità data alla Banca d'Italia di esprimere il proprio parere su un tema così importante: quello della riforma delle banche popolari. E' una questione particolarmente sentita dall'Istituto nell'ambito della propria azione volta a preservare la sana e prudente gestione di tutte le banche e quindi anche delle banche popolari, che costituiscono una componente fondamentale del nostro sistema finanziario. Un adeguamento del modello cooperativo si rende necessario in considerazione dell'evoluzione del comparto, che si caratterizza ora per alcuni aspetti diversi da quelli propri della cooperazione di credito tradizionale, fortemente radicata sul territorio e con spiccata vocazione mutualistica.

Oggi sono presenti banche popolari di ampia dimensione organizzate in complessi gruppi bancari, aperte al mercato, con basi proprietarie diversificate e operanti al di fuori delle aree di tradizionale insediamento. In questo contesto, una struttura di governo efficace, adeguati assetti organizzativi e di controllo sono indispensabili per il presidio e l'attenuazione dei rischi. La necessità di una revisione normativa è richiesta anche dalle esigenze di rafforzamento patrimoniale imposte dalla nuova regolamentazione a seguito della crisi finanziaria. L'azione che la Banca d'Italia ha condotto per migliorare la *governance* di questi intermediari attraverso lo strumento delle modifiche statutarie da sola non basta, dati i vincoli legislativi. Apprezziamo quindi in modo particolare i lavori che la Commissione sta svolgendo su questo tema, indubbiamente articolato e complesso, e la varietà e qualità delle proposte contenute nei disegni di legge all'esame.

Nei paragrafi seguenti fornirò alcune evidenze empiriche e tendenze evolutive del comparto delle banche popolari; illustrerò poi le indicazioni che emergono dalla letteratura sul modello cooperativo, l'azione condotta dalla Vigilanza e i risultati conseguiti in tema di *governance*; infine, mi soffermerò sugli interventi legislativi che riteniamo auspicabili, anche alla luce del nuovo contesto di mercato in cui le banche si trovano a operare, dell'evoluzione della disciplina prudenziale e delle tendenze che emergono a livello internazionale.

## 1. L'EVOLUZIONE DEL COMPARTO DELLE BANCHE POPOLARI

In Italia sono autorizzate a operare 37 banche popolari; 16 sono a capo di gruppi bancari; 7 popolari sono quotate in borsa, con una capitalizzazione di circa 12 miliardi, il 14 per cento del totale del valore di borsa delle banche quotate. Nei dodici mesi terminanti alla fine di maggio di quest'anno la capitalizzazione delle popolari quotate è diminuita del 15 per cento; si tratta di una contrazione più ampia di quella registrata dalle altre banche, pari al 6 per cento.

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

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

Per le banche popolari di maggiore dimensione l'espansione dell'attività si è riflessa in un calo del rapporto tra numero dei soci e numero dei clienti, dal 5,8 al 4,8 per cento tra marzo 2006 e marzo 2011. Questo dato si confronta con un valore medio per il complesso della categoria che passa, nello stesso periodo, dal 9,4 all'8,4 per cento.

Nel 2010 la redditività ha ancora risentito della passata recessione. Il ROE della categoria, in linea con il dato di sistema, è risultato pari al 3,2 per cento, facendo segnare solo un lieve recupero rispetto all'anno precedente.

Il margine di intermediazione delle banche popolari ha subito una contrazione del 5,6 per cento rispetto allo scorso anno, concentrata presso quelle quotate. A questo risultato hanno concorso la riduzione sia del margine di interesse (-9,1 per cento, a fronte di una flessione del 6,2 per cento per l'intero sistema bancario) sia degli altri ricavi (-1,0 per cento, contro un aumento dello 0,2 per cento).

L'efficienza operativa è peggiorata: il rapporto tra costi e margine di intermediazione è salito di quattro punti percentuali nel 2010, al 70 per cento; lo stesso indicatore è pari al 65

per cento circa per il sistema nel suo complesso. Il risultato di gestione è diminuito del 15,5 per cento, una contrazione più forte di quella dell'intero sistema (-11,6 per cento).

La redditività delle popolari ha beneficiato di una maggiore riduzione delle rettifiche su crediti, diminuite del 16,1 per cento rispetto al 2009, a fronte di una flessione del 13,0 per cento per il complesso delle banche italiane.

Il coefficiente patrimoniale complessivo risulta inferiore alla media del sistema (11,2 per cento alla fine del 2010, contro 12,4 per cento); i *ratios* patrimoniali risultano differenziati all'interno della categoria, con valori più elevati per le popolari non quotate (13,3 contro 10,6 per cento). Il *core tier 1 ratio* è pari al 7,3 per cento (6,6 per cento per le quotate, 10 per le non quotate), a fronte dell'8,3 per cento medio per il sistema.

Per alcuni intermediari un rafforzamento patrimoniale deriverà dagli aumenti di capitale realizzati o annunciati quest'anno.

In questi anni difficili le popolari, al pari delle banche di credito cooperativo, hanno assicurato il loro sostegno all'economia. Nel 2009 i prestiti concessi dall'insieme delle banche popolari e di quelle appartenenti a gruppi con a capo una banca popolare sono aumentati di poco meno del 2 per cento, a fronte di una contrazione dello 0,7 del totale di quelli erogati dall'intero sistema bancario. Più intensa è stata anche la ripresa dei prestiti nel 2010 (5,5 per cento a fronte del 2,8). Le differenze sono più ampie se si considerano solamente i prestiti alle imprese.

L'espansione dei crediti è stata più sostenuta per le banche popolari non quotate, in virtù del loro radicamento sul territorio e dei rapporti di lunga durata con l'imprenditoria locale. Nel triennio 2008-10 questa categoria di banche ha accresciuto la propria quota di mercato di circa 1 punto percentuale, al 6,6 per cento.

La qualità del credito erogato dalle banche popolari ha risentito della difficile fase congiunturale. Tra il 2008 e lo scorso mese di marzo il rapporto tra le partite deteriorate (sofferenze, incagli, prestiti scaduti e deteriorati) e il totale dei prestiti è passato dal 6 al 9 per cento. L'aumento ha riguardato sia gli istituti quotati sia quelli non quotati ed è stato comunque inferiore a quello registrato dal complesso delle banche operanti in Italia.

Riguardo alle condizioni applicate sui prestiti, i tassi effettivi globali praticati dalle popolari sulle principali categorie di finanziamenti risultano allineati a quelli osservati per le banche costituite sotto forma di S.p.A.

Per le popolari, come anche per le BCC, si rileva una quota di raccolta da clientela rispetto alla provvista complessiva maggiore di quella delle banche S.p.A. Tale caratteristica è comune alle grandi e piccole popolari.

## 2. LA LETTERATURA ECONOMICA E IL GOVERNO DELLE BANCHE POPOLARI

La letteratura economica ha ben individuato le virtù del modello cooperativo che connota – sebbene con tratti meno marcati rispetto alle BCC – anche il comparto delle banche popolari.

La cooperativa bancaria, rivolgendo la propria operatività prevalentemente al socio-cliente e al territorio di riferimento, dà rilievo alla persona prima ancora che al capitale, beneficia di minori asimmetrie informative e può quindi vantare una migliore capacità di selezione del credito e una minore rischiosità. La presenza di intermediari che gestiscono su base cooperativa il rapporto di credito contribuisce a una positiva diversificazione del complesso del sistema bancario.

Queste condizioni si realizzano pienamente nel caso di cooperative di contenute dimensioni, con attività prevalente verso i soci-clienti, fortemente radicate sul territorio, per le quali è significativo il controllo svolto dalla collettività. Quando queste caratteristiche vengono meno, la *corporate governance* delle cooperative può mostrare criticità. Si genera il rischio che alcuni interessi siano trascurati o che non si individuino chiaramente quelli perseguiti, ingenerando sfiducia nelle varie categorie di *stakeholders*; la qualità dell'azione del *management* risulta priva di chiari elementi di verifica e il sistema di controllo sulla gestione si indebolisce.

Recenti analisi empiriche svolte sui principali paesi europei (eseguite nel 2010 dal *Centre for European Policy Studies*<sup>1</sup>) forniscono utili indicazioni in proposito. I punti di forza delle banche cooperative – maggiore stabilità rispetto a quelle lucrative, in particolare per la minor

---

<sup>1</sup> Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe. Key Developments, Performance and Role of Cooperative Banks – Centre for European Policy Studies, 2010

rischiosità del loro attivo, che compensa una minore redditività – si affievoliscono nel caso di banche cooperative quotate, il cui modello operativo è più simile a quello di una S.p.A. Situazioni che ricorrono in particolare in Italia e in Francia.

Nel caso di banche di ampie dimensioni, quotate in borsa, assumono particolare rilievo talune previsioni dell'attuale quadro normativo: stringenti limiti al possesso azionario, inderogabilità del voto capitario, facoltà di ricorrere a clausole di gradimento e vincoli alla rappresentanza in assemblea. Queste previsioni possono disincentivare la partecipazione dei soci alla vita aziendale, ridurre la capacità di controllo sulle condotte manageriali, favorire situazioni di autoreferenzialità dei vertici aziendali.

Questi problemi risultano attenuati laddove la base sociale e l'operatività sono circoscritte; non è così nel caso di banche con dimensioni rilevanti aperte al mercato. Basi sociali frazionate e disperse, senza adeguata capacità di aggregazione e rappresentanza, favoriscono la concentrazione di potere in capo a singole categorie che, pur costituendo una frazione minoritaria dell'intera compagine sociale, possono influenzare significativamente le vicende societarie. Le inefficienze decisionali che ne possono conseguire danneggiano tutti gli *stakeholders*.

I limiti al possesso azionario possono rappresentare un vincolo nelle operazioni di rafforzamento patrimoniale; un investitore istituzionale non ha incentivo ad accrescere la sua quota di capitale se ciò non si traduce in una maggiore capacità di salvaguardare il valore del proprio investimento, attraverso l'esercizio di adeguati diritti. Anche uno studio del 2008 pubblicato dal Fondo monetario internazionale rileva che i limiti alla partecipazione azionaria e al voto in assemblea rendono più difficoltosa la raccolta del capitale, sia presso l'esistente compagine proprietaria sia presso nuovi investitori. Tale effetto è più accentuato nei momenti di difficoltà della categoria, che difficilmente possono essere risolti (ad esempio attraverso fusioni o cessioni) senza sacrificare lo scopo mutualistico.

Più in generale, in presenza di un'ampia varietà di operatori, è opportuno chiedersi se regole indifferenziate siano ancora adeguate ad assicurare un funzionamento efficiente del mondo delle popolari.

### 3. L'AZIONE DELLA BANCA D'ITALIA SULLA GOVERNANCE DELLE POPOLARI

Nel marzo 2008 la Banca d'Italia ha emanato le "Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche" cui tutti gli intermediari si sono dovuti adeguare, entro il giugno 2009, attraverso la modifica degli statuti, l'assunzione di specifiche delibere degli organi sociali, l'adeguamento o l'adozione di regolamenti interni.

L'interazione con le banche è stata intensa; i nostri interventi sono sempre stati guidati dall'obiettivo di garantire la solidità delle aziende e la loro corretta gestione. Nel caso delle popolari abbiamo utilizzato le leve rese disponibili dal quadro normativo vigente e cercato di trovare un giusto equilibrio tra la necessità di assicurare stabilità agli assetti di governo e quella di evitare il rischio di una eccessiva autoreferenzialità. In questa logica, sono stati sollecitati adeguamenti degli statuti finalizzati a stimolare la dialettica all'interno degli organi e favorire l'azione di *monitoring* sull'operato dei vertici aziendali, senza creare situazioni di instabilità degli assetti di governo. In particolare, è stata promossa l'introduzione di meccanismi volti ad assicurare un'adeguata rappresentanza di tutte le componenti significative della base sociale e una più ampia partecipazione dei soci alle assemblee, mediante un ampliamento delle deleghe di voto e l'utilizzo del voto a distanza.

La categoria ha recepito l'azione di stimolo della Banca d'Italia; i risultati sono stati positivi anche se parziali.

Alcune popolari non quotate di media dimensione hanno introdotto il sistema di voto di lista o altri meccanismi comunque idonei a permettere l'ingresso di minoranze negli organi amministrativi e di controllo.

Delle sette popolari quotate, che per legge adottano il sistema di voto di lista, tre hanno aumentato il numero di rappresentanti potenzialmente eleggibili dalle minoranze; i quorum per la presentazione delle liste e la nomina dei candidati si attestano peraltro, nella maggior parte dei casi, sui limiti massimi previsti dal Testo unico della finanza e dai regolamenti della Consob; ciò rende talvolta difficoltosa la nomina dei candidati, soprattutto per le popolari che non favoriscono una significativa partecipazione dei soci in assemblea.

Circa la metà delle popolari ha incrementato, seppure in misura differenziata, le deleghe di voto: dal 2008 al 2011 il numero medio di deleghe è passato da 3,1 a 4,3. Nel 2011 questo valore nelle banche popolari quotate è inferiore a quello delle non quotate (3,3 contro 4,5).



La partecipazione all'assemblea risulta mediamente contenuta (9,6 per cento dei soci), con una variabilità significativa: aumenta sensibilmente nei casi in cui vengono utilizzati sistemi di video-conferenza o il numero delle deleghe è più alto della media.

Nessuna popolare nel cui azionariato figurino organismi di investimento collettivo del risparmio ha ritenuto, per il momento, di riservare a essi in via statutaria uno o più amministratori in consiglio, utilizzando l'apposita opzione permessa dal codice civile, come la Banca d'Italia aveva suggerito.

L'azione della Vigilanza prosegue, sia attraverso sollecitazioni rivolte ai singoli intermediari sia mediante raccomandazioni generali formulate in occasione di interventi pubblici. Come ricordavo in precedenza, essa tuttavia incontra da un lato i limiti tipici della *moral suasion* e dall'altro vincoli significativi in alcuni tratti del quadro normativo primario delle banche popolari. Valutiamo quindi positivamente la ripresa dei lavori di esame dei numerosi disegni di riforma avviati. La necessità di un intervento legislativo è anche sottolineata dal Fondo monetario internazionale nel rapporto del 2009 sullo stato dell'economia italiana, nell'ambito delle verifiche periodiche condotte ai sensi dell'art. 4 dello statuto del Fondo.

#### 4. IL NUOVO SCENARIO REGOLAMENTARE E DI MERCATO

Un adeguamento delle regole per le banche popolari appare necessario anche in relazione alle innovazioni in corso nella regolamentazione e nell'azione di controllo prudenziale in risposta alla crisi, che stanno sostanzialmente cambiando il quadro di riferimento nel quale gli intermediari si troveranno ad operare. Sotto l'impulso e il coordinamento del *Financial Stability Board*, è in corso una profonda revisione della normativa internazionale e delle prassi di supervisione. Il Comitato di Basilea ha emanato nuove regole volte a rafforzare i presidi patrimoniali e la qualità dei mezzi propri, contenere la leva finanziaria, prevedere adeguati *buffer* di liquidità e una equilibrata struttura delle scadenze.

Lo sforzo che la riforma prudenziale di Basilea 3 richiede alle banche dei principali paesi è necessario, anche se non trascurabile; la crisi ha mostrato come più robuste dotazioni di capitale e di liquidità possano contribuire a minimizzare la probabilità di crisi bancarie ed a

contenerne gli effetti. Alcune grandi popolari nei mesi scorsi hanno varato o annunciato aumenti di capitale; anche altre banche della categoria potrebbero decidere di ricorrere al mercato in vista dell'entrata in vigore dei nuovi standard prudenziali.

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

E' quindi cruciale che gli assetti di *governance* siano tali da non ostacolare la possibilità di ricorrere al capitale di rischio. A differenza del passato, le nuove norme di Basilea 3 lasciano poco spazio a politiche basate su emissioni di strumenti, quali gli ibridi e i subordinati, largamente utilizzate in passato dalle banche della categoria; né sarà possibile, considerata la limitata computabilità del patrimonio di terzi, usufruire su larga scala della leva patrimoniale connessa con articolazioni "federali" dei gruppi. Oltre all'autofinanziamento, diventa quindi fondamentale il capitale di rischio di qualità primaria, costituito da azioni ordinarie.

## 5. LA RIFORMA LEGISLATIVA

La riforma della disciplina delle banche popolari è da tempo all'attenzione del legislatore. Anche la Banca d'Italia ne ha più volte indicato la necessità, le ragioni e le opportune linee di intervento.

L'interesse e l'azione dell'Istituto si concentrano sulle implicazioni che gli assetti di governo hanno sulla sana e prudente gestione e sulla stabilità complessiva del sistema finanziario.

Abbiamo sempre espresso l'auspicio di una riforma idonea a superare le lacune cui ho in precedenza accennato senza alterare i tratti caratteristici del modello cooperativo: una riforma rispettosa dell'attuale impronta del modello, fondata sulla mutualità non prevalente, ma in grado, al tempo stesso, di soddisfare le esigenze imprescindibili di un controllo scrupoloso e attento sull'operato del *management* e di un rafforzamento patrimoniale.

In questa logica si collocano anche i vari disegni di legge all'attenzione di questa Commissione.

Seppur con soluzioni specifiche diverse, essi si muovono infatti lungo le seguenti direttrici: i) ampliamento dei limiti partecipativi individuali al capitale; ii) ruolo più incisivo degli investitori istituzionali, prevedendo per essi limiti di partecipazione più ampi di quelli ordinari e diritti speciali di nomina di propri rappresentanti negli organi di amministrazione e controllo; iii) estensione delle possibilità di delega del voto da parte dei soci; iv) revisione della disciplina delle trasformazioni; v) attenuazione dei vincoli alla cessione delle azioni e all'ammissione a socio. In taluni casi sono previste differenziazioni nella disciplina tra popolari quotate e non quotate e il riconoscimento di margini di autonomia statutaria.

Queste linee di intervento muovono – pure nelle diversità di dettaglio tecnico presenti nei diversi disegni di legge – verso l'obiettivo di assicurare corretti incentivi all'apporto di capitale nelle banche, maggiore scrutinio sull'operato del *management*, adeguata flessibilità nelle soluzioni di governo.

Dopo la presentazione dei disegni di legge all'attenzione di questa Commissione, risalenti al 2008, altre soluzioni sono state previste per le società quotate, in particolare a seguito del recepimento della direttiva comunitaria cd. "*Shareholder's right*" volta a salvaguardare i diritti degli azionisti minori, che non si applica alle popolari.

I lavori in corso possono essere l'occasione per tener conto, per le banche popolari quotate, di tali evoluzioni, soprattutto con riferimento ad alcuni istituti concernenti le esigenze di *governance* delle *public company*. Le popolari quotate presentano infatti i tratti tipici di tali organismi, in cui l'azionariato è molto frammentato e ogni singolo azionista è scarsamente incentivato a esercitare il diritto di voto, in quanto ciò comporterebbe costi certi a fronte di una probabilità esigua di incidere sulle decisioni assembleari.

A titolo di collaborazione passerei ora a illustrare in dettaglio alcuni suggerimenti sui punti più rilevanti delle proposte di riforma.

## 6. LINEE DI INTERVENTO NORMATIVO

Le linee di intervento suggerite si muovono nella logica di contemperare le esigenze di maggior controllo sul *management* e di rafforzamento patrimoniale con i tratti essenziali del modello cooperativo. Esse si articolano nei punti seguenti.

### a) *Innalzamento dei limiti al possesso azionario*

La Banca d'Italia condivide la necessità di elevare i limiti al possesso azionario, soprattutto per le popolari quotate. Per tener conto delle diverse esigenze e caratteristiche dimensionali, potrebbe essere rimessa allo statuto la definizione del limite, entro un *range* indicato dalla legge (ad esempio, dal minimo dello 0,5 per cento attualmente previsto dal TUB sino a un massimo del 3 per cento). Maggiori possibilità di possesso azionario andrebbero riconosciute agli investitori istituzionali, per i quali potrebbe essere opportuno fissare per legge un limite – inderogabile – più elevato di quello massimo previsto per le altre categorie di azionisti.

### b) *Ruolo degli investitori istituzionali*

Per garantire condizioni più agevoli di sostegno patrimoniale non basta elevare i limiti all'investimento; è anche necessario riconoscere agli investitori strumenti idonei a proteggere il valore del capitale da essi apportato. Gli investitori istituzionali interessati a risultati e strategie di lungo periodo hanno adeguati incentivi a partecipare alla vita societaria. Siamo quindi favorevoli alle proposte di riservare loro la nomina di uno o più esponenti degli organi di amministrazione e controllo della banca. Ne risulterebbe rafforzata la capacità di stimolo e monitoraggio sull'operato del *management*, creando condizioni di maggiore dialettica e confronto all'interno degli organi di amministrazione. Si instaurerebbe un circolo virtuoso tra incentivi ad una maggiore partecipazione al capitale e più ampie possibilità di *voice* nella banca.

### c) *Trasferibilità e clausole di gradimento*

Condividiamo altresì la considerazione, contenuta in alcuni disegni di legge, che un ulteriore stimolo all'ingresso di nuovi capitali potrebbe derivare dalla definitiva affermazione della libera trasferibilità delle azioni e da una semplificazione dell'iter procedurale di ammissione a

socio. Una soluzione tecnica potrebbe essere quella di prevedere un meccanismo di silenzio-assenso.

*d) Trasformazioni delle popolari in S.p.A.*

Non siamo contrari alle proposte che permettono la trasformazione volontaria da banca popolare a società per azioni (ora possibile solo per finalità di vigilanza), soprattutto nel caso di banche popolari grandi e quotate. Si tratta in pratica di ammettere la possibilità di trasformazione in S.p.A. come previsto dal codice civile per la generalità delle cooperative; in tal caso andrebbero modificati gli attuali quorum che non tengono conto della numerosità della compagine proprietaria delle popolari.

*e) Partecipazione degli azionisti alle assemblee*

Un profilo critico rilevato anche dalle nostre analisi è la scarsa partecipazione dei soci in assemblea. Si tratta di un tema comune a tutte le società con azionariato diffuso.

I rimedi che si possono attivare sono diversi. Può essere accresciuta la possibilità per un socio di farsi rappresentare attraverso il conferimento di una delega; come già osservato in precedenza, i progressi sin qui conseguiti a legislazione vigente sono positivi ma parziali. Siamo consapevoli che la categoria teme che attraverso l'aumento delle deleghe si possa determinare il rischio che gruppi organizzati, guidati da obiettivi meta-economici, possano prevalere in assemblea; d'altro canto, occorre tenere presente la necessità di consentire una maggiore partecipazione degli azionisti alla vita societaria ed evitare il rischio che un gruppo ristretto di soci decida per la moltitudine degli altri, che non sono nella condizione di partecipare all'assemblea, e favorisca la cristallizzazione degli assetti di governo. In questo senso, potrebbe essere opportuno prevedere che lo statuto delle banche popolari si attesti su un numero di deleghe superiore a quello in media rilevato dalle nostre analisi.

Un ulteriore strumento condivisibile, proposto in alcuni disegni di legge, è la possibilità di tenere l'assemblea contestualmente in luoghi diversi, attraverso l'utilizzo di mezzi di telecomunicazione; ciò è utile soprattutto quando la base sociale è ampia e ubicata in aree territoriali geograficamente distanti.

Rilevo inoltre che in sede di recepimento della direttiva sui diritti degli azionisti è stato deciso di escludere le banche popolari quotate dalle novità introdotte per le S.p.A. volte a rimuovere i vincoli alla partecipazione dei soci all'assemblea e, più in generale, ad accrescere il loro livello di tutela. Questa scelta ha determinato un doppio binario normativo tra S.p.A. e cooperative quotate su molti aspetti.

In primo luogo, il legislatore ha ritenuto di escludere le banche popolari dalla disciplina della raccolta e della sollecitazione delle deleghe di voto, strumenti che possono favorire, in modo trasparente e istituzionalizzato, una coesione tra soci e l'espressione di una volontà assembleare effettivamente rappresentativa delle diverse componenti della base sociale. Si tratta di istituti, pensati per risolvere i problemi di "azione collettiva" tipici delle società a proprietà diffusa, che non sembrano in contrasto con i tratti essenziali della governance di una cooperativa.

E' stata altresì esclusa la possibilità di designare il rappresentante comune degli azionisti; questa figura può agevolare l'attribuzione di deleghe da parte degli azionisti con istruzioni di voto su tutte o alcune delle proposte presenti all'ordine del giorno dell'assemblea; la delega non comporta spese per il socio e può essere sempre revocata.

Infine, non si applicano alle banche popolari altre misure della stessa direttiva su materie per le quali le norme previgenti non prevedevano eccezioni per le cooperative. Mi riferisco alle innovazioni introdotte in tema di convocazione, informativa preassembleare, diritti di intervento e voto in assemblea, *disclosure* di informazioni da parte della società: temi che incidono sulle tutele degli azionisti delle popolari al pari delle altre società quotate e che sarebbe opportuno considerare nell'ambito della revisione in corso. Con riferimento a questi aspetti, come già in passato rilevato dalla Banca d'Italia, la mancata applicazione alle cooperative della nuova disciplina non sembra giustificata e ha portato all'inopportuna coesistenza di regole differenziate su profili per i quali non rilevano le specificità del modello cooperativo.

## 7. CONCLUSIONI

La Banca d'Italia valuta positivamente un adeguamento dell'ordinamento delle banche popolari. Gli sforzi finora compiuti per migliorare l'assetto di governo delle aziende della categoria a legislazione data hanno consentito alcuni progressi ma solo una modifica normativa può imprimere una spinta decisiva alla rimozione degli ostacoli ancora esistenti ad un effettivo

controllo da parte degli azionisti, al ricambio del *management* inefficiente, al necessario rafforzamento patrimoniale.

E' indispensabile superare queste difficoltà. Le banche popolari hanno assunto una valenza sistemica nella nostra economia; la loro sana e prudente gestione ha quindi rilievo cruciale. Adottare forme di governo che permettano un adeguato scrutinio del mercato e soddisfino le esigenze di rappresentatività degli investitori è un percorso imprescindibile per assicurare sia i necessari rafforzamenti del capitale sia la copertura delle esigenze di raccolta di fondi sui mercati. Calibrati interventi sul modello cooperativo servono anche ad incentivare comportamenti virtuosi.

L'auspicio è che una significativa riforma del quadro legislativo permetta un salto di qualità nei meccanismi di governo delle popolari, creando le condizioni per operare efficacemente e per preservare la stabilità dei gruppi della categoria e, in ultima analisi, del complessivo sistema finanziario nazionale.