BANCA CENTRALE EUROPEA

EUROSISTEMA

IT **ECB-PUBLIC**

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 25 marzo 2015

sulla riforma delle banche popolari

(CON/2015/13)

Introduzione e base giuridica

Il 20 febbraio 2015 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze una richiesta di parere relativa all'articolo 1 del decreto-legge n. 3, del 24 gennaio 2015, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti (in seguito il «decreto-legge»)[1].

La BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'art. 2, paragrafo 1, terzo e sesto trattino, della Decisione del Consiglio 98/415/CE[2], in quanto il decreto-legge concerne la Banca d'Italia e i compiti in materia di vigilanza affidati alla BCE, nonchè le norme applicabili agli istituti finanziari nella misura in cui esse influenzano la stabilità di tali istituti e dei mercati finanziari. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Finalità del decreto-legge

1.1 Le banche popolari sono allo stato attuale costituite in forma di società cooperativa per azioni. I tratti distintivi che le caratterizzano sono, tra gli altri, il limite al possesso azionario fissato all'1% del capitale sociale, salva la previsione statutaria di soglie inferiori (tra lo 0,5% e l'1%), il principio del voto capitario, e il fatto che al Consiglio di amministrazione sia riservato il diritto di approvare l'ammissione di nuovi soci. L'articolo 1 del decreto-legge ha la finalità di riformare le banche popolari, mediante la modifica del decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993[3].

1.2 Può operarsi una distinzione tra banche popolari relativamente piccole, e che presentano una copertura territoriale limitata, e banche popolari che sono connotate da un'operatività transfrontaliera o sono quotate sui mercati azionari. In coerenza con tale distinzione, il decreto-legge divide le banche popolari in due categorie, sulla base del valore totale delle attività. Le banche popolari con un attivo superiore a 8 miliardi di EUR sono obbligate alla trasformazione in società per azioni (con conseguente applicazione dell'ordinaria disciplina di tale tipo di società), oppure alla liquidazione o alla riduzione dell'attivo al di sotto di tale soglia. Per agevolare tale trasformazione, il decreto-legge prevede l'abbassamento del quorum della maggioranza qualificata

1 Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 19 del 24.1.2015.

2 Decisione del Consiglio 98/415/CE , del 29 giugno 1998, relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative (GU 189 del 3.7.1998, pag. 42).

3 Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana n. 230 del 30.9.1993.

necessaria per approvare la modifica della forma giuridica di una banca popolare, nonché per le decisioni relative a fusioni e acquisizioni.

1.3 Anche le banche popolari con un attivo pari o inferiore a 8 miliardi di EUR sono interessate dal decreto-legge. A differenza dell'attuale disciplina, in base al decreto-legge l'atto costitutivo di una banca popolare può prevedere l'emissione di strumenti finanziari dotati di taluni diritti patrimoniali ed amministrativi. I possessori di tali strumenti finanziari, ove ciò sia previsto dall'atto costitutivo, possono esercitare diritti di voto fino al massimo di un terzo dei voti totali nell'assemblea generale degli azionisti, e nominare fino a un terzo dei componenti degli organi di gestione e di controllo della banca[4]. Inoltre, l'atto costitutivo può prevedere che ai soci persone giuridiche siano attribuiti fino a cinque voti. In aggiunta, in base al decreto-legge, ove sia consentito il voto per delega, il limite massimo di diritti di voto per delega applicabile non può essere inferiore a 10, e può essere esteso fino a 20. Anche una banca popolare con un attivo inferiore alla soglia di 8 miliardi di EUR, ove decida la trasformazione in società per azioni, applica il quorum della maggioranza qualificata meno elevato introdotto dal decreto-legge. È inoltre eliminato l'obbligo di scegliere la maggioranza degli amministratori fra i soci o, qualora i soci siano persone giuridiche, fra le persone da queste indicate.

1.4 Da ultimo, in base al decreto-legge, il diritto al rimborso delle azioni in caso di recesso dalla cooperativa, anche a seguito di trasformazione della società, morte o esclusione del socio[5], può essere limitato dalla Banca d'Italia laddove tale misura sia ritenuta necessaria a preservare l'adeguatezza del capitale primario di classe 1 (Common Equity Tier 1).

2. La consultazione della BCE in tempo utile

2.1 La BCE deve essere consultata in tempo utile nel corso della procedura legislativa. Ciò dovrebbe avvenire in un momento tale da consentire alla BCE di adottare il suo parere in tutte le versioni linguistiche richieste e all'autorità che ha elaborato il progetto di disposizioni legislative di prendere in considerazione il parere stesso prima di decidere nel merito[6].

2.2 Nell'ordinamento giuridico italiano un decreto-legge adottato dal Governo entra in vigore a seguito della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e deve essere presentato al Parlamento per la conversione in legge il giorno stesso dell'adozione. Se non è convertito in legge entro 60 giorni dalla sua pubblicazione il decreto-legge perde efficacia sin dall'inizio. Alla luce di quanto precede, la BCE dovrebbe essere consultata prima dell'adozione di un decreto-legge[7].

---

4 Più specificamente, i possessori di strumenti finanziari, in conformità a quanto previsto dall'atto costitutivo, possono nominare fino ad un terzo dei componenti del consiglio di sorveglianza e fino ad un terzo dei componenti del consiglio di gestione, in caso di sistema di amministrazione dualistico (articolo1, paragrafo 1, lettera d), numero 1, del decreto-legge, che modifica l'articolo 150 bis, paragrafo 2, del decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993, in combinato disposto con l'articolo 2544, comma 2, del Codice civile) o - in alternativa - fino ad un terzo degli amministratori in caso di sistema di amministrazione monistico (articolo1, paragrafo 1, lettera d), numero 1, del decreto-legge, che modifica l'articolo 150 bis, paragrafo 2, del decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993, in combinato disposto con l'articolo 2544, comma 3, del Codice civile).

5 Le modifiche apportate dalla Camera dei Deputati in sede di conversione escludono il potere della Banca d'Italia di limitare il diritto al rimborso delle azioni in caso di morte del socio.

6 Cfr. il titolo IV, sezione I, della Guida alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative, disponibile sul sito Internet della BCE.

7 Si veda il Parere BCE CON/2012/64.

2.3 Nel caso in esame, poiché il decreto-legge è stato adottato e pubblicato il 24 gennaio 2015, non solo la BCE non è stata consultata prima della sua adozione, ma la presentazione della richiesta di parere è stata immotivatamente differita. La richiesta è stata ricevuta dalla BCE solamente il 20 febbraio 2015, quando il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha chiesto alla BCE di ritenere la consultazione come questione di urgenza, visto il breve termine del procedimento di conversione. Ciò appare inopportuno. La BCE desidera vivamente richiamare l'attenzione del Ministero sulla necessità di una corretta procedura di consultazione.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 La BCE accoglie favorevolmente la proposta di riforma delle banche popolari, tappa fondamentale per affrontare le criticità relative al loro sistema di governo, e sostiene le autorità italiane nell'immediato riconoscimento a tale riforma di una stabile efficacia.

3.2 La BCE ha presente che il decreto-legge affronta talune rigidità del quadro di governo societario delle banche popolari con la finalità di: i) valorizzare un efficace potere di controllo dei soci sul management; ii) accrescere la capacità delle banche di raccogliere capitale; iii) ridurre il rischio di una concentrazione del potere in capo a gruppi minoritari di soci, e iv) fornire l'opportunità di individuare sinergie ed economie di scala, che si traducano in un guadagno di efficienza nello specifico segmento bancario, ad esempio attraverso fusioni e acquisizioni.

3.3 La BCE osserva che le banche popolari con un attivo superiore agli 8 miliardi di EUR rappresentano una quota significativa del segmento delle popolari in termini di credito erogato, numero di sportelli e personale impiegato. La soglia fissata per l'obbligo di trasformazione appare pertanto appropriata al raggiungimento degli obiettivi del decreto-legge per una parte significativa del segmento delle popolari nel settore bancario italiano. La BCE ha presente che il criterio dimensionale dell'attivo è coerente con l'attuale distinzione tra banche popolari con un'ampia portata territoriale e operativa, che presentano un modello di business simile a quello adottato dalle banche commerciali, e banche popolari ispirate ad un modello bancario cooperativo e mutualistico. Alla luce di tale considerazione, la BCE accoglie favorevolmente il decreto-legge, che riallinea la struttura societaria e di governo delle banche popolari più grandi a quella delle banche commerciali di pari dimensioni, senza pregiudicare la capacità delle popolari di finanziare l'economia locale e regionale.

3.4 Per quanto riguarda le banche popolari con un attivo pari o inferiore a 8 miliardi di EUR, la BCE desidera sottolineare l'importanza di misure volte a rafforzare le loro strutture di governo societario. Una struttura di governo più appropriata potrebbe contribuire a migliorare le loro capacità di gestione dei rischi e di generazione di capitale interno, nonchè il loro potenziale di attrazione di capitale aggiuntivo e la loro capacità di resistere a crisi economiche e finanziarie di portata significativa. Ciò consentirebbe alle banche popolari di continuare a fornire credito alle economie locali e regionali anche in tempi difficili.

3.5 Considerata l'importanza del decreto-legge nell'affrontare una delle vulnerabilità del sistema bancario italiano, la BCE sostiene fortemente gli elementi essenziali della riforma proposta, e

ritiene che essa non dovrebbe subire modifiche sostanziali. La BCE, inoltre, ne supporta la tempestiva attuazione.

4. Conseguenze in materia di vigilanza per le banche popolari di maggiori dimensioni

4.1 La BCE osserva che la maggior parte delle banche popolari con attivo superiore a 8 miliardi di euro sono da essa direttamente vigilate. In tale contesto, la BCE valuta positivamente il decreto-legge, volto a rimodellare la struttura di governo societario delle banche popolari che presentano una più ampia portata territoriale e operativa.

4.2 In base all'attuale quadro di regolamentazione prudenziale, sia robusti dispositivi di governo che una solida struttura patrimoniale sono elementi di attenzione cruciale per l'autorità di vigilanza bancaria. A questo scopo, la BCE osserva che la trasformazione delle banche popolari di maggiori dimensioni in società per azioni faciliterebbe la loro capacità di raccogliere capitale e accrescerebbe il controllo dei soci sul management. In aggiunta, ciò potrebbe rendere più agevole l'inclusione degli strumenti di capitale emessi ai fini del rispetto dei requisiti di capitale primario di classe 1. Ai sensi del Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio[8], infatti, come integrato dal Regolamento delegato (UE) n. 241/2014 della Commissione[9], affinchè le banche popolari possano computare gli strumenti di capitale nel capitale primario di classe 1 sono necessarie condizioni aggiuntive rispetto a quelle applicabili agli strumenti di capitale emessi dalle società per azioni.

4.3 Le trasformazioni previste dal decreto-legge implicheranno sostanziali modifiche, specialmente con riguardo alla struttura patrimoniale e ai dispositivi di governo societario degli enti creditizi che vi saranno sottoposti. A tal proposito, la BCE osserva che, ai sensi degli articoli 9, paragrafo 1, comma 2, 4, paragrafo 1, lettera e) e 4, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1024/2013[10], e dell'articolo 104, paragrafo 1, lettera b), della Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio[11], la BCE dispone di tutti i poteri delle autorità competenti e designate, in base al diritto dell'Unione, per assicurare il rispetto dei requisiti relativi a solidi dispositivi di governance da parte degli enti significativi. Tali poteri includono la valutazione se tali dispositivi pregiudichino la sicurezza e solidità dell'ente creditizio in questione, e se le modifiche alla sua struttura di governo siano coerenti con la sana e prudente gestione dell'ente stesso e conformi agli standard del Meccanismo di vigilanza unico.

4.4 Inoltre, la BCE valuta positivamente il fatto che il decreto-legge conferisca esplicitamente alla Banca d'Italia il potere di limitare il diritto al rimborso dei soci, ove l'esercizio di tale diritto provochi una riduzione dei fondi propri delle banche, poichè tale espressa attribuzione renderà più agevole

---

8 Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il Regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1).

9 Regolamento delegato (UE) n. 241/2014 della Commissione (GU L 74 del 14.3.2014, pag. 8)

10 Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63).

11 Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag 338).

l'esercizio dei poteri dell'autorità di vigilanza. Alla luce delle competenze conferite alla BCE dagli articoli 4, paragrafo 1, lettera d), e 9, paragrafo 1, secondo comma, del Regolamento (UE) n. 1024/2013, ossia assicurare il rispetto dei requisiti in materia di fondi propri, la BCE osserva che in relazione agli enti significativi spetta a essa sola la valutazione, in ogni singolo caso, circa la necessità o meno di tale limitazione del diritto al rimborso dei soci. Da ultimo, resta inteso che il decreto-legge non pregiudica altri poteri conferiti alla BCE, in materia di vigilanza, di controllo del rispetto delle norme o per l'irrogazione di sanzioni. Ciò fa salvi i poteri di regolamentazione della Banca d'Italia ai sensi del decreto-legge.

Il presente parere sarà pubblicato sul sito della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 25 marzo 2015.

[firmato]

Il Presidente della BCE

Mario DRAGHI