

OSSERVAZIONI DOCUMENTO CONSULTAZIONE RIFORMA BCC DELLA BANCA D'ITALIA

Premessa.

Lo spirito della riforma del credito cooperativo è stato quello, pur salvaguardando le attività bancarie piccole (Si rammenta, al riguardo, che il legislatore europeo ha sostenuto che "Per assicurare una cultura bancaria dell'Unione sostenibile e diversificata, che risponda principalmente all'interesse dei cittadini dell'Unione, è opportuno incoraggiare le attività bancarie su piccola scala, come quelle delle "unioni di credito" e delle banche cooperative." CRD IV, considerando 49), di fornire strumenti di sistema in grado di esplicitare una sorta di mutualità esterna tra banche dello stesso gruppo al fine di meglio garantire il capitale dei soci e dei depositanti e, soprattutto, di rafforzare/migliorare le garanzie di solvibilità che il credito cooperativo offre grazie ai fondi ai propri soci e clienti, con una maggiore garanzia di prevenzione delle crisi attraverso una serie di poteri attribuiti alla capogruppo nei confronti delle partecipanti.

L'obbligo per ogni banca di credito cooperativo di aderire ad un gruppo ha proprio questo fine e la possibilità per la capogruppo di nominare il consiglio di amministrazione e\o di avere la maggioranza dei voti nelle assemblee con la sottoscrizione di strumenti finanziari con voto proporzionale, anziché unitario, (da prevedere solo per i casi di BCC classificate come più rischiose) completa il quadro.

Il tutto è giustificato dal fatto che tutte le BCC aderenti ad un Gruppo bancario cooperativo sono obbligate sia internamente, sia esternamente per tutte le obbligazioni che la capogruppo o una delle banche aderenti dovesse contrarre.

In buona sostanza, il quadro normativo primario, se interpretato alla lettera, rispecchia lo spirito riformatore e la sua attuazione dovrebbe comportare la costituzione di gruppi solidi (si pensi al miliardo o ai 250 milioni necessari per i gruppi nazionali o provinciali) tali da consentire anche ad una piccola BCC di poter offrire strumenti finanziari e garanzie come una banca di maggiori

dimensioni con vantaggio, quindi, da parte dei soci e terzi indipendentemente dalla ubicazione e dalla solidità della banca di appartenenza stessa.

OSSERVAZIONI

E' bene evidenziare sin da subito che i tratti salienti della fattispecie del gruppo bancario cooperativo non si rinvencono nelle altre figure di gruppo che il legislatore ha disciplinato. La *ratio* della normativa primaria è certamente quella di rafforzare il sistema del Credito Cooperativo senza, però, snaturare le Banche di Credito Cooperativo che continuano ad essere disciplinate - in relazione ai profili di mutualità - dal Testo Unico Bancario ante riforma. Circostanza questa che deve essere tenuta presente anche nella stesura delle Disposizioni di Vigilanza.

Preme sottolineare che la riforma non ha dunque voluto cancellare le BCC come soggetto cooperativo, ossia non ha voluto mettere in secondo piano l'aspetto mutualistico che, ex 2511 cod. civ., è imposto ad ogni impresa che vuole costituirsi come società cooperativa.

L'aspetto mutualistico, come noto, oltre a richiedere che una consistente parte delle transazioni siano svolte con i soci, pone altre condizioni come il voto capitario nelle assemblee al fine di assicurare che il governo della cooperativa sia di spettanza dei soci e non di terzi. Nella generalità delle cooperative, a seguito della riforma del 2003, D.lgs n. 6, il voto dei terzi finanziatori nelle assemblee non può superare 1/3 dei voti che i soci cooperatori esprimono in ciascuna assemblea.

Nel caso di specie è comprensibile, invece, la deroga alla normativa generale in quanto se la capogruppo del gruppo bancario cooperativo sottoscrive strumenti finanziari (anche coattivamente) in favore di una BCC, la capogruppo stessa ha diritto ad avere la maggioranza dei voti se il capitale supera quello di tutti gli altri soci, così come avviene in ogni società ordinaria. Se una BCC necessita di essere patrimonializzata perché a rischio (a causa di fattori esogeni o di inadeguatezza della *governance*) è giusto che gli aderenti al gruppo bancario cooperativo abbiano il governo delle risorse investite in quella banca e non lascino la gestione a chi è stato causa della situazione di rischio.

Tuttavia, si osserva come taluni passaggi delle Disposizioni di Vigilanza poste in consultazione non appaiano del tutto coerenti con la struttura e la ratio della normativa primaria, in quanto assegnano alla capogruppo compiti e **poteri svincolati dal principio di proporzionalità dei poteri in base al rischio** cui il legislatore primario, come si è detto, ha inteso conformare le attività della capogruppo.

Infatti, secondo il documento in consultazione, la capogruppo ha la possibilità di nominare la maggioranza del consiglio di amministrazione indipendentemente dalla “rischiosità” della BCC. Tale potere confligge con la natura di “cooperativa” delle BCC in quanto ai soci non viene riconosciuto nemmeno il potere di autodeterminarsi. Si tratta di una interdizione potenziale all’autogoverno che non è concepibile in uno Stato di diritto. Cosa diversa è, invece, per le BCC a rischio (e qui occorrono parametri certi perché la discrezionalità è fonte di contenzioso) in quanto, come detto, il gruppo e le sue aderenti devono garantire gli impegni assunti sia all’interno, sia all’esterno, e, quindi, qualora si ravvisino comportamenti idonei a compromettere l’obiettivo della sana e prudente gestione o comunque la stabilità ben venga il potere da parte della capogruppo di assumere, tramite persone di gradimento, la gestione della BCC.

In conclusione, il potere di nomina del consiglio di amministrazione da parte della capogruppo dovrebbe essere consentito in casi eccezionali e tassativi ed in via temporanea (ossia una sorta di “commissariamento interno” finalizzato ad eliminare i fattori di rischio per poi riconsegnare la cooperativa alla base sociale) e non, come proposto, come potere discrezionale assoluto.

Inoltre, si osserva che le Disposizioni in consultazione hanno un grado di dettaglio tale da comprimere, specie in alcuni paragrafi e sezioni, ogni autonomia contrattuale ed organizzativa delle BCC che partecipano al gruppo bancario cooperativo.

Infatti, le Disposizioni non si limitano, come richiesto dalla legge 49/2016, art. 37bis, comma 7-bis, ad individuare il contenuto minimo del contratto di coesione, ma definiscono anche: “i principi ed i criteri che devono ispirare la disciplina contrattuale”. Così facendo si comprime eccessivamente l’autonomia contrattuale propria delle parti per la definizione dei relativi contenuti. Ossia, posti gli obiettivi occorrerebbe lasciare autonomia alle parti per il loro

raggiungimento riservando, ovviamente, alla Banca d'Italia il potere di esprimersi sulla idoneità degli stessi.

Analoghe considerazioni possono svolgersi per i profili organizzativi del gruppo bancario cooperativo; le Disposizioni di Vigilanza contengono una serie di prescrizioni che vincolano la capogruppo a strutturare il gruppo secondo una direttrice di forte accentramento di funzioni e di attività che comprimono la libertà di organizzazione che è propria dell'attività imprenditoriale. Ciò ben oltre la disciplina propria dei gruppi su base partecipativa.

Al riguardo si ribadisce come una simile impostazione comprima l'autonomia organizzativa del gruppo bancario cooperativo, senza che vi sia la certezza che le soluzioni organizzative previste *raggiungano* il risultato atteso, peraltro in un contesto diverso - in partenza - da quello attuale.

Posto l'obiettivo della sana e prudente gestione, come perseguirlo dovrebbe essere lasciato all'autonomia delle parti. Non esiste un solo modo per raggiungerlo e spesso quello indicato senza l'esame dei diversi contesti in cui il gruppo opererà non agevola il progetto di aggregazione. Conseguentemente, andrebbe lasciata all'autonomia delle parti il modo di conseguire gli obiettivi fissati dalla legge.

Non si comprende, poi, in forza di quale previsione si è ritenuto opportuno disciplinare in dettaglio l'organizzazione del gruppo bancario cooperativo, rispetto al gruppo bancario tradizionale che trova la disciplina negli articoli 60 e seguenti del D.Lgs. 385/93.

La diversa fonte, uno su base contrattuale, l'altro su base partecipativa, non contrasta con le esigenze connesse con la vigilanza consolidata e quindi ben si può lasciare spazio, come nei gruppi su base partecipativa, alla libertà di organizzazione imprenditoriale delle parti che sottoscrivono il contratto di coesione.

Quanto sopra fermi i principi generali in tema di responsabilità della capogruppo sui diversi profili regolamentari e prudenziali, propri dei gruppi bancari.

Infine, dovrebbe essere rimesso alla capogruppo la scelta di esternalizzare o meno le funzioni di controllo di II e III livello. L'obbligo di esternalizzazione costituisce una disparità di trattamento rispetto a quanto già previsto dalla vigente normativa di vigilanza per i gruppi bancari di altro tipo.

Gli impatti organizzativi della riforma del Credito Cooperativo.

Sotto l'aspetto organizzativo la riforma non tiene minimamente conto delle attività svolte dalle federazioni delle BCC, ossia tutte le attività strumentali e connesse all'attività bancaria anche in forza di Disposizioni di Vigilanza che consentono l'esternalizzazione di funzioni operative importanti alle strutture associative del Credito Cooperativo.

Le disposizioni in consultazione "stravolgono" l'attuale impostazione riservando alla sola capogruppo lo svolgimento di attività e compiti oggi svolti dal versante associativo del credito cooperativo, facendo venir meno strutture di prossimità delle banche che, nel corso degli anni, hanno comunque dimostrato di poter supportare efficacemente le banche di credito cooperativo sopperendo ai limiti connessi con le piccole dimensioni delle banche stesse.

In ragione di quanto sopra esposto, appare indispensabile valorizzare quanto previsto nelle disposizioni poste in consultazione in ordine alle articolazioni territoriali della capogruppo, ovvero, dei sottogruppi territoriali per consentire comunque, almeno in una prospettiva di medio periodo, la necessaria prossimità ai territori di riferimento senza disperdere il *know how* sino ad oggi acquisito e gli investimenti effettuati, ciò anche in prospettiva di una rapida ma progressiva attuazione del disegno individuale a tendere.

Roma, 13 settembre 2016

Il Presidente

(Maurizio Gardini)



Il Presidente

(Mauro Lusetti)

