

Memoria per la VI Commissione finanze della Camera dei deputati sulle iniziative a sostegno delle Bcc

*Marco Bindelli,
vice presidente del Banco Marchigiano
e consigliere delegato ai rapporti con il credito cooperativo
e le capogruppo (Gruppo Ccb)*

Nel ringraziare, a titolo personale e a nome della Banca che rappresento, la VI Commissione finanze della Camera dei deputati per l'interesse che sta mostrando verso il credito cooperativo e per la fiducia accordata nei miei riguardi, trasmetto con piacere il contributo richiesto nella speranza che possa essere di ausilio alle iniziative parlamentari a sostegno delle Banche di credito cooperativo (Bcc).

Introduzione

Innanzitutto, occorre ricordare che le Bcc, così come le Casse rurali (Cr) trentine e le Raiffeisenkassen dell'Alto Adige che rientrano anch'esse nella categoria delle Bcc, sono società cooperative a mutualità prevalente costituite da soci espressione delle comunità locali di riferimento in cui sono obbligate ad operare (per questo definite anche banche locali) e in cui vige il principio capitaro (una testa un voto) e il particolare criterio di destinazione degli utili che ne prevede l'accantonamento a riserva per almeno il 70%. Esse sono anche definite banche mutualistiche in quanto erogano il credito prevalentemente nei confronti dei soci, promuovendo la crescita e lo sviluppo sociale ed economico delle realtà locali.

Come correttamente evidenziato dalla Commissione nella Risoluzione n. 7-00668 (On. Buratti), il decreto legge 14 febbraio 2016 n. 18, convertito con modifiche dalla Legge 8 aprile 2016 n. 49, ha imposto una profonda riforma organizzativa delle Bcc basata essenzialmente sulla costituzione di Gruppi bancari cooperativi (Gbc) in cui le Bcc debbono obbligatoriamente aderire per mantenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria ed in cui le due capogruppo società per azioni nel frattempo create (Iccrea Banca e Cassa Centrale Banca) esercitano, nei confronti delle stesse Bcc, l'attività di direzione, coordinamento e controllo, nonché di garanzia in caso di eventuali situazioni di criticità, di vigilanza prudenziale e di offerta di prodotti e servizi tali da assicurare loro efficienza e competitività.

Occorre, tuttavia, aggiungere e specificare che il controllo esercitato dalle due capogruppo nei confronti delle Bcc, diversamente dalle altre banche che lo attuano attraverso l'acquisizione di partecipazioni (azioni), avviene per mezzo di un contratto. Il contratto è detto di coesione per differenziarlo dal c.d. contratto di dominio, disciplinato ad esempio in Germania, che presuppone

un controllo forte ed una totale etero-gestione della capogruppo, non ammessa dal nostro ordinamento, nei confronti delle società controllate ed etero-dirette.

Nello stesso tempo, la maggioranza delle azioni della capogruppo - per la precisione almeno il 60% per effetto di quanto disposto dalla Legge n. 108/2018 che ha convertito il decreto legge n. 91/2018 ed ha innalzato la precedente soglia del 50% più un'azione - debbono essere possedute dalle Bcc, alle quali, ovviamente, ai sensi della Circolare Banca d'Italia n. 285 del 17 dicembre 2013, resta comunque preclusa sia la detenzione, anche indiretta, di partecipazioni di controllo esclusivo o congiunto della capogruppo, sia la partecipazione ad accordi da cui derivi il controllo, esclusivo o congiunto, della propria capogruppo; diversamente le Bcc diventerebbero esse stesse controllanti della propria capogruppo che invece le deve controllare tramite contratto di coesione.

In altri termini, il complesso normativo e regolamentare post-riforma, pur mantenendo i caratteri di mutualità ed autonomia (ridotta) delle Bcc, ha attribuito alle capogruppo l'attività di direzione e coordinamento verso le Bcc, nonché la possibilità di controllarle attraverso un contratto di coesione (si ribadisce ben diverso dal contratto di dominio germanico) che non le attribuisce poteri forti e penetranti, con l'obbligo per queste ultime di detenere la maggioranza delle partecipazioni della capogruppo senza, tuttavia, poterne esercitare il controllo.

Di conseguenza, nonostante il possibile possesso delle azioni di finanziamento di cui all'art. 150-ter del Testo unico bancario (Tub), una capogruppo di un Gbc non potrà mai definirsi holding, giacché la detenzione di partecipazioni, seppur senza attribuzione di controllo, è invertito, ossia assicurato alle Bcc nei confronti delle capogruppo.

Il corretto inquadramento giuridico-organizzativo della riforma del 2016 parzialmente migliorata nel 2018, basato sul reciproco rapporto che lega la capogruppo alle Bcc (contratto di coesione da una parte e maggioranza del capitale della capogruppo in mano alle Bcc dall'altra), risulta fondamentale per comprendere l'insieme dei rispettivi obblighi, doveri, diritti e facoltà che caratterizzano le principali componenti dei Gbc, oltre che per una puntuale verifica della funzionalità operativa della sua attuazione a distanza di 2 anni dalla costituzione dei Gbc.

Chiarita natura, funzione ed operatività delle Bcc, occorre verificare se il modello organizzativo dei Gbc riesce a confermare il ruolo delle stesse Bcc di promotrici della ripresa del Paese e di forze propulsive nella ricostruzione post pandemia al servizio di famiglie, artigiani e piccole e medie imprese, ovvero accertare se si rendono necessarie modifiche normative per assolvere correttamente tali ruoli e funzioni.

Nonostante lo scrivente sia sempre stato un fermo sostenitore della originalità e funzionalità dei Gbc - anche quando nel 2018 è stata posta in discussione la sospensione della riforma e si è parlato dell'adozione dei sistemi di tutela istituzionale, i c.d. Ips (*Institutional protection scheme*) la cui introduzione era stata tentata da Federcasse e di cui non venne compresa la reale essenza dalle Bcc che preferirono la formula del Gbc, allontanandosi dalle forme tecniche che in Europa risultano prevalenti (Germania, Austria e Spagna) - non possono sottacersi i due rilevanti vincoli che



attualmente limitano le potenzialità della riforma e la capacità delle Bcc di assolvere correttamente il proprio ruolo: a) il completamento della riforma finalizzato a confermare e potenziare l'efficacia mutualistica delle Bcc; b) il considerare *significant* le Bcc per il solo fatto di appartenere a gruppi di grandi dimensioni.

Nell'uno e nell'altro caso l'attività parlamentare e, in specie, quella della Commissione, potrà rivelarsi particolarmente utile.

Il completamento della riforma finalizzato a confermare e potenziare l'efficacia mutualistica delle Bcc

Come ribadito dal governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, nel corso dell'ultima assemblea annuale dell'Associazione bancaria italiana (Abi), le due capogruppo, oltre ad essere riuscite a ridurre i crediti deteriorati delle Bcc, sono riuscite ad assolvere alcune funzioni surrogatorie proprie dell'Autorità di vigilanza che la riforma aveva demandato alle stesse capogruppo e che potremmo riassumere nel subentro nell'attività di vigilanza prudenziale e nel garantire la stabilità del sistema del credito cooperativo.

Ciò che forse rappresenta la *ratio legis* della riforma e che è rimasta invece inosservata sul piano delle concretezze, a fronte della parziale perdita di autonomia della Bcc condannata ad una sorta di eterogestione da parte della capogruppo, è, da un lato, l'assolvimento dei doveri imposti a quest'ultima dal contratto di coesione e, in special modo, quello di promuovere la competitività e l'efficienza delle Bcc attraverso un'offerta di prodotti, servizi, soluzioni organizzative e tecnologiche adeguata alle esigenze di mercato, dall'altro, l'attuazione di meccanismi tali da assicurare il concreto mantenimento della natura mutualistica del Gbc, ossia delle Bcc, delle capogruppo e delle società strumentali.

In altri termini, si è assistito ad un abuso del potere delle capogruppo derivante dalla direzione unitaria del Gbc e da una loro non corretta interpretazione ed applicazione del contratto di coesione.

Mentre il rispetto e la corretta applicazione del contratto di coesione da parte delle capogruppo non può essere demandato alle Autorità governative e legislative - ed anzi, in assenza di interventi dell'Autorità di vigilanza, sarà compito delle Bcc che detengono il capitale della capogruppo sollecitare questa ad assolvere i propri doveri nell'interesse delle stesse Bcc - l'emanazione, da parte del Ministero dello sviluppo economico (Mise), del decreto ministeriale che avrebbe dovuto essere emanato entro il 31 marzo 2019 che disciplina i controlli finalizzati a verificare che l'esercizio del ruolo e delle funzioni delle capogruppo risultino coerenti con le finalità mutualistiche delle Bcc, eliminerebbe i rischi di "snaturare" il Gbc che, da cooperativo e mutualistico, rischia di trasformarsi in lucrativo, facendo venire meno l'intera cooperazione di credito con i suoi quasi 140 anni di storia.

In questo senso, un tempestivo intervento parlamentare che impegni il Mise ad adempiere a quanto prescritto dalla Legge n. 136/2018 (che ha convertito con modificazioni il DL 23 ottobre 2018 n. 119) appare particolarmente utile e gradito all'intero comparto del credito cooperativo, non solo a quelle Bcc che hanno "tremato" sino a qualche mese fa per l'operazione di salvataggio di Banca Carige S.p.A., fortunatamente naufragata dopo essere stata tentata per oltre un anno; operazione che, se conclusa, avrebbe significato la fine del credito cooperativo.

Peraltro, l'emanazione del decreto Mise, tenuto conto che dovrà disciplinare i controlli sulle capogruppo finalizzati a verificare che l'esercizio del loro ruolo e delle loro funzioni risultino coerenti con le finalità mutualistiche delle Bcc, potrebbe indurre le stesse capogruppo a porre maggiore attenzione al rispetto del contratto di coesione e ai doveri ad esse imposti nell'interesse delle Bcc. In altri termini, il decreto Mise, prevedendo, nell'interesse dei principi mutualistici delle Bcc, un ente di controllo sulle capogruppo, potrebbe spostare l'attenzione delle capogruppo, le quali, dopo aver assolto egregiamente ai compiti richiesti dalla Vigilanza, altrettanto egregiamente, dovrebbero mettersi al servizio delle Bcc al fine di coadiuvarle nella ricerca di una maggiore efficienza e competitività, così come previsto dal contratto di coesione e dalla legge di riforma.

Ricondurre le Bcc nell'alveo naturale degli enti *less significant* per una effettiva proporzionalità della regolamentazione bancaria

Che la regolamentazione bancaria europea, a differenza di quella esistente in altri paesi (come ad esempio in America), favorisca le grandi banche a discapito di quelle piccole è oramai assodato. La discrasia aumenta nei confronti delle Bcc nel momento in cui, per effetto della loro obbligatoria partecipazione a gruppi di grande dimensione, esse si sono viste attribuire la qualifica di banche *significant* (o sistemiche), ossia di enti significativi che devono sottostare ad una serie di regole, controlli e vincoli pensati per i grandi colossi bancari europei, tipo Société Generale, BBVA o Deutsche Bank.

La partenza dei Gbc ha, dunque, amplificato gli effetti distorsivi della concorrenza a scapito delle Bcc, in special modo se confrontate con le (consorelle) Raiffeisenkassen della provincia di Bolzano, le quali, grazie alle modifiche normative apportate nel 2018, operano attraverso gli schemi di garanzia istituzionali, i citati Ips (*Institutional protection scheme*), e si vedono applicare regole e schemi di vigilanza propri delle banche *less significant*.

Ritornare tra gli enti *less significant* per le Bcc aderenti ai Gbc significherebbe avere requisiti prudenziali coerenti e adeguati a proteggere le Bcc dai rischi che esse assumono in funzione del loro tipico *business* fondato sull'erogazione del credito per finalità produttive e sul finanziamento alle famiglie (così anche la Risoluzione n.7-00668).

Per le Bcc significherebbe inoltre ritornare pienamente alla loro reale natura di banche del territorio e di mutualità, in grado di assicurare quel sostegno creditizio e consulenziale ad imprese e famiglie necessario nella fase di ricostruzione post-pandemica e, soprattutto, intraprendere quel sentiero



della proporzionalità normativa e regolamentare, tanto decantata a parole, ma di fatto quasi mai applicata alle Bcc.

Pur restando nell'ambito dei Gbc, senza ricorrere ad alternative che allo stato attuale risulterebbero difficilmente percorribili, come ad esempio gli Ips, si potrebbero suggerire tre percorsi alternativi per dare effettiva attuazione al principio della proporzionalità normativa e regolamentare, diritto espressamente sancito dai Trattati europei e dagli Accordi di Basilea, e in particolare ricondurre le Bcc nell'alveo naturale degli enti *less significant*.

a) Eliminare il vincolo del consolidamento contabile dei Gbc (bilancio consolidato)

La ragione per cui le Bcc vengono considerate intermediari significativi risiede nell'art. 40 del Regolamento Ue 468/2014 (c.d. MVU, Meccanismo di Vigilanza Unico), il quale prevede l'automatico inserimento in quella categoria di tutte le banche che partecipano ad un gruppo *significant*, indipendentemente dalla dimensione delle stesse. La partecipazione ad un gruppo e in particolare ad un Gbc sistemico è acclarata dal forte controllo sulle banche appartenenti al gruppo e dalla redazione del bilancio consolidato.

Di conseguenza, si potrebbe intervenire a livello normativo per eliminare l'obbligo di redazione del bilancio consolidato e riportare le Bcc nell'alveo degli enti *less significant*, pur restando nell'ambito dei Gbc in cui le capogruppo continuerebbero ad esercitare, per mezzo del contratto di coesione, l'attività di direzione e coordinamento verso le Bcc, con l'unica differenza che, rispetto ad ora, il controllo diventerebbe meno stringente nei confronti di quelle virtuose e maggiormente in linea con le previsioni del contratto di coesione.

L'eliminazione del consolidamento ridimensionerebbe i poteri delle capogruppo, come si è visto talmente forti da ingenerare dubbi sulla loro liceità e coerenza sia con la riforma che con il contratto di coesione (fattispecie diversa dal contratto di dominio), in modo da restituire la corretta autonomia gestionale alle Bcc solide e virtuose.

L'obbligo di redazione del bilancio consolidato è disciplinato dal principio contabile internazionale IFRS 10 e si verifica quando si detiene un forte controllo effettivo e sostanziale di una società nei confronti delle sue società controllate. Il principio prevede una serie di criteri e situazioni che attestano il vigoroso controllo capace di imporre la redazione del bilancio consolidato.

Interrompere questo forte controllo significherebbe non dover redigere il bilancio consolidato (che poi di fatto nemmeno oggi viene redatto trattandosi per lo più di un bilancio che possiamo definire agglomerato, esattamente come previsto per il Crédit Agricole) ed uscire da quell'automatismo di cui all'art. 40 del Regolamento Ue 468/2014.

In accordo con l'Autorità di vigilanza, l'Organo legislativo potrebbe intervenire a modifica del Testo unico bancario (Tub) nella parte in cui disciplina la nomina e la revoca degli amministratori e dei



sindaci delle Bcc, richiedendo, oltre alla motivazione attualmente prevista, l'eccezionalità dell'atto di nomina o revoca da parte della capogruppo.

In questo modo verrebbe ripristinata la formulazione originaria del decreto legge 14 febbraio 2016 n. 18 di cui, durante la conversione in legge, Banca d'Italia e Federcasse, richiamando proprio l'IFRS 10, chiesero (con successo) la sua modificazione per eliminare il concetto di eccezionalità. All'epoca il dibattito che si sviluppò, per certi aspetti anche forte, era essenzialmente legato al maggiore potere che si voleva attribuire alle capogruppo a discapito dell'autonomia delle Bcc virtuose.

A parte la Banca d'Italia, che probabilmente aveva ben chiaro il contenuto dell'IFRS 10 e gli effetti che avrebbe prodotto la versione originaria del DL di riforma se non fosse stata modificata, è possibile che le conseguenze dell'art. 40 del Regolamento Ue 468/2014 non siano state sufficientemente approfondite in merito alla classificazione delle Bcc tra gli enti *significant* ovvero che ci si aspettasse l'esonero per effetto di quanto si dirà nel prosieguo in merito alle "circostanze particolari" di cui all'art. 70 dello stesso MVU presenti nei Gbc.

In particolare, con l'auspicato ma difficile assenso della Banca d'Italia che pare interessata ad un Gbc fortemente verticistico, si potrebbe intervenire per modificare l'art. 37-bis del Tub nel modo di seguito indicato.

Al comma 1 si dovrebbe eliminare la parte evidenziata in grassetto:

1. Il gruppo bancario cooperativo è composto da:

a) una società capogruppo costituita in forma di società per azioni e autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria il cui capitale è detenuto in misura maggioritaria dalle banche di credito cooperativo appartenenti al gruppo, che esercita attività di direzione e coordinamento sulle società del gruppo sulla base di un contratto conforme a quanto previsto dal comma 3 del presente articolo.

Il medesimo contratto assicura l'esistenza di una situazione di controllo come definito dai principi contabili internazionali adottati dall'Unione europea; il requisito minimo di patrimonio netto della società capogruppo è di un miliardo di euro.

Mentre al comma 3 del medesimo art. 37-bis del Tub bisognerebbe aggiungere la parte evidenziata in grassetto:

3. Il contratto di coesione che disciplina la direzione e il coordinamento della capogruppo sul gruppo indica:

a) la banca

b) i poteri della capogruppo che, nel rispetto delle finalità mutualistiche, includono:

1) l'individuazione

2) i casi, comunque motivati **ed eccezionali**, in cui la capogruppo può, rispettivamente, nominare, opporsi alla nomina o revocare uno o più componenti, fino a concorrenza della maggioranza, degli organi di amministrazione e controllo delle società aderenti al gruppo e le modalità di esercizio di tali poteri.



b) Le circostanze particolari di cui all'art. 70 del MVU (Meccanismo di Vigilanza Unico)

Sempre il Regolamento Ue n. 468/2014, all'art. 70 comma 1, prevede espressamente quanto segue: *“Ricorrono circostanze particolari, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, secondo e quinto comma, del regolamento sull'MVU (di seguito le «circostanze particolari»), quando sussistono circostanze specifiche e fattuali che rendono inappropriata la classificazione di un soggetto come significativo, tenuto conto degli obiettivi e dei principi del regolamento sull'MVU e, in particolare, della necessità di garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati.”*

Nonostante il comma 2 dell'articolo 70 preveda che il termine “circostanze particolari” vada interpretato in modo restrittivo, si ritiene, senza ombra di dubbio, che la partecipazione delle Bcc ad un Gbc di grande dimensione (quindi *significant*) - considerata sia l'originalità della formulazione dei Gbc, peraltro sconosciuta all'epoca dell'emanazione del MVU, che gli obiettivi e i principi del regolamento sull'MVU - possa costituire circostanza particolare da considerare inappropriata la classificazione delle Bcc tra gli enti *significant*, come di fatto lo è a tutti gli effetti.

Tali considerazioni sono avvalorate anche dalla circostanza che, come si diceva, analogamente al gruppo Crédit Agricole, i Gbc non redigono un vero e proprio bilancio consolidato e che, a differenza degli altri gruppi bancari europei, il controllo della capogruppo non avviene tramite partecipazioni (azioni) ma attraverso un contratto che, nel caso dei Gbc, non è di dominio ma di coesione.

Il governo dovrebbe quindi essere impegnato a spiegare alle Autorità europee le caratteristiche e le peculiarità dei Gbc, nonché la presenza delle citate circostanze particolari che, ai sensi dell'art. 70, rendono inapplicabile alle Bcc l'art. 40 del MVU.

E' altresì evidente che in tale rilevante compito, il governo, impegnato dal Parlamento a far valere in ambito europeo le circostanze particolari di cui all'art. 70 del MVU, potrebbe essere coadiuvato dalla Banca d'Italia, la quale avrebbe già dovuto manifestare da tempo alla Banca Centrale Europea tale situazione di incoerenza ed incongruità riferita alle Bcc che hanno obbligatoriamente aderito ai Gbc e di cui, a volte, si è avuta la sensazione di un disinteresse, se non addirittura avversità, per le piccole banche e, in special modo, per le Bcc.

c) Quattro proposte per una nuova Unione Bancaria Europea

Relativamente agli interventi su:

1. Basilea 3+ (o Basilea 4);
2. Definizione di un “abito normativo” europeo adeguato all'originale profilo normativo dei Gbc;
3. Programma di sostegno e promozione della finanza sostenibile e
4. Revisione delle regole e meccanismi che disciplinano risoluzione e liquidazione delle banche, modalità di calcolo del MREL, ecc.,



si rinvia a quanto ben argomentato e dettagliatamente proposto da Federcasse lo scorso 14 luglio durante l'Audizione presso la vostra Commissione.

Con l'auspicio di un pronto e proficuo intervento della Commissione che impegni il governo nella direzione indicata e che, quindi, si giunga celermente all'approvazione della Risoluzione n. 7-00668 (On. Buratti) tenendo conto dei suggerimenti forniti, si ringrazia nuovamente e si resta a disposizione per eventuali chiarimenti e/o approfondimenti.

Con i migliori saluti.

Marco Bindelli

