



Data, 8 agosto 2016

Spett.le  
**BANCA D'ITALIA**  
Vigilanza Bancaria e Finanziaria  
Via Nazionale, 91  
00184 ROMA

**Oggetto: Partecipazione alla consultazione pubblica sulle Disposizioni di Vigilanza concernenti il "Gruppo Bancario Cooperativo"**

Si fa riferimento alla consultazione pubblica relativa all'argomento citato in oggetto.

Al riguardo, si allega alla presente il documento con i commenti relativi alle diverse Sezioni/Paragrafi del documento pubblicato da codesta Autorità nello scorso mese di luglio.

Nel restare a disposizione per eventuali chiarimenti, si inviano distinti saluti.

AC Service Srl

Dott. Francesco Ielpo

Dott. Donato Varani

PARTECIPAZIONE ALLA CONSULTAZIONE SULLE DISPOSIZIONI DI VIGILANZA DELLA BANCA DI ITALIA SUL GRUPPO BANCARIO COOPERATIVO

1. PREMESSA

Disposizioni	Commenti
<p><i>Dall'entrata in vigore delle disposizioni attuative decorre il termine (non superiore a 18 mesi) per la proposizione, da parte della candidata capogruppo, dell'istanza di costituzione del gruppo bancario cooperativo (art. 2, comma 1, del decreto legge n. 18/2016).</i></p>	<p>Tale disposizione sembra implicare che il MEF non emanerà norme attuative del comma 7 dell'art. 37 - bis</p> <p>Invero, l'art. 2 del decreto (Disposizioni attuative) prevede che i 18 mesi decorrano dall'emanazione delle norme attuative sia del comma 7 bis, di competenza della B.I., sia del comma 7 dell'art. 37 - bis, di competenza del MEF, anche se un vero e proprio obbligo esiste solo per la B.I. e non per il MEF, per il quale è previsto che "può stabilire, sentita la Banca d'Italia ....".</p> <p>Al fine di attribuire maggiore certezza al <i>dies a quo</i> del termine di decadenza del diritto di presentare istanza per la costituzione di un gruppo bancario cooperativo, sarebbe opportuno che il MEF si pronunciasse al riguardo chiarendo se intende o meno emanare disposizioni attuative.</p> <p>Chi scrive si rende conto che la consultazione riguarda la B.I. e non il MEF, tuttavia, la disposizione in commento di codesta Autorità di Vigilanza attua una disposizione legislativa dove è previsto anche l'intervento del MEF, sia pure sotto forma di facoltà, per l'individuazione del <i>dies a quo</i> e sembra farlo prescindendo dal D.M. del MEF.</p>



## 2. SEZIONE I – DISPOSIZIONI DI CARATTERE GENERALE

### Disposizioni

### Commenti

<p><b>3 Definizioni</b></p> <p><i>“banche aderenti”, la capogruppo e le banche affiliate, in quanto aderenti al contratto di coesione;</i></p> <p><i>“banca affiliata” o “banca di credito cooperativo affiliata”, una banca di credito cooperativo o una banca di altra categoria aderente al gruppo bancario cooperativo in quanto soggetta all’attività di direzione e coordinamento della capogruppo in virtù del contratto di coesione con essa stipulato;</i></p>	<p>Si hanno dubbi in ordine alla limitazione del rapporto di controllo e del concetto di banca affiliata al contratto di coesione. Infatti, la capogruppo, oltre a controllare, attraverso un rapporto partecipativo, altre società finanziarie e strumentali (società a valle), potrebbe controllare, sulla base pur sempre di un rapporto partecipativo, altra banca spa, non rinvenendosi nella normativa primaria preclusioni al riguardo.</p> <p>Inoltre, la capogruppo, qualora abbia sottoscritto azioni di finanziamento, in misura tale da avere la maggioranza assoluta del capitale sociale della BCG, è soggetto controllante non solo in base al patto di coesione ma anche sulla base di un rapporto partecipativo di controllo.</p> <p>Inoltre, nelle pagine introduttive delle istruzioni (cfr. pag. 4), è stato scritto che <i>“la disciplina di vigilanza è neutrale rispetto alle soluzioni proprietarie e di gruppo utilizzabili... (... e alla natura della relazione di controllo, partecipativa o contrattuale della capogruppo sulla subholding)”</i>. Si veda anche pag. 6 delle Istruzioni, par. 3.1.</p> <p>In definitiva, la definizione, così come scritta, potrebbe ingenerare dubbi nel lettore.</p>
---	---

### 3. SEZIONE II – COMPOSIZIONE DEL GRUPPO BANCARIO COOPERATIVO E REQUISITI DELLA CAPOGRUPPO

Disposizioni

Commenti

4 Sottogruppi territoriali	
<p>La sub – holding svolge funzioni di supporto per l'attività di indirizzo e monitoraggio delle banche di credito cooperativo del sottogruppo nel rispetto dei criteri e della metodologia definiti dalla capogruppo per l'intero gruppo. A tal fine, in virtù di accordi con la capogruppo e ferma restando la responsabilità di quest'ultima per l'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento, la sub-holding trasmette alle banche affiliate del sottogruppo le disposizioni impartite dalla capogruppo, ne verifica il rispetto da parte delle affiliate, segnala alla capogruppo eventuali scostamenti e anomalie e può proporre i relativi interventi.</p>	<p>Nel disegno complessivo della disciplina in consultazione le sub – holding appaiono essere solamente soggetti esecutori dell'attività di direzione e coordinamento della capogruppo. Premesso che non sfuggono alla scrivente le ragioni della scelta, nell'insieme sostanzialmente condivisibili, tuttavia, si ritiene che la formulazione della disposizione avrebbe potuto rendere le sub – holding anche partecipi delle decisioni di indirizzo strategico della capogruppo che dovrà necessariamente conciliare obiettivi e legittime istanze (rendendoli coerenti se non proprio unitari) di BCC piuttosto distanti tra loro territorialmente e per specifici obiettivi.</p> <p>La sub-holding, in quanto espressione di territori omogenei potrebbe utilmente concorrere alla previsione degli indirizzi strategici, mediando tra obiettivi localistici (e mutualistici) e obiettivi unitari e più marcatamente capitalistici della capogruppo.</p> <p>Inoltre, la previsione che le sub - holding possano concorrere alla definizione degli indirizzi strategici della capogruppo darebbe maggior senso all'intervento del legislatore in sede di conversione, evidentemente frutto di una discussione parlamentare, e, al tempo stesso, renderebbe effettiva la protezione delle istanze mutualistiche (come noto tutelate in via costituzionale), richiamate spesso nella disciplina in consultazione ma, nei fatti, sostanzialmente sminuite.</p>

## 5 Gruppo provinciale

La capogruppo del gruppo provinciale deve possedere le caratteristiche e rispettare i requisiti di seguito indicati:

.....

b) essere costituita in forma di società per azioni o di banca popolare, fermo restando in tal ultimo caso, il limite massimo di 8 miliardi di attivo a livello consolidato (4);

.....

La disposizione in consultazione, ivi compreso il contenuto della nota n. 4 (non riportato per brevità), evidentemente, cerca di rimediare a un errore in sede di conversione, che ha reso possibile la costituzione di gruppi, nelle province di Trento e di Bolzano, con capogruppo s.c.a.r.l., in palese contraddizione con la regola generale del quadro normativo delle BCC, come posto in luce in nota n. 4 del testo in consultazione.

Tuttavia, il rimedio previsto, di consentire, per le Province di Trento e Bolzano, la costituzione di una capogruppo in forma di Banca popolare, non convince, sia perché si potrebbero riproporre questioni di legittimità costituzionale rispetto alle altre BCC, sia perché appare incoerente con i principi desumibili dal medesimo decreto legge fatto oggetto di conversione, che ha modificato l'art. 36 del TUB:

- a) rimuovendo la possibilità per le BCC di fondersi e trasformarsi in banche popolari;
- b) prevedendo che, in caso di recesso o esclusione dal gruppo cooperativo, la BCC possa o solo liquidarsi o diventare una spa.

#### 4. SEZIONE III – CONTRATTO DI COESIONE E GARANZIA IN SOLIDO

##### Disposizioni

##### Commenti

<p><b>1 Contenuto minimo del contratto di coesione</b></p>	
<p><i>Nel contratto di coesione è data concreta attuazione al principio di proporzionalità dei poteri di direzione e coordinamento della capogruppo rispetto alla rischiosità delle banche aderenti, stabilito dall'art. 37 – bis del TUB, attraverso l'adozione di un sistema di indicatori di early warning e la stretta correlazione dell'azione di controllo, intervento e sanzione della capogruppo all'andamento di tali indicatori (oltre che alle risultanze della complessiva attività di controllo e ai risultati degli interventi già posti in essere).</i></p> <p><b>1.4 Attività di controllo e interventi</b></p> <p><i>L'attività di controllo è basata su un sistema di indicatori di early warning che consente di verificare il rispetto delle disposizioni emanate dalla capogruppo, classificare il livello di rischio delle banche affiliate..... L'attività di controllo, intervento e sanzione della capogruppo sulle banche affiliate è strettamente correlata all'andamento degli indicatori di early warning, alle risultanze della complessiva attività di controllo..... ivi compresi i poteri di incidere sulla situazione patrimoniale e di liquidità, sulla riduzione del rischio, sulla dismissione di investimenti partecipativi e immobiliari, sulle politiche di distribuzione dei dividendi, sulla restrizione dell'attività e dell'articolazione territoriale.</i></p>	<p>Non è del tutto chiaro cosa si intende per risultanze della complessiva attività di controllo e per risultati degli interventi già posti in essere. Forse l'inciso potrebbe essere spiegato meglio, anche attraverso qualche esemplificazione.</p> <p>L'attività di controllo della capogruppo è basata, tra l'altro, su indicatori di <i>early warning</i>, che, tuttavia, sembrano essere riferibili per lo più alla rischiosità delle BCC, al mancato rispetto delle disposizioni emanate dalla capogruppo, etc.</p> <p>Al riguardo, sarebbe stato opportuno prevedere anche indicatori di mancato rispetto delle regole della mutualità. Ad es. perché non prevedere <i>early warning</i> sul mancato rispetto delle disposizioni di operatività prevalente con i soci e/o nell'ambito dei comuni di residenza delle BCC?</p>

<p><b>2 Caratteristiche della garanzia</b></p> <p><i>La garanzia è disciplinata contrattualmente in modo da produrre l'effetto di qualificare le passività della capogruppo e delle banche affiliate come obbligazioni in solido di tutte le banche aderenti all'accordo ..... L'obbligazione di garanzia di ciascuna banca aderente è commisurata all'entità dei mezzi patrimoniali disponibili, entro il limite delle risorse patrimoniali eccedenti i requisiti obbligatori a livello individuale e restando impregiudicato il rispetto di tali requisiti da parte delle singole banche affiliate e della capogruppo.</i></p>	<p>Si reputa che se le Istruzioni dettate dalla Circolare 285 facessero riferimento, nell'ambito degli indicatori, anche all'osservanza delle regole della mutualità, si darebbe un senso, che non sia di mero stile, al 1° dovere della capogruppo sub par. 1.8: "<i>riconoscere e salvaguardare le finalità mutualistiche delle banche di credito cooperativo sostenendone la capacità di sviluppare lo scambio mutualistico con i soci e l'operatività nei territori di competenza</i>".</p> <p>Come si concilia il rapporto tra la garanzia esistente e l'ICAAP di ogni singola BCC? In particolare, la parte eccedente rispetto alla somma dei requisiti prudenziali è patrimonio <b>libero o vincolato</b> (in funzione della garanzia prestata) rispetto alla formulazione dell'ICAAP, che stima un possibile fabbisogno in caso di peggioramento delle condizioni gestionali (stress test)? In altri termini, la singola BCC può considerare in realtà libera la quota di patrimonio eccedente ai fini dello sviluppo della propria attività e quindi dei rischi insiti nell'attività stessa?</p> <p>Si chiede conferma della circostanza che tale parte eccedente possa essere considerata libera (e non vincolata) a fini ICAAP e dell'applicazione delle regole prudenziali, anche tenuto conto dell'inciso finale "<i>restando impregiudicato il rispetto di tali requisiti da parte delle singole banche affiliate e della capogruppo</i>".</p> <p>Al riguardo, non si comprende, sul piano delle conseguenze, soprattutto nel caso in cui la banca che receda (o sia esclusa) dal gruppo deliberi la liquidazione volontaria (o in caso di liquidazione coatta), come possa</p>
--	---

..... A tali fini l'accordo di garanzia prevede, tra l'altro:

- *In caso di recesso o esclusione di una banca dal gruppo, la permanenza per almeno 10 anni degli obblighi reciproci di garanzia esterna in capo alla banca uscente e alle altre banche che rimangono*

<p><i>nel gruppo, relativamente alle passività garantite esistenti al momento dell'uscita.</i></p> <p><b>3 Criteri e condizioni di adesione al gruppo bancario cooperativo</b></p> <p><i>Il contratto di coesione individuala, altresì, i casi in cui una banca affiliata può essere esclusa dal gruppo bancario cooperativo, che possono fare riferimento <u>esclusivamente alle seguenti circostanze:</u></i></p>	<p>funzionare la garanzia per 10 anni, a favore delle banche facenti parte del gruppo, specie se:</p> <p>a) la BCC che recede o esclusa non rispetti già al momento dell'uscita i requisiti prudenziali (non ha cioè margini eccedenti);</p> <p>b) la liquidazione sia di tipo atomistico (viceversa nei casi in cui la liquidazione avviene con cessione di attività e passività si realizzerebbe una successione nell'obbligo di garanzia).</p> <p>Nell'eventualità in cui la liquidazione sia atomistica, anche qualora la BCC, al momento dell'uscita, avesse un patrimonio eccedente, questo andrebbe vincolato per 10 anni a favore dei creditori delle BCC rimaste nel gruppo? La liquidazione volontaria (o coatta) non potrebbe chiudersi se non dopo 10 anni?</p> <p>Inoltre, come si concilia la disciplina della trasformazione in spa con conseguente devoluzione del patrimonio con la citata garanzia verso i creditori delle BCC rimaste nel gruppo?</p> <p>Infine, qualora la BCC intendesse recedere con la finalità di entrare in un altro gruppo di BCC come opererebbe la regola della garanzia dei 10 anni? La garanzia opererebbe sia verso il "vecchio" gruppo che il "nuovo" e viceversa ?</p> <p>Si suggerisce di modificare l'alternativa tra le gravi e le ripetute violazioni, in quanto queste ultime, anche se ripetute, possono essere di entità tale da</p>
---	--

- la banca affiliata ha commesso gravi o ripetute violazioni del contratto di coesione e/o dell'accordo di garanzia oppure la banca affiliata non applica le disposizioni della capogruppo o non consente alla capogruppo di esercitare su di essa i poteri di direzione e coordinamento - ivi compresi i poteri informativi, di controllo andamentale, di influenza sulla nomina degli organi - in modo da mettere in pericolo la stabilità del gruppo

non giustificare l'esclusione, benché possano giustificare altri tipi di intervento.

Si ritiene, altresì, che in questo caso, l'Autorità di vigilanza avrebbe potuto dare corpo alla tutela dei principi della mutualità, prevedendo nella casistica anche la violazione dei predetti principi, ciò che conferirebbe una maggiore forza alle enunciazioni di principio secondo le quali occorre salvaguardare la mutualità.

## 5. SEZIONE IV – STATUTI

### Disposizioni

*Laddove la capogruppo intenda costituire sottogruppi territoriali, lo statuto esplicita gli opportuni raccordi con le sub – holding e le banche affiliate del sottogruppo nonché le modalità di esercizio dei poteri di direzione e coordinamento, in coerenza con quanto previsto dalla Sezione II, par. 4.*

### Commenti

Per come è stata formulata la disposizione, alla scrivente appare che essa dia per scontato che unicamente la capogruppo possa avere intenzione di costituire un sottogruppo territoriale.

Invero, la legge non risulta affidare tale compito esclusivamente alla capogruppo, bensì, in modo del tutto generico, prevede la possibilità di costituire sottogruppi territoriali.

In altre parole, sulla base della formulazione della legge, l'esigenza potrebbe nascere anche a monte del gruppo (cioè tra le stesse BCC partecipanti al capitale della capogruppo).

Si riterrrebbe, pertanto, più coerente con la "delega" ricevuta dal legislatore se si adottasse una formulazione più generica, come quella contenuta, appunto, nella legge.

In ogni caso, anche qualora la capogruppo non intendesse avere nel gruppo sub – holding e sottogruppi territoriali, sarebbe preferibile che il tutto fosse lasciato alla negoziazione delle parti (capogruppo da un lato e BCC dall'altro).