

## **Introduzione al Convegno sulla Riforma del Credito Cooperativo e i riflessi sul territorio**

**di Stelio Mangiameli**

Desidero innanzitutto ringraziare i relatori che hanno aderito a questa iniziativa per approfondire i risvolti di questa importante Riforma.

Ne descrivo i tratti fondamentali per lasciare spazio agli interventi successivi.

Il Consiglio dei ministri nella riunione del 10 febbraio 2016, su proposta del Presidente del Consiglio Renzi e del Ministro dell'economia e delle finanze Padoan, ha approvato un decreto legge contenente misure urgenti per la riforma delle banche di credito cooperativo.

Il pacchetto di misure si inserisce nell'ampio disegno di ristrutturazione del sistema bancario italiano con l'obiettivo di rafforzarlo, renderlo più resistente agli shock, mettere gli istituti nelle condizioni di finanziare adeguatamente l'economia reale e quindi favorire la crescita e l'occupazione.

Fanno parte di questo disegno la riforma delle Banche Popolari approvata lo scorso anno e l'autoriforma delle Fondazioni di origine bancaria, sostenuta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in qualità di Autorità di vigilanza.

La riforma delle BCC potrà consentire di superare alcune criticità del settore: debolezze strutturali derivanti dal modello di attività, particolarmente esposto all'andamento dell'economia del territorio di riferimento, ed anche dagli assetti organizzativi e dalla dimensione ridotta.

**Allo stesso tempo viene confermato il valore del modello cooperativo per il settore bancario e rimane il principio del voto capitaro.**

Le linee guida dell'intervento riformatore sono:

- confermare il ruolo delle BCC come banche cooperative delle comunità e dei territori;
- migliorare la qualità della *governance* e semplificare l'organizzazione interna;
- assicurare una più efficiente allocazione delle risorse all'interno del sistema;
- consentire il tempestivo reperimento di capitale in caso di tensioni patrimoniali, anche attraverso l'accesso di capitali esterni al mondo cooperativo;
- garantire l'unità del sistema per accrescere la competitività e la stabilità nel medio-lungo periodo.

In particolare, la riforma del settore del credito cooperativo prevede:

- Obbligo per le BCC di aderire ad un gruppo bancario cooperativo che abbia come capogruppo una società per azioni con un patrimonio non inferiore a 1 miliardo di euro. L'adesione ad un gruppo bancario è la condizione per il rilascio, da parte della Banca d'Italia,

dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo.

La Bcc che non intende aderire ad un gruppo bancario, può farlo a condizione che abbia riserve di una entità consistente (almeno 200 milioni) e versi un'imposta straordinaria del 20 per cento sulle stesse riserve. Non può però continuare ad operare come banca di credito cooperativo e deve deliberare la sua trasformazione in spa. In alternativa è prevista la liquidazione.

- La società capogruppo svolge attività di direzione e di coordinamento sulle BCC in base ad accordi contrattuali chiamati "contratti di coesione". Il contratto di coesione indica disciplina e poteri della capogruppo sulla singola banca. I poteri saranno più o meno stringenti a seconda del grado di rischiosità della singola banca misurato sulla base di parametri oggettivamente individuati.
- La maggioranza del capitale della capogruppo è detenuto dalle BCC del gruppo. Il resto del capitale potrà essere detenuto da soggetti omologhi (gruppi cooperativi bancari europei, fondazioni) o destinato al mercato dei capitali.
- Al fine di favorire la patrimonializzazione delle singole BCC è stato elevato il limite massimo dell'investimento in azioni di una banca di credito cooperativo e il numero minimo dei soci.
- La capogruppo potrà sottoscrivere azioni di finanziamento (di cui all'articolo 2526 del codice civile) per contribuire al rafforzamento patrimoniale delle BCC, anche in situazioni diverse dall'inadeguatezza patrimoniale o dall'amministrazione straordinaria.
- La riforma consente anche la costituzione di gruppi bancari fra BCC aventi sede e operanti esclusivamente in una provincia autonoma (Trento o Bolzano) e facenti capo a una capogruppo dotata di specifici requisiti (c.d. "gruppi provinciali").
- Disposizioni transitorie: la banca che intende assumere il ruolo di capogruppo deve trasmettere la relativa comunicazione alla Banca d'Italia entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni di attuazione della stessa Banca d'Italia. Il contratto di coesione è stipulato entro 90 giorni dalla conclusione degli accertamenti di Banca d'Italia. Sono previsti 60 mesi dall'entrata in vigore della legge per l'adeguamento da parte delle BCC al nuovo numero minimo di soci.

Il DL n. 18/2016 è stato convertito con modifiche nella L. n. 49/2016 approvata dal Parlamento lo scorso aprile.

Successivamente il 15 luglio 2016, in coincidenza con la conclusione del XV Congresso nazionale del Credito Cooperativo, la **Banca d'Italia** ha pubblicato la normativa secondaria di attuazione della riforma delle banche di credito cooperativo.

Tali norme sono state poste in consultazione sino al 13 settembre 2016 per osservazioni, commenti e proposte. Terminata la consultazione, la Banca d'Italia emana le norme definitive; da quel momento è scattato il periodo transitorio dei 18 mesi per la costituzione dei Gruppi Bancari Cooperativi (Gbc).

**Il 3 novembre u.s. sono stati pubblicati sul sito della Banca d'Italia i risultati della consultazione.**

**Su questo aspetto il dott. Vacca della Banca d'Italia potrà darci degli aggiornamenti.**

La riforma ha attribuito, infatti, alla Banca d'Italia il compito di emanare norme di attuazione sui seguenti aspetti: i requisiti minimi organizzativi e operativi della capogruppo; il contenuto minimo del contratto di coesione; le caratteristiche della garanzia in solido; il procedimento per la costituzione del gruppo e l'adesione allo stesso; i requisiti specifici dei gruppi provinciali.

L'obiettivo delle disposizioni che la Banca d'Italia ha sottoposto a consultazione pubblica è di consentire la creazione di gruppi bancari caratterizzati da unità di direzione strategica e operativa, integrazione della *governance* e coesione patrimoniale, e perciò capaci di rispettare le regole prudenziali europee, di soddisfare gli *standard* di supervisione del Meccanismo di Vigilanza Unico e di risolvere autonomamente eventuali difficoltà di singole banche del gruppo. Al contempo, la disciplina proposta è rispettosa delle finalità mutualistiche delle BCC e dà attuazione al principio di proporzionalità dei poteri della capogruppo rispetto alla rischiosità delle banche affiliate, in conformità a quanto previsto dalle nuove norme del TUB.

I primi commenti alle nuove disposizioni di Bankitalia si sono concentrati tutti sugli ampi poteri concessi dalla normativa secondaria alla capogruppo, a discapito di tutte le Bcc, anche quelle virtuose.

Eppure, sin dall'emanazione del decreto legge n. 18 del 14 febbraio 2016 (in particolare vedasi art. 37-bis, comma 3, lett. b, punti 1, 2 e 3, del Tub), la norma appariva chiara e non lasciava dubbi circa lo spazio entro il quale proporzionare i poteri della capogruppo in funzione della rischiosità delle Bcc (c.d. Risk Based Approach): indirizzi strategici ed obiettivi operativi uguali per tutte le Bcc e poteri proporzionati alla rischiosità delle banche per le attività di controllo, intervento e sanzione della capogruppo.

La **BCE**, appena un mese dopo la pubblicazione del citato DL n. 18/2016, emetteva [il proprio parere](#), con il quale prevedeva che: *“i poteri conferiti alla capogruppo di gestire gli enti affiliati e di coordinare l'attività del Gruppo dovrebbero essere più incisivi di quelli previsti dal Decreto legge. In particolare, la capogruppo dovrebbe poter dirigere e coordinare il Gruppo, anche impartendo istruzioni dirette agli enti affiliati in ogni circostanza, al fine di assicurare l'osservanza delle norme prudenziali e dei requisiti di vigilanza applicabili e garantire che le operazioni e le strategie degli enti appartenenti al Gruppo siano in linea con le politiche e gli obiettivi di quest'ultimo”*.

Lo stesso **Governatore della Banca d'Italia**, consapevole del dibattito in corso presso la componente associativa sulle funzioni attribuite al contratto di coesione, è intervenuto nelle [considerazioni finali](#) della relazione annuale per specificare che: *“Nel definire l'assetto di gruppo e i rapporti tra le varie componenti, occorre seguire logiche strettamente industriali, mediante un patto di coesione che dia effettivi poteri di governo alla capogruppo”*.

Ritornando al documento posto in consultazione, **le vere novità sembrano rinvenibili nell'introduzione dei concetti di meritocrazia nella governance delle Bcc e della capogruppo**.

Per quest'ultima si prevede, infatti, la possibilità che nello statuto “una quota predefinita (comunque non superiore alla metà) degli organi della capogruppo sia riservata a esponenti delle banche affiliate e, in tale caso, deve essere previsto che questi siano prescelti tra gli esponenti delle banche classificate come meno rischiose secondo il sistema adottato dal gruppo a fini di controllo e intervento sulle banche affiliate. A tal fine, la capogruppo stabilisce requisiti degli esponenti aziendali volti a premiare il merito, avendo riguardo alle capacità dimostrate e ai risultati conseguiti nell'amministrazione delle banche del gruppo”.

Viene, quindi, stabilito che, nella composizione degli organi sociali della capogruppo, la maggioranza non possa provenire dalle Bcc controllate mediante contratto di coesione e che, in ogni caso, gli esponenti provenienti dalle Bcc debbano essere scelti tra le banche più virtuose.

Per tutte le Bcc, ma vale anche per le altre banche o eventuali sottogruppi territoriali soggetti all'attività di direzione e coordinamento della capogruppo mediante contratto di coesione, dovranno essere stabiliti, da parte della capogruppo, “requisiti degli esponenti aziendali volti ad assicurare

standard elevati e omogenei di reputazione, competenza e indipendenza, volti anche a premiare il merito individuale comprovato dalle capacità dimostrate e dai risultati conseguiti come esponente aziendale”.

Inoltre, pur mantenendo salvo il principio in base al quale la nomina degli organi di amministrazione e controllo spetta all’assemblea dei soci, si stabilisce una procedura di consultazione che assicura alla capogruppo il gradimento preventivo sulla maggioranza dei componenti che saranno nominati dall’assemblea stessa.

Forse in tale procedura si poteva tentare di introdurre l’applicazione del citato principio di proporzionalità in funzione del rischio di ciascuna banca, relegato esclusivamente alle attività di controllo, intervento e sanzione della capogruppo, ma è probabile che la rimozione del criterio della “eccezionalità” della nomina/revoca da parte della capogruppo dei componenti gli organi di amministrazione e controllo delle banche (previsto originariamente nel DL n. 18/2016 con modifica apportata dalla Camera in sede referente) ed il richiamo ai principi contabili internazionali adottati dall’Ue in tema di controllo della capogruppo, abbiano indotto l’organo di vigilanza a preferire una soluzione che parifica tutte le BCC di fronte al diritto della capogruppo di esprimere una valutazione favorevole sulla maggioranza degli esponenti nella fase antecedente la nomina degli stessi.

Appare evidente che, a livello operativo, stante il tenore delle norme poste in consultazione, potrà realizzarsi solo un’applicazione ancora più restrittiva del citato principio di proporzionalità in relazione al rischio di ciascuna banca, nel senso che a Bcc particolarmente rischiose potrebbe richiedersi addirittura il preventivo consenso della capogruppo per tutti i candidati alla nomina degli organi di amministrazione e controllo.

Nell’ambito dei criteri di compensazione e distribuzione dei vantaggi all’interno del Gbc, per stimolare l’efficienza dell’intero gruppo viene, invece, disposto che il contratto di coesione stabilisca che “i corrispettivi (es. commissioni) dovuti dalle banche affiliate alla capogruppo per i servizi resi da quest’ultima incorporano una componente variabile legata alla performance della banca affiliata”.

Infine, **suscita un certo interesse la definizione di territorialità fornita dall’Organo di Vigilanza** nelle disposizioni poste in consultazione per gli eventuali sottogruppi territoriali. Nella normativa secondaria il sottogruppo territoriale del Gbc viene definito come quello “*costituito da una banca in forma di società per azioni (sub-holding) sottoposta a direzione e coordinamento della capogruppo, nonché da banche di credito cooperativo e da altre eventuali società bancarie, finanziarie e strumentali, tutte appartenenti a un medesimo gruppo bancario cooperativo e aventi sede e/o operanti in un medesimo ambito territoriale determinato in conformità della Sezione II, par. 4, delle presenti disposizioni*”.

Oltre al limite dimensionale operativo collegato all’ammontare dell’attivo dei componenti, si richiede che le Bcc appartenenti al sottogruppo abbiano “la sede legale in una stessa regione o in regioni limitrofe”.

In conclusione, con riferimento al concetto di territorialità si potrebbe pensare che il riferimento alle regioni limitrofe sia alle Bcc, e non alla sede legale della sub-holding, con la conseguenza che potrebbero costituirsi anche sottogruppi interregionali di ampia estensione territoriale, come ad esempio sottogruppi del Nord, del Centro, del Sud o, addirittura, del Centro-Nord e Centro-Sud.

Sono lieto anche della presenza di un rappresentante **dell’Associazione Bancaria Tedesca, Dirk Cupei, che potrà offrirci un confronto con il sistema cooperativo in Germania.**