

Senato della Repubblica

6^a Commissione Finanze e Tesoro

DISEGNO DI LEGGE

Interventi

a sostegno della competitività dei capitali
(A.S. n. 674)

22 giugno 2023

1. Premessa

Il disegno di legge è volto a introdurre misure tese a stimolare la crescita del mercato dei capitali italiano favorendo l'accesso e la permanenza delle imprese nei mercati finanziari.

Esso appare in linea con la strategia complessiva dell'Unione europea in materia di mercato dei capitali come articolata nel progetto Unione dei Mercati dei Capitali (*Capital Markets Union*). Detto progetto si prefigge di approfondire e integrare ulteriormente i mercati dei capitali degli Stati Membri con l'obiettivo finale di farli convergere in un vero mercato unico a livello UE. Così facendo, può offrire ai sistemi produttivi europei canali di finanziamento alternativi a quello tradizionale costituito dal credito bancario.

Accanto alle misure di semplificazione e incentivo al rafforzamento del mercato dei capitali, il provvedimento affronta anche altri temi, quali le modalità di svolgimento delle Assemblee con l'ausilio del rappresentante designato, e la ~~molto opportuna e condivisa~~ facilitazione dell'inclusione finanziaria mediante specifici percorsi di formazione per gli studenti.

In via preliminare, Federcasse esprime apprezzamento per l'opportunità di presentare osservazioni e commenti su taluni aspetti degli interventi proposti.

L'occasione risulta opportuna per accennare brevemente sia all'evoluzione dell'iter legislativo europeo, prossimo al completamento, per il recepimento degli Accordi finali di Basilea 3 del dicembre 2017 (cosiddetti di "Basilea 3 *plus*") mediante il *Pacchetto Bancario 2021* sia all'iter di conversione del Decreto Legge 1° giugno 2023, n. 61, recante "Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023".

2. Svolgimento delle assemblee delle società per azioni quotate

L'articolo 12 del provvedimento consente, ove sia contemplato nello statuto, che le assemblee delle società quotate si svolgano esclusivamente tramite il rappresentante designato dalla società, introducendo un nuovo articolo 135-*undecies*.¹ nel TUF che consente, ove sia contemplato nello statuto, che le assemblee delle società quotate si svolgano esclusivamente tramite il rappresentante designato dalla società.

In sostanza, la disposizione rende permanente, per le società quotate, quanto previsto dall'articolo 106, commi 4 e 5 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, che ha introdotto specifiche disposizioni sullo svolgimento delle assemblee societarie ordinarie e straordinarie, allo scopo di contemperare il diritto degli azionisti alla partecipazione e al voto in assemblea con le misure di sicurezza imposte in relazione all'epidemia da COVID-19.

Sul punto si rappresenta quanto segue.

La governance tipicamente democratica (principio "una testa un voto") delle Banche di Credito Cooperativo - che sono società cooperative a mutualità prevalente - stabilita dal Codice civile, dal Testo unico bancario, dalla legge sulla cooperazione 59/1992 e dalle

Disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia – non può non propendere per assemblee dei soci che si tengano in presenza.

Inoltre, il carattere esclusivamente locale della loro operatività agevola la partecipazione dei soci in presenza alle assemblee annuali di bilancio della propria Banca di Credito Cooperativo.

La possibilità di tenere l'assemblea a distanza in condizioni di normalità non sembra consona alle peculiarità di una società di persone (e non di capitali) quali sono le BCC.

La figura del Rappresentante designato potrebbe rendersi utile pro-futuro (ad esempio, in caso di sopraggiungere di ulteriori/altre epidemie o di altri eventi che richiedessero misure di distanziamento sociale) quale ipotesi facoltativa statutaria, eventualmente azionabile dal Consiglio di amministrazione della BCC in base alle contingenze ed alle esigenze del caso. Si parla di misura facoltativa in quanto, in via ordinaria, le assemblee continuerebbero a svolgersi nelle modalità pre/non emergenziali idonee a favorire la più ampia partecipazione. Si tratta di un valore che occorre continuare a coltivare ed incentivare.

Dunque, concludendo sul punto, **si ritiene opportuno che tale eventuale previsione non sia considerata nell'ambito dell'art. 12 del DDL in oggetto (propriamente inerente modifiche al testo del TUF), ma, eventualmente, e qualora ritenuto opportuno e se del caso, con apposita norma che contempli la facoltà di previsione statutaria e che consenta anche in via non esclusiva l'eventuale ricorso a tale istituto.**

3. Misure in materia di educazione finanziaria

L'articolo 21 del provvedimento introduce modifiche alla disciplina, di cui alla legge n. 92 del 2019, avente ad oggetto l'insegnamento dell'educazione civica, al fine di considerare l'insegnamento dell'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale, di cui al D.L. n. 237 del 2016.

Come anticipato in premessa, la previsione normativa è ampiamente condivisa dal sistema delle Banche di Credito Cooperativo che, anzi, **ne suggerisce la considerazione anche in senso più ampio, con particolare riguardo alla cultura della sostenibilità ambientale e sociale dei territori e delle comunità, che rappresentano la principale ricchezza del nostro Paese.**

La riprova dell'impegno storico delle Casse Rurali e delle BCC - fin dalle origini - nei confronti dei profili formativi dei soci e delle comunità in cui operano emerge con nettezza tra gli impegni statutari. L'obiettivo di una cittadinanza consapevole e attiva "nel campo del risparmio, degli investimenti, dei consumi, di tutte le dimensioni economiche della vita quotidiana" è presente all'art. 2 dello Statuto delle BCC fin dal 1883, quando la Cassa Rurale di Prestiti di Loreggia (Padova) – la prima fondata in Italia ad opera di Leone Wollemborg. L'art. 2 del primissimo Statuto della Cassa riportava: "la Società ha lo scopo di migliorare la condizione materiale e morale dei suoi soci".

Ancora oggi, a distanza di 140 anni, l'art. 2 dello Statuto di tutte le Banche di Credito Cooperativo, Casse Rurali e Casse Raiffeisen italiane recita come segue:

“La Banca [...] ha lo scopo di favorire i soci e gli appartenenti alle comunità locali nelle operazioni e nei servizi di banca, perseguendo il miglioramento delle condizioni morali, culturali ed economiche degli stessi e promuovendo lo sviluppo della cooperazione e l’educazione al risparmio e alla previdenza nonché la coesione sociale e la crescita responsabile e sostenibile del territorio nel quale opera. La Società si distingue per il proprio orientamento sociale e per la scelta di costruire il bene comune”.

La sensibilità verso il tema è stata ulteriormente confermata nel settembre 2020, quando l’Assemblea delle banche, delle società e degli enti associati a Federcasse ha introdotto una modifica all’articolo 2 dello Statuto della Federazione Italiana, volta ad aggiungere, fra gli obiettivi della stessa, quello della **promozione e della diffusione dell’educazione finanziaria, nonché della cultura della sostenibilità ambientale e sociale dei territori e delle comunità.**

In estrema sintesi, sono cinque gli ambiti interconnessi di sviluppo delle strategie di educazione finanziaria:

- a) in primo luogo, le iniziative “dal basso”, quelle progettate e realizzate nelle comunità e dirette alla promozione della cultura cooperativa e dell’educazione economica e finanziaria. Nascono per iniziativa delle singole BCC, Casse Rurali e Casse Raiffeisen, ma anche su impulso delle 16 Federazioni regionali, spesso in collaborazione con Istituzioni scolastiche ed universitarie e con Enti locali;
- b) Il coinvolgimento attivo di giovani, i soci under 35 delle BCC-CR, nella proposta formativa di educazione finanziaria;
- c) le iniziative editoriali, dove è la casa editrice di sistema – l’ECRA – a farsi carico della promozione della cultura cooperativa e dell’educazione finanziaria affiancando a temi più tecnici (di carattere giuridico, economico e finanziario) altri temi più legati all’attualità, come ad esempio il tema del contrasto al gioco d’azzardo patologico e dell’alfabetizzazione economica e finanziaria anche in una prospettiva mutualistica;
- d) le iniziative di formazione, attraverso la struttura nazionale di *education* del Credito Cooperativo, la “ScuolaCooperativa” di Federcasse che rivolge specifica attenzione agli adulti;
- e) la promozione e il sostegno di laboratori di confronto e di cultura, dove si possa approfondire il pensiero che ha permesso di sviluppare nel nostro Paese un’economia incentrata su valori quali la reciprocità e la ricerca del bene comune, come quello della Scuola di Economia Civile di Loppiano e la promozione del Festival Nazionale dell’Economia Civile che si tiene a Firenze e giunto nel 2021 alla terza edizione.

Le BCC sono impegnate nelle scuole a livello individuale e a livello di Federazione regionale con apprezzati progetti con le Direzioni Scolastiche regionali (In Trentino con le Associazioni Scolastiche cooperative, nelle Marche con il Progetto *Crescere nella Cooperazione*, in Toscana con *Verso Toscana 2030: la diffusione della cultura cooperativa*, nel Lazio-Umbria e Sardegna con *La bella educazione*, il Friuli Venezia Giulia con *Capire l’economia*, in

collaborazione con la Regione, ecc.) o con singoli Istituti scolastici dalle elementari alle scuole superiori.

A livello nazionale, Federcasse ha promosso una serie di iniziative (l'Alfabeto della finanza mutualistico, il manuale di Bisignano, La buona finanza con tecniche didattiche innovative e coinvolgenti (*cooperative learning*), ecc ..)

Campagne multimediali in collaborazione con i giovani soci delle BCC si svolgono in preparazione e durante il mese dell'educazione finanziaria, la Fondazione Tertio Millennio, promossa da Federcasse, ha costruito, sperimentato e sta attuando il Programma *Metto in conto il mio futuro*.

Si lasciano agli atti della Commissione Finanze alcuni volumi:

- *Lezioni di Buona finanza;*
- *Piccolo manuale di alfabetizzazione finanziaria;*
- *Le sfide della Cooperazione. Progetto di educazione all'economia cooperativa;*
- *Il sentimento del bene comune, Leone Wollemborg*

4. Proporzionalità delle regole bancarie europee

A seguito della riforma del 2016 (legge 8 aprile 2016, n. 49), il Credito Cooperativo italiano ha modificato il proprio assetto imprenditoriale giungendo alla costituzione di due **Gruppi Bancari Cooperativi** - Iccrea Banca e Cassa Centrale Banca - operativi dal 2019, ai quali sono affiliate **187** BCC e un IPS (Institutional Protection Scheme), ai sensi della normativa europea, al quale aderiscono **39** Casse Raiffeisen dell'Alto Adige.

Alle BCC affiliate ai due Gruppi Bancari Cooperativi (GBC) - che consolidano sotto il profilo contabile e prudenziale - si applicano le norme e gli schemi di vigilanza delle banche *significant* (o sistemiche cioè con un attivo di oltre 30 mld di euro), in quanto le caratteristiche fondamentali e qualificanti del Gruppo Bancario Cooperativo italiano “non dialogano” con la concezione del Gruppo bancario tout court disciplinato dall'Unione Bancaria.

Secondo le regole europee, infatti, tutte le banche appartenenti ad un gruppo bancario *significant* sono, a loro volta, automaticamente considerate significant a fini regolamentari e di vigilanza, a prescindere dalla loro dimensione individuale (pressoché tutte hanno un totale attivo inferiore ai 5 miliardi di euro), dalla loro funzione obiettivo e dalla loro peculiare natura giuridica che in Italia è tutelata dalla Costituzione (art. 45) e da una serie di norme – tra loro coordinate - del Codice civile, del Testo Unico bancario, della legge sulla Cooperazione, delle Disposizioni di Vigilanza della Banca d'Italia.

Attraverso diversi atti nella scorsa legislatura, anche il Parlamento italiano ha ritenuto indispensabili a livello europeo, iniziative o interventi normativi volti a migliorare le regole bancarie europee. In particolare:

- 1) Alla Camera dei Deputati, la Risoluzione congiunta **Buratti-Zennaro** del 17 novembre 2021 ha evidenziato la necessità di iniziative, “con il più ampio coinvolgimento delle forze parlamentari” per adeguare “**il quadro normativo bancario europeo** previsto dal regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15

- ottobre 2013, **alle peculiarità della missione assegnata alle BCC** dalla Costituzione italiana (articolo 45)". Inoltre, la stessa Risoluzione ha considerato "la possibilità **di esperire azioni volte a modificare con urgenza le regole europee applicabili e i relativi modelli di vigilanza** affinché le norme e i parametri di supervisione risultino proporzionati, coerenti e adeguati rispetto alla natura delle Bcc di banche piccole, non sistemiche (less significant) né complesse e a mutualità prevalente, senza tuttavia creare un ulteriore appesantimento al mercato del credito, pena il rallentamento della ripresa del Paese"
- 2) Al Senato, un Odg presentato e accolto dal Governo il 6 aprile 2022, impegnava lo stesso "ad **attivarsi nelle competenti sedi europee per promuovere una riforma della normativa europea in materia di vigilanza bancaria che possa tenere conto delle specificità delle Banche di Credito Cooperativo e della loro funzione mutualistica**"
 - 3) Il COPASIR, nella "Relazione sulla tutela degli asset strategici nazionali nei settori bancario e assicurativo" del 5 novembre 2020 ha riscontrato l'importante ruolo svolto dalle BCC-CR nel tessuto produttivo nazionale e ha al contempo rilevato gli ostacoli alla loro operatività derivanti dall'applicazione della regolamentazione europea che considera significant le BCC-CR per il solo fatto di aver costituito e aderito a Gruppi bancari cooperativi secondo quanto stabilito dalla legge di Riforma del 2016. *"In questo modo - ha evidenziato tra l'altro il Copasir - esse rientrano nel novero delle grandi banche sottoposte al Meccanismo di vigilanza unico (MVU) che fa capo alla BCE: un meccanismo che comporta oneri molto pesanti per le piccole banche. Le BCC vengono infatti considerate, dal punto di vista dei controlli, degli oneri normativi e dei vincoli patrimoniali cui sono sottoposte, alla stessa stregua dei colossi bancari nazionali ed europei."*
 - 4) La Relazione conclusiva dell'attività svolta dalla **Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario** sottolineava la necessità di "una decisa e concreta attività di moral suasion sul Governo italiano e sul Parlamento europeo affinché le norme bancarie europee in corso di definizione, nel rispetto del principio di proporzionalità delle norme, tengano conto delle specificità delle BCC e della loro "funzione sociale" costituzionalmente riconosciuta, in quanto cooperative a mutualità prevalente e senza fini di speculazione privata".

4.1. Pacchetto Bancario 2021.

Il 27 ottobre 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta legislativa per recepire soprattutto gli Accordi finali di Basilea del 2017, cosiddetti Basilea 3+, nell'Ordinamento dell'UE. Detta proposta era costituita da un pacchetto di provvedimenti, noto come banking package ("Pacchetto bancario 2021"), volti a modificare il regolamento CRR, la Direttiva CRD e il regolamento BRRD.

L'8 novembre 2022, il Consiglio ha raggiunto un accordo sulla propria posizione negoziale di fronte al Parlamento. Quest'ultimo invece ha adottato la propria posizione il 24 gennaio 2023. Il 27 febbraio, si è avviato il confronto finale noto anche come 'Trilogo' fra i legislatori europei per fissare un compromesso finale.

All'inizio del percorso sopra accennato, Federcasse aveva promosso tre emendamenti volti a conseguire, almeno in linea di principio, gli obiettivi anche sostenuti dai richiamati atti parlamentari italiani. Si è sviluppato e mantenuto un confronto costruttivo e positivo costante con tutte le famiglie politiche che rappresentano l'Italia nel Parlamento europeo, senza tralasciare l'interlocuzione con le altre istituzioni della UE coinvolte nel processo. L'impegno di tutti i parlamentari italiani presenti nella Commissione Affari Economici e Monetari del Parlamento UE ha portato ad un primo risultato positivo, l'inserimento di un emendamento "di sintesi" - che riflette la proposta iniziale di Federcasse - nella Posizione negoziale del Parlamento europeo.

Nel frattempo, una straordinaria mobilitazione politico-istituzionale dei territori italiani ha visto l'impegno dei Consigli e/o delle Giunte Regionali. Dal maggio 2022 all'aprile 2023, tredici tra Consigli e Giunte Regionali hanno discusso e approvato delibere, mozioni, risoluzioni a supporto delle istanze di proporzionalità delle regole bancarie europee sostenute da tempo dal Credito Cooperativo.

All'avvio del Trilogo, lo scorso marzo, anche il Governo italiano, attraverso i ministri con diversi profili di competenza sulle questioni normative europee ha espresso supporto all'emendamento votato dal Parlamento UE.

L'emendamento in parole interviene sull'attività di supervisione (in particolare sullo Srep), orientandola a maggiore adeguatezza rispetto ai profili della dimensione, della complessità organizzativa e operativa ed infine, della funzione obiettivo dell'intermediario bancario. In sintesi, l'emendamento rafforzerebbe la declinazione operativa in termini strutturali della attuale normativa che regola la dialettica del processo di supervisione per gli intermediari aventi le caratteristiche delle BCC e dei Gruppi bancari cooperativi ai quali sono affiliate.

4.2. Prossime tappe

Proprio in questi giorni, anzi, in queste ore, il Trilogo è entrato nella sua fase conclusiva, dopo le sedute del 10 maggio, del 6 e del 15 giugno. Fra le questioni dove i co-legislatori non hanno ancora trovato la necessaria convergenza, vi è anche il tema della proporzionalità nell'approccio e lo svolgimento della supervisione bancaria, quando esercitata su banche e gruppi bancari dalle caratteristiche delle BCC e dei gruppi bancari cooperativi. I resoconti della Presidenza svedese al termine di ogni seduta del Trilogo hanno evidenziato la perplessità della stessa Presidenza svedese, della delegazione del Consiglio nonché della Commissione Europea rispetto all'emendamento sostenuto dal Parlamento. Detta perplessità sembrerebbe motivata da ragioni politiche e tecniche. Testimoniano probabilmente di un non apprezzamento delle peculiarità distintive delle BCC e del loro ruolo insostituibile nelle economie delle comunità locali in Italia. A questo deficit, si associa anche la sottovalutazione della pressione distorsiva che l'attuale approccio di supervisione esercita su alcuni modelli di business.

Nel confronto finora svolto, è stato possibile, ancora una volta, constatare il supporto da parte degli Eurodeputati italiani, del Governo italiano e della Rappresentanza Permanente dell'Italia presso l'Unione Europea.

Dalle informazioni disponibili, la prossima ed ultima seduta del Trilogo è prevista per il prossimo 26 giugno. Diviene quindi di fondamentale importanza che il Consiglio dell'UE

dimostri maggiore apertura per favorirne la definizione nel senso auspicato di una maggiore considerazione delle specificità del Credito Cooperativo Italiano.

5. Conversione del Decreto Legge 1° giugno 2023, n. 61, recante “Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023”

Con particolare riferimento alla misura di moratoria legislativa introdotta dall'art. 11 del D.L. 61/2023, essa si applica automaticamente a società e imprese che, alla data del 1° maggio 2023 avevano la sede operativa nei territori alluvionati (indicati nell'allegato 1 al decreto) e prevede la sospensione dell'intera rata del finanziamento in scadenza dal 1° maggio 2023 al 30 giugno 2023.

Sebbene il provvedimento adottato sia condivisibile negli obiettivi che intende perseguire considerata la situazione determinata dal drammatico evento alluvionale, la misura di sospensione del rimborso delle rate dei finanziamenti bancari di cui all'art. 11 del DL 61/2023 si aggiunge – sovrapponendosi – a quella disposta dall'Ordinanza della Protezione Civile, senza tenere in considerazione i criteri condivisi dall'ABI con la stessa Protezione Civile e contenuti nel Protocollo di intesa del 2015. Criteri che erano stati utilmente applicati con un'Ordinanza della Protezione civile proprio in Emilia Romagna a causa degli effetti prodotti da eccezionali eventi metereologici nel gennaio 2021.

Da ciò emergono quindi una serie di criticità e incertezze interpretative e operative, che rischiano di rallentare l'attuazione della norma che non prevede l'applicazione di interessi anche se le imprese continueranno a disporre dei finanziamenti (con evidenti elementi di irragionevolezza e di non proporzionalità rispetto agli obiettivi che la misura di sospensione intende conseguire); e non indica le modalità di recupero di tali rate.