

Camera dei Deputati  
VI Commissione permanente (Finanze)

**Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito  
cooperativo e altre misure in materia bancaria**

Audizione di Carmelo Barbagallo

Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria

Banca d'Italia

Roma, 1 marzo 2016

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio la sesta Commissione della Camera per aver invitato la Banca d'Italia a esprimersi sulla conversione del decreto-legge n. 18 del 2016.

Le diverse misure di intervento ricomprese nel decreto convergono verso il comune obiettivo di rafforzare la stabilità del sistema bancario e la sua capacità di sostenere l'economia; esse consentono, da un lato il mantenimento dell'importante ruolo della cooperazione di credito, dall'altro lo smobilizzo di quote di attività deteriorate, che deprimono la capacità di reddito delle banche e pongono un vincolo all'utilizzo del capitale per l'erogazione di nuovi finanziamenti.

Nella mia testimonianza mi soffermerò sulla riforma del credito cooperativo. Negli allegati, ai quali faccio rinvio, sono trattati gli altri temi affrontati dal decreto: la garanzia sulla cartolarizzazione di sofferenze e il regime fiscale relativo alle procedure di crisi.

La misura introdotta con lo schema di garanzia pubblica per la cartolarizzazione delle sofferenze (GACS) è un progresso nella direzione dello sviluppo del mercato dei crediti deteriorati. Un più agevole accesso alle risorse finanziarie per l'acquisto dei crediti deteriorati ne consente una più rapida dismissione e può contribuire ad aumentare i prezzi di vendita. Tale misura pone termine all'incertezza dei mesi scorsi e mette in grado gli operatori di fare le proprie scelte in un quadro definito.

Quanto al regime fiscale relativo alle procedure di crisi, desidero qui soffermarmi sull'articolo 15 del decreto, relativo alla cessione di diritti, attività e passività di un ente sottoposto a risoluzione a un ente ponte: la misura esclude che tali cessioni implicino realizzo di plusvalenze o minusvalenze a fini fiscali e permette il subentro dell'ente ponte nella posizione dell'ente in risoluzione in relazione ai diritti, attività e passività cedute, nonché il trasferimento delle perdite fiscali pregresse.

Poiché la norma si applica dalla data di entrata in vigore del decreto-legge non è possibile utilizzarla per i quattro interventi di risoluzione già adottati nel novembre 2015, ma solo per eventuali interventi futuri. Tale aspetto andrebbe sanato in sede di conversione.

Venendo alla riforma delle banche di credito cooperativo, dopo aver ripercorso le motivazioni all'origine della riforma e le finalità che intende perseguire, esprimerò alcune valutazioni sugli aspetti che rilevano per la sana e prudente gestione delle banche e per la stabilità del sistema finanziario.

### ***1. Motivazioni e finalità della riforma del credito cooperativo***

La riforma affronta le debolezze del modello di *governance* del credito cooperativo, che possono generare rilevanti difficoltà a rafforzare i patrimoni delle BCC nella misura necessaria a risolvere eventuali situazioni di crisi. L'obiettivo è rendere il settore in grado di competere in un contesto europeo caratterizzato da profondi mutamenti sul piano delle regole prudenziali, dell'attività di vigilanza, del livello concorrenziale. Accrescere in definitiva la capacità del settore di finanziare l'economia.

Le BCC hanno tradizionalmente fatto affidamento sull'autofinanziamento per le esigenze di patrimonializzazione. Negli ultimi anni, i flussi di autofinanziamento sono drasticamente calati e sono oggi generalmente insufficienti ad alimentare il patrimonio nella misura e con la rapidità richiesti dal contesto istituzionale, regolamentare e di mercato.

Nella prolungata fase di crisi economica, l'aumento della rischiosità dei prenditori e la stasi delle erogazioni hanno eroso i profitti rendendo più vulnerabili le BCC, caratterizzate da dimensioni contenute e da una operatività concentrata in ambiti territoriali ristretti che si ripercuote sulle possibilità di diversificazione del rischio. Il progressivo aumento della

quota di crediti deteriorati ha reso necessarie crescenti rettifiche di valore che hanno assorbito una parte rilevante dei risultati di gestione. Il tasso di copertura dei crediti deteriorati, pur gradualmente aumentato, è ancora inferiore alla media del sistema; in più casi questo si combina con livelli di capitalizzazione anch'essi mediamente più bassi.

*A giugno scorso, in media, l'incidenza dei crediti deteriorati al netto delle rettifiche di valore era salita a quasi il 13 per cento dal 12,3 per cento della fine del 2014 (8,2 per cento a dicembre 2011); le sole sofferenze "nette" ammontavano al 5 per cento dei finanziamenti (2,6 per cento a fine 2011). Circa un quarto delle BCC presentavano un'incidenza dei prestiti deteriorati netti superiore al 17 per cento dei crediti erogati. Il rapporto di copertura dei crediti deteriorati era pari, alla fine di giugno 2015, al 38,7 per cento, inferiore al 44,7 per cento dell'intero sistema. Inoltre, benché le condizioni patrimoniali delle BCC siano rimaste mediamente stabili, si contano 44 BCC (che rappresentano il 16 per cento dell'attivo della categoria), che presentano contemporaneamente coefficienti di capitale più bassi e tassi di copertura inferiori a quelli medi del sistema bancario nazionale. Se si considerano i coefficienti di capitale specifici imposti dalla Vigilanza a conclusione del processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP) relativo al 2014, il numero delle BCC con margini patrimoniali ridotti e livelli di copertura dei crediti deteriorati più bassi della media nazionale sale a 61. Tali intermediari rappresentano il 21 per cento dell'attivo della categoria e includono 5 BCC di dimensioni relativamente elevate (attivi superiori a 1,5 miliardi di euro).*

La necessità di aumentare i livelli di copertura a fronte dell'ingente ammontare di crediti deteriorati comporterà un'ulteriore compressione dei flussi di autofinanziamento, accentuando la vulnerabilità del sistema delle BCC. In prospettiva, i flussi di autofinanziamento appaiono destinati a risentire anche della bassa profittabilità dell'attività di intermediazione e di una struttura dei costi rigida, soprattutto a causa di ritardi nella razionalizzazione delle reti distributive. Sulla base di prime stime sui risultati del 2015, un numero non ridotto di BCC potrebbe chiudere l'esercizio in perdita, registrando una riduzione dei coefficienti patrimoniali.

La capacità delle BCC di ricapitalizzarsi rapidamente è limitata dalle contenute dimensioni, dall'elevata frammentazione del comparto e dai vincoli connaturati alla forma cooperativa, in primo luogo il voto capitaro e i limiti al possesso azionario, che condizionano la capacità di attrarre investitori e di accedere al mercato dei capitali.

In tale contesto, aumenta la probabilità che i più elevati requisiti richiesti dalle norme prudenziali non vengano rispettati, con l'esigenza, dunque, di applicare incisive misure di intervento preventivo.

Nel nuovo quadro normativo per la risoluzione e gestione delle crisi previsto dalla Direttiva 2014/59/UE (*Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD*) e con l'avvio del Meccanismo unico di risoluzione delle crisi nell'eurozona (*Single Resolution Mechanism, SRM*), le situazioni di difficoltà non sarebbero facilmente gestibili, per banche di questa natura e dimensioni. È bene ricordare che l'applicazione di misure di risoluzione e l'impiego delle risorse del Fondo di risoluzione per fronteggiare i costi di una crisi sono previsti soltanto quando vi sia un interesse pubblico, segnatamente l'esigenza di preservare la stabilità del sistema finanziario. Ove, in situazioni di dissesto, tale interesse non sussista, l'unica soluzione è la liquidazione dell'intermediario. Diventa pertanto essenziale creare le condizioni per facilitare il ricorso al mercato dei capitali.

La soluzione che la Banca d'Italia suggerisce da tempo è quella di promuovere l'aggregazione delle BCC in uno o pochi gruppi bancari ampi, ben integrati, con una robusta dotazione patrimoniale iniziale e capaci, all'occorrenza, di attrarre investitori esterni anche accedendo al mercato dei capitali.

*Altre soluzioni, ad esempio un sistema di tutela istituzionale volto a proteggere la liquidità e solvibilità delle banche aderenti (Institutional Protection Scheme – IPS), non sarebbero da sole sufficienti. L'IPS è utile per prevenire il deterioramento delle situazioni aziendali e, in caso di crisi, evitare che i costi ricadano sui depositanti e sugli altri investitori; tuttavia, a differenza del gruppo bancario, non consente di conseguire in tempi brevi la razionalizzazione delle strutture organizzative, il rafforzamento strutturale della redditività e il reperimento sul mercato dei capitali delle risorse patrimoniali necessarie per l'adeguata ricapitalizzazione degli aderenti.*

Una dotazione patrimoniale elevata e la possibilità di ricorrere in modo rapido e agevole al mercato sono propedeutiche alla capacità di mantenere e accrescere il sostegno all'economia oltre che di finanziare i necessari investimenti in tecnologia, che le singole BCC non sarebbero singolarmente in grado di sostenere e senza i quali una parte non trascurabile di esse sarebbe condannata ad uscire dal mercato; la maggiore integrazione e l'accentramento delle funzioni comuni sono necessari per realizzare sinergie di costo e accrescere l'offerta di prodotti e servizi alla clientela, migliorando la capacità di autofinanziamento.

Il decreto legge consente di realizzare questi obiettivi. Prevedendo strutture di gruppo che permettono di superare i vincoli del modello cooperativo, esso si muove lungo la giusta direzione. Ne condividiamo la filosofia di fondo e i principali contenuti.

## **2. Il “gruppo bancario cooperativo”**

La riforma preserva i tratti essenziali della cooperazione bancaria costituiti dalla mutualità e dalla vocazione localistica. Pone le condizioni perché il credito cooperativo continui a essere parte importante di un sistema finanziario articolato.

Il cardine della riforma è il “gruppo bancario cooperativo” introdotto con il nuovo articolo 37-bis del TUB. Il gruppo avrebbe al vertice una capogruppo bancaria costituita in forma di società per azioni e con un patrimonio netto di almeno 1 miliardo. A valle, farebbero parte del gruppo sia le BCC affiliate alla capogruppo attraverso un “contratto di coesione” volto ad assicurare l’unità finanziaria e di *governance* del gruppo nel suo insieme, sia le altre società bancarie, finanziarie e strumentali, diverse da BCC, controllate dalla capogruppo.

*La legge individua direttamente alcuni contenuti minimi del contratto di coesione, che deve disciplinare, fra l’altro, i poteri di direzione e coordinamento della capogruppo sulle BCC aderenti e la garanzia in solido delle obbligazioni assunte dalla capogruppo e dalle altre banche del gruppo. La disciplina delle “azioni di finanziamento” previste dall’articolo 150-bis del TUB viene rivista per ampliare le possibilità del loro utilizzo in funzione del supporto patrimoniale intra-gruppo, con interventi che tengono conto delle problematiche emerse nella prassi applicativa<sup>1</sup>. Nella fase di costituzione iniziale dei gruppi, l’Autorità di vigilanza ha un ruolo specifico di valutazione dell’adeguatezza patrimoniale e finanziaria e della rispondenza a criteri di sana e prudente gestione. Per assicurare il coinvolgimento dell’intero sistema del credito cooperativo nel passaggio al nuovo assetto, appositi meccanismi di opt-in attribuiscono a ciascuna BCC, nel periodo transitorio previsto per l’entrata a regime della riforma, il diritto di chiedere l’ammissione a uno dei gruppi costituitisi, da ottenere entro un termine breve e alle stesse condizioni stabilite per gli aderenti originari.*

---

<sup>1</sup> Erano sorte incertezze, in particolare, sulla possibilità per i sottoscrittori delle azioni di finanziamento di esercitare diritti di voto proporzionali al conferimento di capitale, in deroga al principio del voto capitaro stabilito dall’articolo 34 del TUB, nonché sulla spettanza a favore del sottoscrittore, in caso di rimborso, non solo del valore nominale delle azioni ma anche del sovrapprezzo eventualmente versato. Su entrambi gli aspetti il decreto-legge interviene con opportune precisazioni chiarificatrici.

Gli elementi chiave della riforma vanno nella giusta direzione perché rispondono alle esigenze di stabilità e consolidamento del settore. Essi riprendono, seppure con alcune modifiche di non secondaria importanza, le linee generali del progetto di auto-riforma elaborato da Federcasse e lungamente discusso con il Ministero dell'Economia e delle finanze e la Banca d'Italia lo scorso anno.

A fronte di un giudizio complessivamente positivo, vi sono alcuni aspetti specifici sui quali riteniamo che sarebbe utile intervenire affinché la riforma possa dispiegare appieno i suoi benefici. Alcune di tali modifiche rivestono particolare importanza in quanto rilevano ai fini della stabilità finanziaria, del sostegno all'economia, della conformità dei futuri gruppi bancari cooperativi alle regole della normativa prudenziale europea.

### ***3. I punti di attenzione***

Mi soffermerò, anzitutto, su alcuni aspetti della disciplina del gruppo bancario cooperativo, riguardanti la *governance*, il capitale, le competenze normative secondarie; accennerò quindi brevemente alle azioni di finanziamento e alle operazioni di trasformazione. Fornirò infine elementi di valutazione sul tema della c.d. *way-out*.

#### *3.1. Facoltà di intervento della capogruppo nella nomina degli organi delle BCC*

La *governance* del gruppo deve favorire un miglior indirizzo delle attività e il controllo dei rischi delle singole BCC, accompagnare il sostegno patrimoniale con corretti incentivi gestionali, prevenire l'azzardo morale. Questi risultati si realizzano attribuendo alla capogruppo adeguati poteri di direzione e coordinamento.

In un gruppo bancario tipico, dove il controllo si realizza grazie al possesso azionario, l'attività di direzione e coordinamento della capogruppo è agevolata dal potere, assicurato dal controllo azionario, di nominare gli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate. Nel caso di un gruppo "paritetico", fondato su poteri di direzione e

coordinamento stabiliti su base contrattuale, i poteri di nomina della capogruppo devono essere temperati con l'autonomia delle singole BCC, proporzionata al rischio secondo criteri declinati nel contratto di coesione.

Tuttavia, anche in un gruppo paritetico, nei casi di deviazione dalle linee di indirizzo e controllo fissate dalla capogruppo, deve essere possibile per quest'ultima esercitare poteri pregnanti di nomina, revoca, sostituzione degli organi delle controllate. Prevedere i poteri di nomina e revoca soltanto nei casi "motivati ed eccezionali" (articolo 37-bis, comma 3, lettera b), n. 2) rende deboli i poteri di direzione e coordinamento della capogruppo, con pregiudizio per la stabilità delle singole banche e del gruppo nel suo complesso.

Va altresì tenuto presente che la capacità di esercitare poteri di intervento nella composizione degli organi è uno dei parametri chiave per la sussistenza di una situazione di controllo in base ai principi contabili internazionali (IFRS 10) così come richiesta dallo stesso decreto (articolo 37-bis, comma 1, lettera a.). Una norma che restringesse questi poteri a casi eccezionali potrebbe avere l'effetto di impedire l'accertamento della situazione di controllo contabile, esito che sarebbe contraddittorio rispetto a uno dei presupposti per la costituzione e autorizzazione del gruppo bancario cooperativo previsti dal decreto.

La mancanza di un bilancio consolidato conforme ai principi contabili internazionali avrebbe, inoltre, effetti negativi sulla capacità del gruppo di presentarsi in modo trasparente e credibile sul mercato dei capitali e ai potenziali investitori esterni. Inoltre verrebbe meno una base informativa utilissima per l'efficace esercizio della vigilanza consolidata.

Per tutte queste ragioni, ritengo che sia necessario ampliare i poteri di nomina e revoca, non limitandoli soltanto a casi "eccezionali".

### *3.2. La titolarità del capitale della capogruppo*

La norma dispone che la maggioranza del capitale della capogruppo sia detenuta dalle BCC aderenti al gruppo. La previsione è senz'altro opportuna per assicurare assetti proprietari e di governo societario rispettosi dei principi di autonomia, democrazia e mutualità che devono caratterizzare il credito cooperativo anche nel nuovo assetto.

Occorrerebbe tuttavia prevedere la possibilità per le autorità – il MEF su proposta della Banca d'Italia – di autorizzare, per ragioni di stabilità, le BCC a scendere sotto la soglia della maggioranza del capitale della capogruppo nei casi di difficoltà patrimoniali di rilevanza tale da mettere a rischio la stabilità del gruppo o di sue componenti rilevanti. In tali situazioni è necessario favorire l'ingresso di soggetti esterni in grado di apportare i capitali necessari per superare la crisi; la deroga al controllo delle BCC andrebbe peraltro circoscritta a casi di effettiva necessità e accompagnata da adeguate cautele procedurali.

### *3.3. Competenze normative secondarie*

Il decreto prevede che i poteri normativi di attuazione dell'articolo 37-bis del TUB siano attribuiti al MEF, sentita la Banca d'Italia. Tale soluzione appare appropriata per alcuni aspetti "strutturali", in particolare il numero minimo di BCC aderenti al gruppo e l'eventuale requisito di patrimonio netto della capogruppo superiore a 1 miliardo di euro. Altri profili presentano però un contenuto strettamente prudenziale e, pertanto, sembra opportuno rimmetterli alle competenze dell'Autorità di vigilanza.

Tra questi rientrano: il procedimento di costituzione del gruppo, i requisiti operativi e organizzativi della capogruppo, le caratteristiche della garanzia intra-gruppo. Si tratta di aspetti che presentano contenuti marcatamente tecnici e di recepimento di norme prudenziali europee in materie che il vigente Testo unico bancario rimette alle competenze regolamentari della Banca d'Italia, quali l'adeguatezza patrimoniale, il contenimento dei rischi, il governo societario, l'organizzazione e il sistema dei controlli interni delle banche

e dei gruppi bancari (cfr. artt. 53 e 67 TUB). Nell'ambito di queste norme, si segnala la rilevanza – e delicatezza - del meccanismo di garanzie reciproche all'interno del gruppo, che deve possedere caratteristiche tali da consentire il computo del capitale delle BCC anche a livello consolidato: se questo “passaggio” dal livello individuale a quello consolidato non si realizzasse verrebbe meno la possibilità di costituire i gruppi e, quindi, la stessa finalità della riforma.

*Le norme secondarie dovranno dettare indicazioni su altri aspetti rilevanti quali: i limiti all'impegno di garanzia richiesto alle singole banche nel rispetto dei requisiti prudenziali a livello individuale; l'adeguatezza dei sistemi di controllo e misurazione dei rischi del gruppo; la coerenza degli assetti di governo societario e organizzativi di tutte le componenti; le policy e i criteri di erogazione e monitoraggio del credito e degli investimenti partecipativi; le procedure di verifica dei requisiti degli esponenti aziendali e della professionalità del board; l'apertura di succursali; le segnalazioni di vigilanza e i criteri di redazione del bilancio; la responsabilità della capogruppo e delle singole aziende nei procedimenti di vigilanza.*

In sintesi, una ripartizione di competenze regolamentari più appropriata e funzionale potrebbe essere basata sul criterio per cui al MEF, sentita la Banca d'Italia, competano le scelte volte a orientare l'adeguatezza dimensionale e la capacità di accesso al mercato dei capitali mentre alla Banca d'Italia compete l'attuazione della riforma negli altri aspetti di contenuto prudenziale e di vigilanza. Tale assetto sarebbe in linea con il ruolo attribuito alle autorità creditizie nel Testo unico bancario dopo il recepimento della Direttiva CRD IV.

#### **4. Altri aspetti**

##### *4.1. Azioni di finanziamento*

Gli interventi sull'articolo 150-bis del TUB, relativo alle azioni di finanziamento, potenziano uno strumento essenziale per la ricapitalizzazione delle BCC da parte della capogruppo: questa potrà intervenire con un ruolo di “socio finanziatore” fornendo capitale a fronte di più incisivi diritti di *governance* nell'azienda assistita. La norma andrebbe resa

più chiara, prescrivendo che tali azioni possono essere sottoscritte dalla capogruppo in deroga ai limiti di partecipazione e al vincolo di territorialità stabiliti per i soci ordinari dall'articolo 34, comma 2, del TUB, come del resto già previsto per il caso di sottoscrizione da parte di Fondi della categoria.

#### *4.2. Operazioni di trasformazione ex articolo 36 TUB*

Non risultano chiare le ragioni per cui è stata eliminata dall'articolo 36 del TUB la possibilità, per una BCC, di fondersi in una banca popolare previa autorizzazione della Banca d'Italia nell'interesse dei creditori e per ragioni di stabilità. Tale possibilità, prevista già nel Testo unico del 1993, quale deroga, in casi eccezionali, al principio di "intrasformabilità" delle BCC, è stata confermata nel contesto del diritto societario riformato nel 2004-2005; la deroga deve essere motivata da ragioni di stabilità e tutela dei depositanti, senza pregiudizio dell'obbligo di devoluzione del patrimonio. Fino a quando non sarà completata la transizione delle BCC al nuovo assetto di gruppo, l'incorporazione di una BCC in una banca popolare costituirebbe un'opzione comunque utile per gestire situazioni di difficoltà.

#### **5. *La way-out***

Uno dei principali temi di discussione in sede di conversione del decreto-legge è la c.d. *way-out*, ossia la possibilità, per le BCC aventi un patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro, di trasformarsi in s.p.a. senza devolvere il patrimonio ai fondi mutualistici per la cooperazione dietro corresponsione all'erario di un'imposta straordinaria pari al 20 per cento delle riserve.

A giugno 2015, le BCC con patrimonio netto superiore a 200 milioni erano 14 e rappresentavano circa il 21 per cento degli attivi della categoria. Le BCC con patrimonio

netto compreso tra 100 e 200 milioni erano 28 e rappresentavano il 18 per cento degli attivi.

I termini del dibattito vertono, fra l'altro, sulla coerenza di tale previsione con la legislazione cooperativa generale e con quella speciale delle banche di credito cooperativo, nonché con i principi costituzionali rilevanti in materia, tra cui la libertà d'iniziativa economica, la tutela della cooperazione mutualistica e quella del risparmio<sup>2</sup>.

Andrebbe valutato se la misura prevista per l'imposta straordinaria non conceda vantaggi ingiustificati a chi esercita l'opzione di uscita, risultando inferiore al complesso delle agevolazioni fiscali ricevute dalla cooperativa nel corso del tempo. Andrebbe in ogni caso valutata approfonditamente la conformità dello schema alla disciplina europea degli aiuti di Stato: eventuali incertezze su tale profilo renderebbero problematico il rilascio delle necessarie autorizzazioni.

Da un punto di vista di vigilanza, va sottolineata - ove rimanga invariata la norma - la situazione di incertezza che si verrebbe a creare, nella fase di transizione, sul numero e sulle dimensioni delle BCC che farebbero parte di gruppi cooperativi; questo avrebbe esiti negativi sulle iniziative per la loro costituzione e sui tempi di attuazione della riforma, potendone minare le capacità di risolvere i problemi del credito cooperativo. Desta preoccupazione, in particolare, la mancanza di una data di riferimento della soglia fissata per selezionare le BCC che potranno avvalersi della *way-out*. Qualora il Parlamento ritenesse di confermare la norma sull'affrancamento, è auspicabile che sia chiarito il

---

<sup>2</sup> Nell'assetto normativo precedente il decreto-legge, la trasformazione di una BCC in banca s.p.a. o in banca popolare era ammessa solo eccezionalmente, a seguito di fusioni con banche di altra natura autorizzate dalla Banca d'Italia nell'interesse dei creditori e per ragioni di stabilità (articolo 36 TUB); non erano ammesse su base meramente volontaria né la trasformazione in s.p.a. né il passaggio alla categoria delle cooperative a mutualità non prevalente. In ogni caso, tutte le operazioni trasformanti comportavano l'obbligo di devolvere l'intero patrimonio ai Fondi mutualistici per la cooperazione ai sensi dell'articolo 17 della l. finanziaria 2001. Nel 2008 la Corte Costituzionale (sentenza n. 170) ha precisato che la ratio di quest'ultima norma è di "garantire che i benefici conseguiti grazie alle agevolazioni previste per incentivare lo scopo mutualistico non siano destinati allo svolgimento di un'attività priva di tale carattere e, comunque, non siano fatti propri da coloro che ne hanno fruito".

carattere eccezionale della facoltà, giustificata dal profondo mutamento intervenuto con il passaggio da un assetto atomistico a uno di gruppo. In coerenza con tale impostazione, andrebbe prescritto che la facoltà è esercitabile in un circoscritto arco temporale e soltanto da quelle BCC che presentano il richiesto ammontare dell'aggregato patrimoniale a una precisa data passata di riferimento, che potrebbe coincidere con una delle date più recenti a cui sono riferite le valutazioni, certificate dai revisori, sulla consistenza del patrimonio (ad esempio fine esercizio 2015).

Non si può infatti escludere che nel periodo transitorio, non breve, previsto per l'attuazione della riforma vengano proposte iniziative di fusione tra BCC, soprattutto tra quelle con patrimonio compreso fra 100 e 200 milioni, finalizzate esclusivamente a beneficiare della facoltà di uscita. Fermo restando che queste operazioni di fusione dovrebbero essere comunque autorizzate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'articolo 57 del TUB avendo come "stella polare" il criterio della sana e prudente gestione, l'effetto di demutualizzazione del settore potrebbe risultare maggiore di quanto preventivato, accrescendo i problemi di instabilità del comparto: come prima riferito, le BCC con patrimonio superiore a 100 milioni rappresentano quasi il 40 per cento della categoria in termini di totale attivo. Di fatto, la *way-out* potrebbe essere un'opzione a disposizione degli intermediari dotati di più elevati margini rispetto ai coefficienti patrimoniali obbligatori. Gli intermediari più fragili, incapaci di sopravvivere autonomamente dopo la corresponsione dell'imposta straordinaria, non avrebbero viceversa alternative all'adesione ad un gruppo cooperativo paritetico.

*Sono da valutare attentamente gli impatti attuali e prospettici dell'imposta di affrancamento sulla posizione patrimoniale e sulla redditività delle banche risultanti dalla trasformazione. Potrebbero andare incontro a seri ostacoli normativi e prudenziali anche eventuali soluzioni che avessero l'effetto di convertire le riserve patrimoniali, attualmente computate come capitale di migliore qualità (CET1), in passività attuali o future verso l'erario o verso i fondi mutualistici o altrimenti metterne in discussione la stabilità e capacità di assorbire le perdite. La conseguente esclusione di tali riserve dal CET1 regolamentare condurrebbe, in assenza di soluzioni alternative di mercato e risultando inapplicabili gli strumenti di risoluzione per la mancanza di rilievo sistemico dell'intermediario, a possibili situazioni di crisi da gestire unicamente mediante la procedura di liquidazione coatta amministrativa.*

La norma prefigura strutture di gruppo in cui si avrebbe una banca s.p.a. controllata dalla cooperativa conferente. Questa soluzione perpetuerebbe gli attuali vincoli ed elementi di debolezza, in quanto l'assetto proprietario rimarrebbe invariato con la sola differenza che i diritti verrebbero esercitati dalla cooperativa conferente. Si tratta di un modello organizzativo che ricorda, per certi versi, quello sperimentato per la privatizzazione delle Casse di risparmio attraverso il conferimento dell'azienda bancaria e la trasformazione della banca conferente in Fondazione bancaria.

Le ridotte dimensioni dei gruppi risultanti dalla trasformazione, difficilmente compatibili con l'ingresso di investitori esterni e con la quotazione del capitale, e il controllo inizialmente totalitario della holding cooperativa sulla banca s.p.a., costituirebbero altrettanti ostacoli a una rapida ricapitalizzazione in caso di necessità; inoltre, assetti proprietari caratterizzati dal frazionamento della base sociale e dalla non contendibilità del controllo finirebbero per riproporre alcuni limiti della *governance* cooperativa, quali i condizionamenti dei gruppi di interessi locali o di singole personalità. Per queste ragioni, la Banca d'Italia ha già espresso il proprio orientamento non favorevole su strutture della specie in occasione della riforma delle banche popolari. Analoghe critiche sono state mosse, in passato, dal Fondo Monetario Internazionale.

La trasformazione in s.p.a. conseguente all'opzione di *way-out*, indipendentemente dalle modalità con cui vi si arriva, andrebbe autorizzata, all'interno del Meccanismo di vigilanza unico, nell'ambito di procedimenti cui concorrono la Banca d'Italia e il *Supervisory Board*. Il criterio valutativo è quello della sana e prudente gestione e sarebbe volto a verificare in modo rigoroso la capacità della nuova banca, privata di un ammontare consistente di risorse patrimoniali, di stare sul mercato rispettando tutti i requisiti di capitale, di liquidità, organizzativi e la qualità degli assetti proprietari.

§ § §

La riforma del credito cooperativo introduce nell'ordinamento gli strumenti normativi necessari per il rafforzamento patrimoniale e il consolidamento del settore. Se attuata tempestivamente, consentirà a una parte fondamentale del sistema bancario italiano di accrescere la capacità di accedere al mercato dei capitali, migliorare il governo e il controllo dei rischi, razionalizzare i costi; al tempo stesso, permetterà di rispettare gli elevati standard patrimoniali e di *governance* richiesti dal quadro normativo, di reggere le sfide del nuovo contesto regolamentare e di supervisione. Insieme con la riforma delle banche popolari e con le misure per favorire lo smobilizzo dei crediti deteriorati, costituisce un contributo fondamentale alla stabilità finanziaria e alla capacità del sistema bancario di soddisfare i bisogni dell'economia.

La riforma potrebbe essere rafforzata da misure normative che favoriscano un'ampia partecipazione degli intermediari a meccanismi volontari di intervento aggiuntivi rispetto al sistema obbligatorio di garanzia dei depositanti, nel rispetto della disciplina degli aiuti di Stato.

Il provvedimento in discussione ha un'importanza storica, è destinato a segnare profondamente e in modo duraturo la fisionomia della cooperazione bancaria. La Banca d'Italia auspica che le scelte normative oggi all'attenzione siano attentamente ponderate alla luce dell'obiettivo di rafforzare le condizioni di stabilità, efficienza e competitività del sistema bancario italiano.

## **Garanzia per la cartolarizzazione delle sofferenze**

La Banca d'Italia sostiene da tempo l'opportunità di interventi volti a favorire lo sviluppo di un mercato dei crediti deteriorati; ciò al fine di attenuare uno dei principali fattori di freno all'offerta di finanziamenti bancari all'economia, costituito dall'ingente ammontare di sofferenze accumulato nei bilanci delle banche a causa di una recessione profonda e prolungata.

Lo schema di garanzia pubblica per la cartolarizzazione delle sofferenze (GACS) introdotto con il decreto-legge n. 18 del 2016 va in questa direzione. Esso prevede il rilascio della garanzia dello Stato sulle *senior tranche* delle cartolarizzazioni di sofferenze cedute da banche a società veicolo ex l. 130/1999; la garanzia potrà essere rilasciata purché la classe *senior* disponga di un rating non inferiore a *investment grade* e non sarà efficace fino a quando la banca cedente non abbia trasferito al mercato un ammontare di titoli *junior* e degli eventuali titoli *mezzanine* sufficiente a consentire la *derecognition* dei crediti ceduti dal bilancio della banca. La garanzia dello Stato è remunerata con commissioni che prevedono un meccanismo crescente dopo il terzo anno, per fornire un forte incentivo a ripagare i titoli nel più breve tempo possibile.

*A fronte della garanzia ricevuta, andranno corrisposte allo Stato commissioni periodiche composte di una parte fissa e di una penale addizionale dovuta in caso di ammortamento della tranche senior oltre il terzo anno. La misura della commissione è in linea con lo spread medio di specifici panieri di CDS differenziati a seconda del rating assegnato alla tranche senior garantita per scadenze di 3, 5 e 7 anni. Per la commissione fissa si fa riferimento al CDS a 3 anni, per il 4° e 5° anno si fa riferimento al CDS a 5 anni, per le scadenze più lunghe al CDS a 7 anni.*

Lo schema fa seguito all'accordo raggiunto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con la Commissione europea ed è stato configurato in modo da escludere che l'intervento pubblico fosse da considerare come un aiuto di Stato.

L'interpretazione che la Commissione europea ha dato della disciplina degli aiuti di Stato non ha consentito di dar vita a uno schema centralizzato di gestione delle attività deteriorate, che avrebbe permesso di perseguire con maggiore efficacia e in tempi più rapidi l'obiettivo di ridurre drasticamente i crediti deteriorati presenti nei bilanci delle banche.

La misura introdotta con la GACS è un progresso nella direzione dello sviluppo del mercato dei crediti deteriorati perché pone termine all'incertezza dei mesi scorsi e, quindi, mette in grado gli operatori di fare le proprie scelte in un quadro definito. Inoltre, un più agevole accesso alle risorse finanziarie per l'acquisto dei crediti deteriorati ne consente una più rapida dismissione e può contribuire ad aumentare i prezzi di vendita.

L'efficacia complessiva della misura potrà essere valutata nel tempo, sulla base delle reazioni degli operatori e di un'analisi dei suoi effetti. Potrà essere rafforzata dall'interazione con la revisione del trattamento fiscale delle perdite su crediti e con le misure di accelerazione e semplificazione delle procedure fallimentari ed esecutive introdotte con il decreto-legge n. 83 del 2015 e con altri interventi che potrebbero essere introdotti in materia fallimentare e di organizzazione dei tribunali con l'obiettivo di ridurre ancora i tempi di recupero.

Nel confronto con il resto dei Paesi europei, la lunghezza dei tempi di recupero rappresenta il principale fattore di svantaggio competitivo del sistema bancario nazionale. Pertanto, l'adozione in tempi rapidi di ulteriori interventi normativi volti ad accelerare le procedure di recupero sarebbe un ulteriore fattore decisivo nel favorire lo smaltimento dei crediti deteriorati, anche attraverso il ricorso alle GACS.

### **Norme fiscali relative alle procedure di crisi**

L'articolo 14 introduce nel Testo Unico delle imposte sui redditi (TUIR) una previsione (articolo 88, comma 3-bis) che dispone l'esclusione dalla tassazione dei contributi percepiti "a titolo di liberalità" da soggetti per i quali risultino attivate procedure concorsuali; con riguardo alle banche, la norma richiama la procedura di amministrazione straordinaria e le procedure di risoluzione. Per i contributi percepiti nel 2016, l'esclusione da imposta è riconosciuta mediante una deduzione dal reddito in rate costanti nei cinque periodi d'imposta successivi.

Il riferimento ai "contributi percepiti a titolo di liberalità" utilizzato nella norma e nella relazione non si coordina con la rubrica dello stesso articolo 14, che tratta di contributi volontari, né con il dettato dell'articolo 88, comma 3, del TUIR dove il riferimento è ai proventi conseguiti "a titolo di contributo o di liberalità".

La deduzione in cinque anni dei contributi percepiti nel 2016 implica la creazione di DTA in capo al soggetto che li riceve, DTA che per le banche entrano nel calcolo delle deduzioni dai fondi propri di vigilanza.

L'articolo 15 disciplina il regime fiscale della cessione di diritti, attività e passività di un ente sottoposto a risoluzione a un ente ponte, escludendo che tali cessioni implicino realizzo di plusvalenze o minusvalenze a fini fiscali e permettendo il subentro dell'ente ponte nella posizione dell'ente in risoluzione in relazione ai diritti, attività e passività cedute, nonché il trasferimento delle perdite fiscali pregresse.

La norma si applica dalla data di entrata in vigore del decreto-legge; ciò non consente l'applicazione della stessa ai quattro interventi di risoluzione già adottati nel novembre 2015, ma solo a eventuali interventi futuri.

Il decreto legge 225/2010 permette la cessione dei crediti d'imposta su DTA solo tra soggetti facenti parte dello stesso gruppo. Non è chiaro se la norma in esame permetta anche la cessione dei crediti d'imposta su DTA dall'ente sottoposto a risoluzione all'ente ponte, che non sono soggetti facenti parte dello stesso gruppo.

L'articolo 16 modifica la disciplina fiscale dei trasferimenti immobiliari nell'ambito di vendite giudiziarie, disponendo le imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa (200 euro) a condizione che l'acquirente dichiari che intende trasferirli entro due anni. In caso di mancato ritrasferimento entro il biennio, le imposte sono dovute nella misura ordinaria e si applica una sanzione amministrativa del 30 per cento.

La previsione di una sanzione in caso di mancata rivendita dell'immobile entro due anni, oltre che punire un comportamento che potrebbe non dipendere dalla volontà di chi ha acquistato l'immobile, potrebbe disincentivare l'utilizzo dell'agevolazione e quindi ostacolare il raggiungimento dell'obiettivo perseguito.