

Roma, 16 aprile 2015

Spett.le
Banca d'Italia
Servizio Regolamentazione e Analisi Macroprudenziale
Divisione Regolamentazione II
Via Nazionale 91
00184
ROMA



Prot.0428889/15 del 17/04/2015



Documento della Banca d'Italia recante "Disposizioni di vigilanza. Banche Popolari"

Premessa

Il 9 aprile scorso la Banca d'Italia ha posto in consultazione, con tempi assai ristretti, un documento contenente le norme di attuazione della Riforma delle Banche Popolari.

In proposito non può non stigmatizzarsi come un tema così rilevante per l'economia del Paese continui ad essere trattato con modalità e tempistiche non adeguate all'importanza della materia.

Merita ricordare, infatti, anche in questa sede le forti perplessità suscitate - sia all'interno del Parlamento sia nell'opinione pubblica sia fra numerosi ed autorevoli economisti e giuristi - dalla scelta dello strumento del decreto-legge per portare avanti una riforma ordinamentale quale quella delle Banche Popolari.

Perplessità aggravate e avvalorate dalla pubblicazione del parere reso in argomento dalla Banca Centrale Europea con lettera a firma del Presidente Mario Draghi in data 25 marzo 2015.

Da tale parere, infatti, emerge chiaramente che la BCE non aveva affatto richiesto all'Italia un intervento d'urgenza sulle Banche Popolari, anzi: l'Autorità censura senza mezzi termini il metodo utilizzato dal Governo lamentando addirittura di non essere stata consultata in tempo utile: "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 (dell'Economia) sulla necessità di una corretta procedura di consultazione***".

Premesso quanto sopra, emerge con evidenza che non è condivisibile la limitazione a 15 giorni della fase di consultazione dal momento che la normativa applicabile ne prevede 60 e che non è stata data alcuna notizia della pubblicazione del documento agli organismi e associazioni rappresentativi degli intermediari e dei consumatori che dunque non sono stati posti nelle condizioni di poter partecipare in tempo utile su temi che vedono i risparmiatori fortemente interessati incidendo sulle banche cui hanno affidato i propri risparmi.

In proposito non si comprende perché non è stata effettuata l'analisi di impatto, (che non è stata fatta nemmeno per le norme primarie di cui al D.L. 3/2015) e pertanto non sono stati individuati e misurati in alcun modo i possibili effetti dei provvedimenti adottati in termini di costi-benefici, al fine di individuare, tra quelle possibili, le soluzioni più efficienti sia per le banche vigilate sia per i risparmiatori in relazione alle finalità di vigilanza perseguite. Tanto più che all'interno della Banca d'Italia è istituita un'unità specialistica posta in posizione di terzietà ed indipendenza rispetto alle divisioni normative, specificamente delegata ad analizzare le conseguenze dei provvedimenti regolatori sugli utenti dei servizi bancari e sugli operatori di settore.

*Inoltre, come prescritto dalla normativa comunitaria, **la BCE deve essere consultata nuovamente, dal momento che è stata apportata una modifica sostanziale al progetto di disposizioni già sottoposte, per di più irritualmente, al suo parere.***

Quanto ai contenuti, la modalità di calcolo del valore dell'attivo proposta nel documento si ritiene discriminatoria, in quanto mai utilizzata in altri casi di determinazione dell'attivo patrimoniale e per altre categorie di intermediari.

Si dimostra inoltre fuorviante ai fini di possibili valutazioni di mercato da parte di eventuali investitori, in quanto verrebbero a configurarsi definizioni variabili dell'attivo.

Soprattutto, si ritiene che la stessa non sia conforme al dettato normativo cui le disposizioni attuative devono attenersi, poiché l'“attivo della banca” verrebbe a ricomprendere importi non riferibili a componenti dell'attivo patrimoniale.

Secondo quanto riportato nel documento illustrativo, la scelta del legislatore di individuare nel valore dell'attivo la soglia per la trasformazione di una banca popolare in società per azioni “ha anche il vantaggio di allineare i criteri di calcolo della soglia di 8 miliardi a quelli utilizzati nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico (MVU) per determinare la ‘significatività’ di una banca in base alle dimensioni”.

Se, però, l'intenzione del legislatore è stata proprio quella di allineare i criteri di calcolo dell'attivo con quelli individuati ai fini MVU, dove peraltro si prevede una soglia di 30 miliardi e non di 8, tale scelta viene sostanzialmente disattesa dalle disposizioni attuative, laddove si dispone che: “Rispetto all'MVU, la definizione proposta aggiunge anche le garanzie e gli impegni: l'aggiunta di tali voci tiene conto del fatto che alcuni intermediari sviluppano più di altri l'attività di garanzia e altre forme tecniche “fuori bilancio”; l'integrazione ha anche la finalità di prevenire possibili arbitraggi normativi.”

A ulteriore riprova dell'“anomalia” della soluzione adottata si rimanda alla testimonianza del Direttore Generale della Banca d'Italia, Salvatore Rossi, tenuta nel corso dell'audizione presso le Commissioni riunite Finanze e Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'istruttoria legislativa sui provvedimenti in parola. Nella Tavola 1 del documento, dove si provvede ad elencare la dimensione delle banche popolari rispetto alla soglia degli 8 miliardi, i valori di riferimento, aggiornati a giugno 2014, sono pari al Totale Attivo, al netto dei conti d'ordine, come è corretto che sia. Comparando l'elenco della tavola con quello presente nel documento di consultazione si rileva inoltre che, in ragione delle difformi modalità di calcolo, le classifiche dimensionali delle banche popolari risultano diverse nei due elenchi.

Del tutto singolari, peraltro, appaiono le motivazioni addotte per giustificare l'integrazione, che risiederebbero nella prevenzione di possibili arbitraggi normativi. Gli eventuali arbitraggi, infatti, dovrebbero essere censurati puntualmente dalle stesse autorità di vigilanza, rilevando i singoli comportamenti indebiti ed evitando in tal modo di penalizzare indiscriminatamente la generalità degli intermediari coinvolti.

In base alla definizione dell'Organismo Italiano di contabilità (OIC 22): "I conti d'ordine - o "fuori bilancio" - svolgono una funzione informativa su operazioni che, pur non influenzando quantitativamente sul patrimonio o sul risultato economico dell'esercizio, possono influenzare tali grandezze in esercizi successivi. I conti d'ordine comprendono le garanzie, gli impegni, i beni di terzi presso la società e i beni della società presso terzi".

Si tratta di appostazioni contabili dette anche "per memoria", che non registrano attività e passività o importi capaci di generare costi e ricavi, bensì registrano importi che derivano dall'assunzione di impegni di varia natura, suscettibili di dar luogo a penalizzazioni o vantaggi economici e/o patrimoniali.

L'articolo 2424 del codice civile elenca in dettaglio gli aggregati che compongono le attività e le passività dello Stato Patrimoniale. Per le attività si tratta di risorse di proprietà dell'azienda o di cui l'azienda ha comunque la titolarità al momento dell'evidenza contabile. Nello specifico si tratta di: crediti verso i soci, immobilizzazioni (materiali, immateriali, finanziarie), attività del circolante (rimanenze, crediti, disponibilità e altre attività finanziarie), ratei e risconti. In nessun caso le fattispecie che rientrano tra i conti d'ordine (garanzie rilasciate, impegni, beni di terzi, derivati, ecc.) possono essere ricomprese nelle categorie contabili elencate dall'articolo 2424 tra le attività dello Stato Patrimoniale.

Anche nella regolamentazione di settore - "Il bilancio bancario: schemi e regole di compilazione", Circolare Banca d'Italia 262/2005 - si evidenzia che "le esposizioni 'fuori bilancio' includono le operazioni finanziarie diverse da quelle per cassa (garanzie rilasciate, impegni, derivati, ecc.) che comportano l'assunzione di un rischio creditizio, qualunque sia la finalità di tali operazioni (negoziazione, copertura, ecc.)".

La loro funzione, pertanto, è solo quella di segnalare e tenere a memoria la possibilità (il rischio) di un evento che potrebbe modificare la sfera economico-patrimoniale dell'azienda e certamente non è quella di registrare un valore dell'attivo.

Si sottolinea da ultimo, che l'importo iscritto nei conti d'ordine può essere significativamente diverso dall'entità della perdita o del vantaggio economico e/o patrimoniale che si potrebbe verificare.

Infine, pur essendo stato proposto di adottare un criterio che produce un impatto diverso da quello che si verificherebbe applicando il totale attivo come

indicato dall'art. 29 TUB, non risulta che sia stata consultata preventivamente la Banca Centrale Europea

Alla luce di quanto sopra si chiede a codesta Autorità di prorogare il periodo di consultazione, dandone specifica notizia alle associazioni di categoria interessate, procedendo alla consultazione della BCE ed alla effettuazione dell'AIR.

Si richiede in ogni caso, per le motivazioni esposte, di escludere le garanzie e gli impegni fuori bilancio dal calcolo per la determinazione del valore dell'attivo.



Prof. Giulio Sapelli
Professore Ordinario
di Storia Economica
Università degli Studi di Milano

Prof. Giulio SAPELI

Unimi

VIA FERRA DEL BERSANO 7

20122 RICCIONE