



Trento, 13 settembre 2016

Presidenza e Direzione
Vice Presidente Vicaria
Prot. N. 4118/2016 - MC/mdg

Inviata via PEC: ram@pec.bancaditalia.it

Spettabile

Banca d'Italia

Servizio Regolamentazione e Analisi

Macroprudenziale,

Divisione Regolamentazione II,

Via Nazionale, 91

00184 ROMA

Osservazioni al documento per la consultazione sulle Disposizioni di Vigilanza per il Gruppo Bancario Cooperativo.

PREMESSA

L'art. 37-bis del TUB, al comma 7-bis, demanda alla Banca d'Italia l'emanazione di disposizioni di attuazione in materia di Gruppo Bancario Cooperativo (ai sensi degli artt. 37-bis e 37-ter TUB). Le disposizioni devono essere adottate *"al fine di assicurare la sana e prudente gestione, la competitività e l'efficienza del gruppo bancario cooperativo, nel rispetto della disciplina prudenziale applicabile e delle finalità mutualistiche"*, con particolare riferimento *"ai requisiti minimi organizzativi e operativi della capogruppo; al contenuto minimo del contratto di coesione, alle caratteristiche della garanzia in solido, al procedimento per la costituzione del gruppo e all'adesione al medesimo; ai requisiti specifici, compreso il requisito minimo di patrimonio netto della capogruppo, relativi ai gruppi bancari cooperativi"*.

Il documento in consultazione sembra occupare in modo molto pervasivo l'intero ambito della delega concessa, tendendo per certi aspetti ad espandersi oltre, laddove si occupa dettagliatamente delle BCC definite "banche affiliate". Per inciso, già l'uso dell'aggettivo "affiliata" appare inidoneo a qualificare lo status giuridico di una Banca di Credito Cooperativo, posto che sta ad indicare una *"azienda che, pur essendo giuridicamente autonoma, è sotto controllo economico e amministrativo di altra azienda che ne possiede la maggior parte del capitale"* (definizione tratta da Treccani vocabolario on line, voce "affiliato").

Nel merito, al di là delle enunciazioni di principio sulla *"salvaguardia del carattere mutualistico delle singole BCC e dello spirito cooperativo"*, nella definizione di "banca affiliata" è indifferentemente ricompresa tanto la "banca di credito cooperativo affiliata" quanto "una banca di altra categoria", purché aderente al gruppo.

Ne consegue che le disposizioni:

- da un lato, si occupano direttamente delle singole BCC (e non solo del loro Gruppo), assimilandole - nella loro relazione con la capogruppo - a qualsiasi diversa “banca di altra categoria”;
- dall’altro, creano di fatto due categorie di BCC:
 - A. le BCC aderenti alla capogruppo (sez. II par. 2), che - in base all’art. 35 TUB “Operatività” principio generale e non riformato per tutte le BCC - manterrebbero nello statuto le norme relative “*alla competenza territoriale*”, sulla base degli attuali criteri (“territorio del Comune ove la banca ha la sede, dei Comuni ove ha proprie succursali, nonché dei Comuni ad essi limitrofi”- art. 2 Statuto tipo);
 - B. per converso, le BCC potenzialmente aderenti al “Gruppo provinciale” (sez. II par. 5.2), devono “*limitare la propria competenza territoriale **esclusivamente** a comuni della provincia*” e “riservano la qualità di socio a soggetti residenti o operanti con carattere di continuità nel territorio della provincia”. Peraltro, dalla stessa “Relazione sull’analisi d’impatto” si evince una oggettiva difficoltà ad interpretare il c.d. “*criterio di provincialità*”, declinabile secondo diverse modalità, in quanto non enunciato dalla legge primaria.
- A ciò si può aggiungere che tale artificiosa creazione di due categorie di banche di credito cooperativo appare porsi in contrasto con i principi costituzionali:
 - A. sulla libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e di uguaglianza (art. 3 Cost.);
 - B. sulla competenza e la potestà ordinamentale della Regione Trentino - Alto Adige in ordine agli istituti di credito cooperativo aventi sede nella Regione stessa (banca a carattere regionale; art. 5 comma 3 Statuto di Autonomia; Dpr n. 234/1977 recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino – Alto Adige in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale”).

Osservato che le limitazioni agli spazi di autonomia delle singole BCC, sembra essere imposto dalla necessità di rispettare la nozione di controllo prevista dai principi contabili internazionali IFRS10 (art. 37 bis TUB), ci si chiede se comunque non si possa tenere in maggior considerazione il principio di proporzionalità al rischio. Da un punto di vista formale le BCC sembrano infatti mantenere la loro autonomia giuridica unitamente alla licenza bancaria, mentre sul piano sostanziale si assiste ad uno svuotamento di ogni funzione interna, deliberativa e di controllo, tale da privare le stesse del principio di sovranità.

Si rileva, inoltre, come il documento in consultazione, a differenza delle precedenti disposizioni della Banca d’Italia (circolare 229 aprile 1999: es. domanda di autorizzazione alla costituzione di una BCC, attività di divulgazione di informazioni di anomalie nei confronti del sistema e affidamento della funzione di internal audit) sembra disconoscere ogni ruolo e/o funzione della Federazione nazionale e alle Federazioni locali.

Ciò premesso, si mettono qui di seguito in evidenza taluni aspetti di criticità attinenti le singole BCC e le cd. “articolazioni territoriali”, non entrando, invece, nel merito dei poteri specifici attribuiti alla capogruppo.

A) BCC

- 1) Premesso che le BCC appartenenti al gruppo devono detenere oltre il 50% del capitale della capogruppo (Sezione II, par. 2 lett. d), ai sensi della Sezione III par. 1.1., quest'ultima **può** prevedere in statuto che una quota predefinita (**comunque non superiore alla metà**) dei suoi organi sia riservata ad esponenti delle banche affiliate. Ne consegue che:
 - I. le banche con il capitale di maggioranza risultano estromesse dalla governance della capogruppo controllata;
 - II. anche banche non di credito cooperativo, purchè "affiliate", possono nominare propri esponenti nella capogruppo, ridimensionando ulteriormente il ruolo del credito cooperativo;
 - III. nel silenzio dello statuto della capogruppo, la partecipazione delle BCC alla governance della capogruppo pare essere del tutto esclusa.
- 2) Indipendentemente dal profilo di rischio di ciascuna BCC, la capogruppo esercita il potere di nominare o revocare direttamente i componenti degli organi delle banche affiliate, fino alla maggioranza degli stessi (Sezione III, par. 1.2)
- 3) Assistiamo alla soppressione della sovranità della singola BCC con riferimento a molti profili, tra cui quelli relativi all'articolazione territoriale e alla rete distributiva (Sezione III par. 1.6).

B) ARTICOLAZIONI TERRITORIALI

La Sezione I par. 3 delle disposizioni non definisce cosa si debba intendere per "articolazioni territoriali" della capogruppo, a cui possono essere affidate l'attività di direzione e coordinamento sulle banche affiliate (Sezione II, par. 2 lett. f.V).

Poiché le nuove disposizioni pongono in capo alla capogruppo importanti compiti difficilmente esercitabili a livello centralizzato, ci si chiede se in questo contesto, sussistano spazi per poter includere nella nozione di "proprie articolazioni territoriali" –in un'ottica funzionale- le attuali attività di consulenza e assistenza svolte dalle Federazioni locali.

Premesso quanto sopra formuliamo le seguenti proposte di modifica.

PROPOSTE DI MODIFICA

- a. **Sezione II – par. 2 Capogruppo:** chiarire con riferimento al punto V se nella nozione di "articolazioni territoriali" della capogruppo possano essere annoverate le attuali attività svolte dalle Federazioni locali. In caso contrario, prevedere la possibilità di una esternalizzazione alle stesse di attività di assistenza e consulenza non sottoposte alla riserva di legge per l'esercizio dell'attività bancaria.
- b. **Sezione II – par. 5.2 Banche del gruppo:** conformare i punti b) e c) relativi alla competenza territoriale alla nozione di "operatività" prevista dall'art. 35 per tutte le BCC e non modificata dalla riforma. La previsione di una limitazione di "operatività provinciale" alle sole BCC dei gruppi delle Province autonome genera una ingiustificata disparità di trattamento e la creazione di fatto di due categorie di BCC non contemplate dalla legge. Inoltre lo svantaggio competitivo a danno delle BCC provinciali rispetto alle altre solleva dubbi di conformità con la normativa antitrust.

- c. **Sezione III – par. 1 Contenuto minimo del contratto di coesione:** nel rispetto dell’approccio risk based chiarire se anche i poteri di indirizzo e coordinamento, oltre a quelli di controllo, vanno esercitati tenendo conto dei diversi profili di rischio delle BCC.
- d. **Sezione III – par. 1.1 Governo societario:** chiarire con riferimento al secondo punto:
- se per “organi della capogruppo” si intendano “gli esponenti del Consiglio di Amministrazione”
 - se, in caso di opzione statutaria della capogruppo in ordine alla riserva della metà dei propri Amministratori ad esponenti delle banche affiliate, sia comunque possibile per l’assemblea dei soci nominare altri esponenti di banche affiliate per la restante quota
 - cosa accade in caso di mancato esercizio dell’opzione statutaria di cui al punto precedente.
- e. **Sezione III – 1.2 Nomina degli organi delle banche affiliate:** conformare il processo di nomina e revoca degli esponenti delle BCC in relazione al profilo di rischio delle banche, preservando la sovranità dell’assemblea di quelle virtuose.
- f. **Sezione III – 1.3 Controlli interni e sistemi informativi:** preservare in capo alla banca virtuosa l’intero processo dei controlli anche di secondo grado, risultando un’esternalizzazione di quest’ultimi difficilmente praticabili e di scarsa efficacia.
- g. **Sezione III – par. 1.8 Doveri della capogruppo:** chiarire se i corrispettivi dovuti dalle banche affiliate siano commisurati alla performance positiva o, al contrario, ai profili di rischio delle stesse.

CONCLUSIONI

Le Disposizioni in consultazione eccedono sotto molti aspetti i confini stabiliti dalla legge primaria per disciplinare l’operatività delle BCC-Casse Rurali (art. 37-bis, comma 7-bis TUB), comprimendo, fino quasi ad elidere ogni ambito di autonomia privata, sia per la gestione di un’impresa bancaria sia per la stipulazione del patto di coesione.

Si è inoltre evidenziato che la stessa legge di riforma 8 aprile 2016 n. 49 si pone sotto molti aspetti in contrasto con altre norme primarie, anche di rango costituzionale. Gli eccessivi limiti alla sovranità della singola “banca di credito cooperativo affiliata” nei suoi rapporti con la capogruppo contrasta con il riconoscimento costituzionale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata (art. 45 Cost.). La nozione di “banca a carattere regionale” –tuttora presente nell’ordinamento–, risulta ignorata, creando un illogico disallineamento legislativo e una potenziale violazione delle norme sulla libertà economica e la concorrenza sul mercato.

Per queste ragioni si richiede l’accoglimento delle presenti osservazioni.



Elio Pisoni – vicepresidente



Marina Castaldo – vicepresidente vicaria