

Poste italiane sempre più banca (del Mezzogiorno)?

di Lorenzo Saltari

La società Poste italiane deve costituire un patrimonio destinato alle attività di Bancoposta per le finalità di vigilanza prudenziale. Inoltre, l'*incumbent* nel settore postale può acquisire il controllo d'impresе bancarie al fine di rendere operativa l'istituzione della Banca del Mezzogiorno. Queste misure hanno due implicazioni. Vi è anzitutto il perfezionamento dei requisiti prudenziali di Poste italiane quando opera nel settore creditizio e finanziario. In secondo luogo, lo Stato chiede che il capitale e gli altri mezzi di questa impresa pubblica diventino strumento per la realizzazione di un progetto di politica economica.

Le disposizioni relative a Poste italiane

Il *drafting* del provvedimento legislativo è tale da renderne complessa la lettura (1). È utile, allora, individuare e sintetizzare il contenuto delle misure che riguardano Poste italiane. Esse sono collocate nell'art. 2, dal c. 17-*octies* al c. 17-*duodecies*, ed ineriscono all'attività creditizia e finanziaria dell'impresa pubblica *incumbent* nel settore postale. Tali disposizioni presentano due profili di rilievo.

Il primo è che, entro il 30 giugno 2011, Poste italiane Spa deve costituire un *patrimonio destinato* esclusivamente all'attività regolata dal d.P.R. n. 144/2001 ovvero Bancoposta (2). Il consiglio d'amministrazione e l'assemblea individuano i beni e i rapporti giuridici compresi in tale patrimonio, che può superare il 10% del patrimonio netto della compagine societaria, nonché le sue regole di organizzazione, gestione e controllo. Aspetto da rimarcare è che tale destinazione è funzionale alla vigilanza prudenziale.

La seconda importante previsione consente a Poste italiane di acquisire partecipazioni anche di controllo nel capitale di imprese di credito, al fine di conferire operatività alla Banca del Mezzogiorno, sinora solo istituita (3).

"Patrimonio destinato" o "patrimonio di vigilanza"?

La riforma del diritto commerciale, che ha portato all'emanazione degli articoli che vanno dal 2447-*bis* al 2447-*decies* del c.c., dà alle società di capitali la facoltà di destinare parte del patrimonio ad un singolo affare (4). Con tale riforma si persegue, tra l'altro, l'ampliamento delle opportunità di finanziamento delle società alle quali è dato anche il vantaggio di non costituire una compagine sociale *ad hoc* per ogni attività di un certo rilievo. L'isolamento di un singolo affare può indurre i risparmiatori a valutarlo più sicuro e/o remunerativo rispetto all'insieme delle attività della società. Inoltre, l'enucleazione di un patrimonio destinato permette l'emis-

sione di strumenti finanziari di partecipazione all'affare (5).

Le previsioni normative riferite a Poste italiane sembrano partire dal nuovo schema civilistico ma, poi, se ne discostano. Anzitutto, è peculiare la fonte regolativa. Essa è data dalla combinazione delle norme dello stesso "milleproroghe" con quelle del codice civile che ineriscono alla pubblicità della costituzione del patrimonio, ai diritti dei creditori, alla redazione del bilancio (6).

La circostanza che solo una parte della disciplina del patrimonio destinato di Poste è riconducibile al codice civile ha un'implicazione da evidenziare. Il consiglio di amministrazione di Poste non è posto nella condizione di proporre all'assemblea l'apporto di terzi all'affare e l'emissione di strumenti finanziari correlati. Ne discende che il patrimonio destinato

Note:

(1) Su questo aspetto, si cfr. T. Boeri e G. Pisauro, *Milleproroghe per il nuovo millennio*, in *www.lavoce.info*, i quali menzionano, peraltro, i rilievi mossi dalla Presidenza della Repubblica sulle modalità di conversione del decreto legge.

(2) Si tratta del Regolamento che precisa le attività che rientrano in Bancoposta, le quali sono distinte sotto il profilo contabile e organizzativo (divisionale) delle tradizionali attività legate al servizio postale, come imposto dalla disciplina comunitaria. In argomento, in generale, si v. A. Rocchietti March, *Poste*, in *Enc. giur.*, Roma, 2002; L. Magrone, *Poste*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, diretto da S. Cassese, Milano, 2006.

(3) Nella disposizione si legge: «ai fini dell'attuazione dell'art. 2, c. da 165 a 176, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 [...]», che appunto sono le norme attraverso le quali si prevede l'istituzione della Banca del Mezzogiorno.

(4) G. Doria, *Il patrimonio "finalizzato"*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, 485 ss.; A. Zoppini, *Destinazione patrimoniale e trust: raffronti e linee per una ricostruzione sistematica*, in *Quaderni della fondazione italiana per il notariato*, 2007, 337 ss.; L. Potito, *Patrimoni destinati... all'insuccesso?*, in *Soc.*, 2006, 545 ss.

(5) G. Mignone, *Nuovi istituti per il finanziamento societario e associazione in partecipazione*, in *Riv. soc.*, 2006, 1030 ss.; L. Salomone, *Il finanziamento dei patrimoni destinati a "specifici affari"*, in *Giur. comm.*, 2006, 235 ss.

(6) Artt. 2447-*quater*, 2447-*quinquies*, c. 2, 3, 4, 2447-*septies*, c. 2, 3, 4. Su alcuni di questi profili, si v. C. Ibbia, *La pubblicità del patrimonio destinato*, in *Giur. comm.*, 2007, 725 ss.; F. Terrusi, *Patrimoni destinati, responsabilità patrimoniale e tutela dei creditori*, in *Giur. mer.*, 2007, 41 ss.

alle attività di Bancoposta costituisce un istituto “speciale”. Esso è diverso rispetto a quello del nuovo diritto commerciale, del quale mutua la denominazione e alcune regole ma non la *ratio* ispiratrice. La destinazione patrimoniale è frutto di una decisione del legislatore e non degli organi sociali, chiamati solo a renderla operativa. La quota patrimoniale da destinare, inoltre, può essere superiore rispetto al dieci per cento, limite stabilito dal codice civile (7). *Last but not least*, la creazione di un patrimonio destinato per Bancoposta è ordinata alle finalità di vigilanza prudenziale.

Questa disciplina, a ben vedere, consente più che altro di formare un “patrimonio di vigilanza” per l'attività creditizia e finanziaria di Poste Italiane. Ciò permette a Bancoposta di adeguarsi alle nuove e più stringenti regole della Banca d'Italia (8), senza che si renda necessario un vero e proprio scorporo societario. Alla separazione contabile e divisionale, già prevista nel 2001 (9), si aggiunge anche quella patrimoniale.

L'adeguamento agli standard più stringenti di vigilanza colloca Poste italiane alla stessa stregua delle imprese di credito che hanno recepito la più rigorosa regolazione prudenziale seguita alla crisi del 2008. Continua così ad aumentare la discontinuità tra Bancoposta e le altre attività di Poste legate alla nozione di servizio pubblico. Ciò, tuttavia, non va inteso come un'estensione *tout court* delle prerogative di Poste nel mercato del credito. La disposizione che detta l'istituzione del patrimonio destinato fa espresso riferimento al d.P.R. n. 144/2001. Questo richiamo implica che l'enucleazione di un patrimonio di vigilanza non legittima Poste ad estendere il proprio raggio d'azione al finanziamento diretto. Infatti, proprio il Regolamento del 2001 glielo preclude differenziando l'attività di Bancoposta da quella degli altri istituti di credito (10).

Controllo di istituti di credito e Banca del Mezzogiorno

La seconda disposizione alla quale si è posta attenzione ha anzitutto una funzione potenziale. Conferendo a Poste italiane la legittimazione ad acquisire il controllo di banche, essa può servire al salvataggio di istituti di credito in difficoltà. Poiché il Ministero dell'economia ne detiene l'intero capitale, Poste è un'impresa in pubblico comando. Dunque, essa potrebbe essere usata dallo Stato per salvare banche, qualora la crisi finanziaria dovesse avere nuove recrudescenze (11).

Nondimeno, consentire a Poste italiane di ottenere

la guida d'impresе bancarie ha anche un'implicazione immediata. Tale disposizione, infatti, s'inserisce nel disegno di attivazione della Banca del Mezzogiorno. Si deve osservare che l'emanazione del “milleproroghe” ha reso più facile per l'*incumbent* postale acquisire interamente la società Medio Credito Centrale. A fine febbraio l'operazione ha ottenuto l'autorizzazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (12) e, ai primi di maggio, è giunto anche l'assenso della Banca d'Italia. (13) Occorre ricordare che nella strategia del Ministero dell'economia (14), Medio Credito Centrale, forte della propria specifica esperienza (15), dovrebbe costituire la struttura di direzione dell'attività di erogazione del credito per il Sud. Il ruolo di Poste italiane è invece di contribuire alla Banca del Mezzogiorno con l'apporto di capitale e con la

Note:

(7) Art. 2447-bis, c.c.

(8) Cfr. Banca d'Italia, *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*, Circolare n. 263 del 27 dicembre 2006, aggiornata il 15 gennaio 2009 proprio in merito al patrimonio di vigilanza.

(9) Il d.lgs. n. 261/1999, che ha recepito la direttiva 97/67/Ce, ha stabilito per Poste un obbligo di separazione contabile. Tale obbligo deriva dalla necessità di quantificare l'onere del “servizio postale universale” in modo da evitare che la concessione di sussidi statali, previsti solo per tale servizio, possa andare a beneficio di altri servizi.

(10) Le attività consentite a Bancoposta sono: la raccolta del risparmio tra il pubblico sotto ogni forma; la prestazione di servizi di pagamento; l'intermediazione in cambi; la promozione e il collocamento di finanziamenti concessi da banche e altri intermediari finanziari abilitati; la prestazione di alcuni servizi di investimento (negoiazione per conto terzi; collocamento e raccolta ordini con esclusione, quindi, della negoziazione per conto proprio e della gestione di patrimoni su base individuale). Il d.P.R. n. 144/2001 esclude esplicitamente che Poste italiane S.p.a. possa esercitare l'attività di finanziamento.

(11) G. Napolitano, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *questa Rivista*, 2008, 1083 ss.

(12) L'Agcm, nella riunione del 23 febbraio 2011, ha valutato che l'operazione non determina la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati interessati tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

(13) È lo stesso c. 17-*duodecies* a chiarire che, rispetto all'acquisizione del controllo, restano ferme le autorizzazioni previste dal testo unico di cui al d.lgs. n. 385/1993, nonché i provvedimenti previsti dalla l. n. 287/1990 ove richiesti.

(14) Un documento di sintesi del progetto governativo è reperibile sul web all'indirizzo www.governo.it/backoffice/allegati/56225-5901.pdf.

(15) La vocazione di Medio Credito Centrale è di essere una banca specializzata nel settore pubblico e, in specie, nella promozione e nella gestione delle agevolazioni pubbliche nazionali e regionali a favore delle imprese, nonché nel credito agevolato, a sostegno dello sviluppo economico.

capillare rete di filiali di cui dispone nelle regioni meridionali (16).

Poste italiane in funzione di una politica economica pubblica

I pubblici poteri, ricalcando un modo invalso nella “vecchia costituzione economica” (17), non disdegnano di annettere un’impresa in pubblico comando nella strategia di realizzazione di una politica economica. Questa tendenza pare un riflesso dell’insufficienza degli strumenti condizionali di governo dell’economia, evidenziata dalla crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008. È la crisi, infatti, a porre gli Stati di fronte alla necessità di intervenire tempestivamente e con efficacia per contrastare i suoi effetti più pericolosi e nocivi (18).

Rimanendo all’esame delle misure su Poste Italiane, è però lecito chiedersi se questa impresa tragga direttamente o indirettamente vantaggi dall’inclusione nel disegno di concreta attivazione della Banca del Mezzogiorno, la cui previsione, peraltro, non può considerarsi una forma di reazione diretta alla crisi. Se tali vantaggi vi sono, allora va vagliata la loro compatibilità coi principi di libertà di concorrenza asseverati dall’ordinamento europeo.

La separazione contabile e divisionale impedisce davvero che il regime connesso al servizio universale postale possa avvantaggiare Poste Italiane nell’erogazione di servizi finanziari in concorrenza con le imprese di credito? Il nodo è rappresentato dagli uffici postali e dal “portafoglio clienti” costituito dai risparmiatori postali. Separare la contabilità delle attività finanziate secondo le regole del servizio universale non impedisce a Poste di fare economie di scala e di coordinamento nell’offerta di servizi postali e di servizi finanziari. Non a caso, le banche imputano a Bancoposta di operare nel loro mercato rilevante partendo da una posizione favorevole (19). Questa asimmetria, però, è livellata dal divieto per Bancoposta di operare finanziamenti diretti, i quali rimangono un’esclusiva delle imprese di credito. Se si condivide l’interpretazione prima suggerita, questa preclusione perdura. In altri termini, la destinazione di un patrimonio non è da intendersi quale presupposto per l’accesso di Bancoposta nel mercato del credito al consumo. Dunque, il “milleproroghe” non altera l’assetto precedente.

Vi sono, tuttavia, altre scelte normative inquadrabili in una logica di scambio. Il riferimento è alla decisione del d.lgs. n. 58/2011 di non istituire un’autorità di regolazione postale con un grado d’indipendenza dal governo paragonabile a quello

di altre *authorities* (20). La neo-costituita Agenzia postale dovrà guidare la delicata transizione dal vecchio modello di servizio universale ad uno più compatibile con un’organizzazione concorrenziale del settore (21).

Il fatto che Poste italiane sia impiegata in operazioni di politica economica e che l’autorità di regolazione postale non sia pienamente indipendente legittima un dubbio (22). Per compensare l’apporto ad un obiettivo indicato dallo Stato, come appunto l’attivazione della Banca del Mezzogiorno, l’*incumbent* beneficerà di una apertura del mercato postale dai tempi e modi conformi ai suoi interessi (23)? Se fosse stato prescelto il modello dell’autorità indipendente anche per la regolazione del settore postale, vi sarebbero state meno ragioni alla base di questo quesito.

Note:

(16) Per due diversi orientamenti sulla Banca del Mezzogiorno, si v. A. Montanino, *Banca del Mezzogiorno: cosa non è, cosa potrebbe essere*, in *www.lavoce.info*, 2009 e A. Zazzaro, *Il credito nel sud: tra dipendenza esterna e banca pubblica*, in *www.nelmerito.com*, 2009.

(17) In argomento, L. Torchia, *La nuova Costituzione economica*, in *L’amministrazione pubblica italiana*, a cura di S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1994; G. Amato, *La nuova costituzione economica*, in *Per una nuova costituzione economica*, a cura di G. della Cananea e G. Napolitano, Bologna, 1998; S. Cassese, *Regolazione e concorrenza*, in *Regolazione e concorrenza*, a cura di G. Tesaro e M. D’Alberti, Bologna, 2000; M. D’Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008.

(18) Su questo, si rinvia agli studi condotti nella ricerca promossa dall’Irpa su *L’intervento pubblico dopo la crisi del 2009. Le risposte alla presente crisi comparate con quelle del 1929-33*, curata da G. Napolitano (in corso di pubblicazione).

(19) Tali recriminazioni sono ricordate nell’articolo di T. Boeri e G. Pisauo, *cit.*

(20) G. Napolitano, *Acqua e Poste: l’ibrido delle due Agenzie*, in *www.firsonline.info*, 2011.

(21) Il d.lgs. n. 58/2011 traspone la direttiva 2008/6/Ce che, modificando la direttiva 97/67/Ce, completa la realizzazione del mercato interno dei servizi postali.

(22) Tra i contributi nei quali è messo a fuoco che la funzione di regolazione deve essere affidata ad un organo pienamente indipendente specie se tra i destinatari della regolazione vi sono imprese pubbliche, si v. D. Sorace, *La desiderabile indipendenza della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, 337 ss. e G. Napolitano, A., Zoppini, *Regolazione indipendente dei servizi pubblici e garanzia dei privati*, in *L’autonomia privata e le autorità indipendenti*, a cura di G. Gitti, Bologna, 2006.

(23) L’esigenza e le difficoltà di perfezionare la liberalizzazione dei servizi postali sono rappresentate nel contributo di U. Arrigo, *La liberalizzazione del mercato postale e le prospettive per l’Italia*, in *Mercato concorrenza regole*, 2008, 469 ss.