

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1657

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PEDRIZZI, BUCCIERO, BEVILACQUA,
PACE, SALERNO, DEMASI, COZZOLINO, FLORINO,
KAPPLER, CONSOLO, RONCONI, LAURO, ASCIUTTI,
MONCADA LO GIUDICE di MONFORTE, SERVELLO,
BETTAMIO, MANUNZA, SEMERARO, MAGNALBÒ, GENTILE,
MEDURI, OGNIBENE, TATÒ, CURTO, ZAPPACOSTA,
VALDITARA, PONTONE, MELELEO, D’IPPOLITO, GRECO,
BATTAGLIA Antonio, COLLINO, BALBONI, BASILE,
BONATESTA, DEGENNARO, TOFANI, MULAS, SCOTTI,
CALLEGARO, MINARDO, MAINARDI, DANZI, BOBBIO Luigi e
TREMATERRA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 LUGLIO 2002

Disposizioni in materia di banche popolari

ONOREVOLI SENATORI. - Nell'economia italiana, ove prevalgono di gran lunga le piccole e medie imprese, la presenza di banche con forte radicamento territoriale quali le banche popolari, naturali interfaccia dell'imprenditoria minore, è fattore essenziale e determinante di sviluppo economico.

In questi ultimi anni il sistema bancario italiano ha vissuto un periodo di profonde trasformazioni, sia giuridiche sia strutturali. Molte banche, incapaci di competere nel nuovo scenario concorrenziale, sono scomparse. Nell'intento di dotare il nostro paese di alcune aziende di credito di dimensioni adeguate al mercato europeo ed a quello «globale» sono state realizzate tutta una serie di fusioni, acquisizioni, incorporazioni, e sono nati poderosi gruppi bancari.

Anche il sistema delle banche popolari nel decennio che abbiamo alle spalle è stato tra i protagonisti di questo profondo rinnovamento.

Le banche popolari infatti, da 100 che erano alla fine del 1992, sono oggi 39.

Due cose però vanno subito sottolineate: il processo di consolidamento è avvenuto quasi esclusivamente all'interno della categoria. Le banche popolari minori, cioè, sono state assorbite o si sono fuse con altre banche popolari, a riprova di una specificità e di uno spirito comune di appartenenza alla realtà ed alla cultura del credito cooperativo.

Inoltre, pur nel corso di questo grande processo di ristrutturazione che ha visto scomparire il 60 per cento delle banche popolari esistenti dieci anni or sono, il sistema delle banche popolari, preso nel suo insieme, ha fortemente accresciuto la presenza sul territorio ed ha sensibilmente aumentato la sua quota di mercato.

In altre parole, la contrazione del numero delle banche è stata accompagnata da un'espansione del numero degli sportelli e da un forte incremento delle masse complessivamente intermedie, sia in termini di depositi che di impieghi. Secondo autorevoli opinioni è stata proprio l'ulteriore espansione territoriale delle banche popolari ad aver evitato quei fenomeni negativi di «razionamento del credito» alle minori imprese che con la fusione dei vari Istituti creditizi difficilmente avrebbe potuto altrimenti essere evitata.

Alcuni dati confermano inoppugnabilmente quanto sopra esposto.

Nel 1996 infatti le province in cui la quota di sportelli delle banche popolari superava il 25 per cento erano 24; in 17 tale quota superava il 30 per cento, ed infine in 9 il 40 per cento.

Ebbene il numero di province in cui tali percentuali sono state raggiunte sono salite nel 2001 rispettivamente a 44, a 34 ed a 17.

La percentuale di attivo di bilancio delle banche popolari rispetto a quella totale del sistema è salita parallelamente nel periodo 1995-2000 dal 16,4 al 37,7 nelle banche interregionali; dal 36,7 al 47,8 per quelle regionali e dal 26,1 al 33 per le banche interprovinciali.

Già la forte espansione conseguita dal sistema delle banche popolari in un mercato che si è fatto sempre più concorrenziale, è evidente riprova della loro capacità competitiva e della validità economica della loro struttura.

Ma anche i parametri sull'efficienza e sulla redditività confermano questa considerazione. Il rapporto tra sofferenze ed impieghi (indice di efficienza nell'allocazione del credito) al 31 dicembre 2000 era di 4,8 per

le banche popolari e di 5,6 per la totalità del sistema bancario.

Analogamente la redditività (espressa dal rapporto tra risultato lordo di gestione e fondi intermediati) dal 1996 al 2000 risulta costantemente superiore a quella media del sistema bancario.

La natura cooperativa delle banche popolari, che ne fa soggetti e strumenti di democrazia economica, non è dunque un anacronismo da cancellare, ma una caratteristica preziosa da difendere, a salvaguardia di uno sviluppo economico diffuso sul territorio e di un'allocazione efficiente del credito.

In tutti i paesi sviluppati d'altronde, e particolarmente in Europa, la struttura cooperativa viene considerata la forma più efficace ed efficiente di banca locale.

In Francia la privatizzazione delle Casse di risparmio è stata realizzata trasformandole in banche cooperative e la quota di mercato delle banche cooperative ha superato così in quel paese il 51 per cento. Ma pur senza arrivare a quei livelli negli altri paesi europei la quota di mercato delle banche locali (popolari e cooperative) è in genere superiore a quella che si registra in Italia, che nel 2000 risultava del 26,9 per cento (media della somma di depositi ed impieghi).

È stato posto da altri colleghi il problema della non scalabilità delle banche popolari quotate, intesa come un limite penalizzante, da superare con nuove norme che eliminino o attenuino i vincoli che rendono non scalabili le banche popolari e che derivano dalla loro natura di cooperative.

Tali vincoli sono, com'è noto, il voto capitolario (ogni socio un voto), il limite al possesso di azioni (ogni socio non può detenere più dello 0,5 per cento del capitale), il limite alle deleghe (ogni socio non può essere portatore di più di cinque deleghe) ed infine la clausola di gradimento per l'ingresso di nuovi soci.

Va osservato in primo luogo che la scalabilità non è un valore in sé, ma lo strumento per allocare più efficacemente la proprietà

delle imprese più deboli. Ma le banche popolari già ora sono più efficienti del resto del sistema bancario; renderle aggredibili attraverso offerte pubbliche di acquisto (OPA) non significa affatto renderne più efficiente la proprietà, ma si corre il rischio piuttosto di una concentrazione di potere economico oligarchico nelle economie locali, e di quella unificazione tra controllo delle imprese e controllo del credito che è potenzialmente foriera di pericolose distorsioni allocative.

Non è un caso perciò se nell'ambito dell'Unione europea la banca popolare non è scalabile e se il regolamento sulla Società cooperativa europea, in via d'esame, stabilisce che di regola «ogni membro della Società cooperativa europea dispone di un voto, quale che sia il numero delle quote che egli detiene».

La quotazione in Borsa d'altronde non muta affatto la natura cooperativa delle banche popolari che vi hanno fatto ricorso ed il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e il testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, riconoscono, per lo svolgimento dell'attività bancaria, piena legittimità sia alla società per azioni che alla società cooperativa.

Sulla base di queste considerazioni il presente disegno di legge parte dal presupposto che la regolamentazione riguardante le banche popolari può essere resa più flessibile ed in qualche punto migliorata, ma che non vada assolutamente snaturata la loro forma cooperativa, che è il fondamento della maggiore efficienza, garanzia di democrazia economica e strumento d'eccellenza per attivare sul territorio il circolo virtuoso tra risparmio delle famiglie e sviluppo dell'economia.

In questo spirito il presente disegno di legge mira, in primo luogo, a rendere più agevole e più garantito l'investimento nelle banche popolari da parte degli investitori istituzionali di natura non speculativa, quali

ad esempio i fondi pensione, le compagnie di assicurazione sulla vita, le fondazioni. Per gli investitori istituzionali di tale tipo, fermo restando il voto capitario, il limite al possesso azionario può essere elevato al 3 per cento del capitale sociale. Tale quota appare adeguata alle necessità operative degli investitori e nello stesso tempo non è di entità tale da poter determinare, con l'ipotesi del disinvestimento, eventuali pressioni sugli amministratori della banca.

In secondo luogo, il disegno di legge mira a rendere più controllabile, per gli investitori istituzionali, l'attività della banca popolare di cui siano soci, attribuendo ad essi il sindaco di minoranza. Nelle cooperative infatti, e quindi anche nelle banche popolari, il voto capitario e la parità di condizioni per ciascun socio rendono non pertinenti le distinzioni tra «maggioranza» e «minoranza» valide nelle società per azioni, e che peraltro nelle società per azioni non raramente vengono aggirate.

La proposta di assegnare, agli eventuali investitori istituzionali il sindaco di minoranza supera questa difficoltà concettuale e nello stesso tempo vuole essere ulteriore strumento di trasparenza e di democrazia economica.

Agli stessi fini di democrazia economica, attraverso la maggior partecipazione possibile dei soci alle decisioni assembleari, mira infine la norma che attribuisce agli Organi di vigilanza il compito di fissare un limite minimo alle deleghe che ciascun socio

può avere. Sinora infatti la normativa sulle cooperative fissa solo il limite massimo, che come già detto, è di cinque deleghe. Ma a volte, mancando l'obbligatorietà di un limite minimo, gli statuti delle banche popolari non contemplano la possibilità di delegare il voto ad un altro socio. È un'anomalia questa che il presente disegno di legge vuol eliminare, attribuendo alla Banca d'Italia ed alla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), all'atto dell'approvazione degli statuti, la facoltà di stabilire esse il limite minimo di deleghe, nel caso in cui lo Statuto non vi abbia provveduto.

Onorevoli colleghi, possono sembrare, proposte, modifiche di poco conto.

In realtà esse s'ispirano alla saggia considerazione per cui non si cambia un sistema vincente. E le banche popolari indubbiamente lo sono.

Obbediscono inoltre all'ammonimento mazziniano: «Poche e caute leggi». Un legiferare continuo e stravolgente rischia di creare più problemi di quanti non ne intenda risolvere.

Ma soprattutto il disegno di legge proposto mira a proteggere e salvaguardare gli strumenti ed i protagonisti locali dello sviluppo economico, e tali sono indubbiamente le banche popolari, ampliando nel contempo gli spazi di trasparenza e di democrazia economica, nello spirito di un'economia partecipata e diffusa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Le banche popolari sono società private ad azionariato popolare, diffuso e frazionato, costituite in forma di società cooperativa per azioni a responsabilità limitata.

2. Le banche popolari sono disciplinate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, e dalla presente legge.

3. Alle banche popolari si applicano inoltre, in quanto compatibili, le norme previste all'articolo 5, comma 3, della legge 3 ottobre 2001, n. 366.

Art. 2.

1. Fermo restando per ciascun socio il limite massimo dello 0,5 per cento al possesso azionario, nelle banche popolari quotate nei mercati regolamentati, per gli investitori istituzionali a carattere non speculativo, che gestiscono cioè cautelativamente risparmi di lungo periodo o proprie disponibilità patrimoniali, tale limite è elevato al 3 per cento, salvo limiti più ridotti previsti dallo statuto della banca o dalla disciplina che regola ciascun investitore istituzionale.

Art. 3.

1. Le banche popolari quotate nei mercati regolamentati riconoscono ai soci investitori istituzionali la facoltà di designare il sindaco di minoranza.

Art. 4.

1. Fermo restando il limite massimo di cinque deleghe conferibili a ciascun socio, nelle banche popolari quotate nei mercati regolamentati la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), nella valutazione e approvazione dello statuto, indicano il limite minimo di deleghe conferibili ad un socio, onde assicurare la più vasta partecipazione alle assemblee societarie.

