



BANCA D'ITALIA: VIA LIBERA ALLA NASCITA DEL GRUPPO BANCARIO COOPERATIVO

GLORIA COLANTONI*

Il 19° aggiornamento delle Disposizioni di Vigilanza ha dato seguito all'iter di riforma del sistema del Credito Cooperativo che dovrà concludersi con la nascita dei Gruppi Bancari Cooperativi (GBC). Banca d'Italia entra nel complesso meccanismo di riforma, cercando di coniugare il rispetto del principio di mutualità e territorialità con l'esigenza di garantire solidità e stabilità al sistema del credito cooperativo. Le disposizioni attuative fissano la normativa di dettaglio in merito ai requisiti minimi ed organizzativi, nonché al procedimento di costituzione ed adesione ai GBC, al contenuto minimo del "contratto di coesione" ed alle caratteristiche delle garanzie in solido.

Dopo grande attesa Banca d'Italia ha pubblicato il 19° aggiornamento delle "Disposizioni di Vigilanza per le Banche", di particolare importanza per la previsione dell'istituto del Gruppo Bancario Cooperativo (GBC). Facendo seguito ad intense e partecipate consultazioni sulla normativa secondaria di attuazione della riforma delle banche di credito cooperativo (legge n. 49/2016 – di seguito "riforma"), l'Autorità di Vigilanza ha accolto positivamente le istanze volte a preservare la tipicità del movimento cooperativo, rimarcandone in modo esplicito la centralità.

Dal 3 novembre 2016, giorno di pubblicazione ed entrata in vigore della normativa definitiva, è iniziato a decorrere il periodo di 18 mesi entro il quale deve essere definito il nuovo assetto organizzativo del "Credito

* Banca di Credito Cooperativo di Roma - gloriacolantoni@alice.it



Cooperativo” con la costituzione di “Gruppi Bancari Cooperativi”.

La riforma è naturale chiusura di una serie di interventi strutturali che il Governo ha dovuto predisporre per dotare il sistema bancario italiano di strumenti atti a contenere e reprimere gli effetti distorsivi della crisi economica.

L’attività bancaria potrà essere esercitata nella forma del credito cooperativo unicamente aderendo ad un gruppo bancario cooperativo avente per società capogruppo una banca costituita nella forma di società per azioni (S.P.A.). La riforma è intervenuta sul t.u.b. riscrivendo ed ampliando la normativa di settore contenuta negli articoli 33-37 *ter*, nonché nelle disposizioni transitorie di cui agli articoli 150-150 *ter* t.u.b.

Nel caso di specie l’articolo 37 *bis* comma 7 *bis* stabilisce che la Banca d’Italia, 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, detta disposizioni di attuazione con particolare riferimento a:

- requisiti minimi ed organizzativi della capogruppo e requisiti specifici dei gruppi provinciali;
- contenuto minimo del contratto di coesione;
- caratteristiche della garanzia in solido;
- procedimento di costituzione ed adesione al gruppo;

Per quanto alla disciplina dei **“requisiti minimi ed organizzativi della capogruppo e requisiti specifici dei gruppi provinciali”** la sezione II delle disposizioni attuative stabilisce che la società capogruppo, il cui patrimonio netto minimo è fissato ad un miliardo di euro, debba dotarsi di strutture operative ed assetti organizzativi capaci di assicurare l’accesso anche indiretto delle banche affiliate ai mercati di capitali ed ai mercati interbancari domestici ed internazionali. Si tratta di condizione necessaria per permettere al GBC, e dunque alle singole banche affiliate, di poter operare e competere con i principali protagonisti del mercato.

Medesime condizioni si applicano ai “gruppi bancari provinciali” (GBP), con il distinguo che il patrimonio netto debba equivalere ad almeno 250 milioni di euro e che il gruppo debba operare esclusivamente su territorio provinciale, con prevista possibilità di deroga limitatamente al valore massimo del 5% delle attività di rischio delle singole banche.



Alla società capogruppo, in quanto unico soggetto titolare di poteri di direzione e coordinamento delle banche affiliate, è demandato l'onere di vigilare e garantire una dovuta stabile, sana e prudente gestione.

Le norme attuative così come definite dalla Banca d'Italia pongono enfasi sulla necessità di non pregiudicare le finalità mutualistiche, di solidarietà, di parità di trattamento e non discriminazione delle BCC, adottando modelli di business "coerenti con i principi cooperativi e misure organizzative ed assetti di gruppo idonei a limitare i rischi derivanti da attività non riconducibili a finalità mutualistiche", ma comunque al contempo promuovendo competitività ed efficienza attraverso "un'offerta di prodotti, servizi, soluzioni organizzative e tecnologiche adeguata alle esigenze di mercato".

Il "**contenuto minimo del contratto di coesione**" come disciplinato dall'articolo 37 *bis* comma 3 T.U.B. viene definito nella sezione III delle disposizioni attuative.

Attraverso il *contratto di coesione* le singole BCC entrano a far parte del GBC sul quale ricade l'onere di garantire stabilità finanziaria e maggiore competitività ed unitarietà di visione strategica.

Le disposizioni attuative dettano il contenuto del *contratto di coesione* mediante il quale si esplica l'attività di indirizzo e coordinamento della capogruppo, agendo su *governance*, sistemi di controllo interno, rispetto requisiti prudenziali, nonché decisioni di rilievo strategico, sanzioni, ed inoltre definizione dei doveri della capogruppo stessa e disciplina della distribuzione dei vantaggi derivanti dall'appartenenza al gruppo.

Di particolare interesse è l'esercizio del potere di "nomina e revoca dei componenti gli organi delle banche affiliate", ossia degli organi di amministrazione e controllo.

La nomina di tali organi è "condivisa" e dovrà essere successiva a preliminare consultazione a seguito della quale la società capogruppo potrà come non potrà esprimere il proprio *bene placet* ai candidati.

La capogruppo dovrà quindi assicurarsi che gli organi "approvati e graditi", formalmente eletti dall'assemblea dei soci, rappresentino in modo vincolante e non derogabile la maggioranza dei membri ed in caso



di impossibilità a formare organi completi e regolarmente funzionanti, la stessa società capogruppo potrà nominare direttamente, per via extra-assembleare, membri per un numero sufficiente a raggiungere la necessaria richiesta maggioranza.

Ceteris paribus alla società capogruppo vengono attribuiti stessi poteri nel caso di revoca. Prerogative queste esercitabili incondizionatamente, a prescindere dalla valutazione della rischiosità della singola affiliata, diversamente da quanto previsto da prima stesura della riforma per cui tale facoltà era definita dal grado di solidità e rischiosità. A chiarimento di successive osservazioni la Banca d'Italia ha meglio specificato come "il potere di nomina previsto dalla legge sia stato attuato secondo un meccanismo di intervento graduale".

Tra altri aspetti di particolare rilievo la riforma norma e definisce nuovi parametri per quanto concerne il sistema dei controlli interni, accentrandone funzioni e prerogative. *Ratio* della norma è l'adeguamento della funzione di "Audit" ad un livello qualitativo minimo, capace di rispondere a richieste per lo più complesse imposte dal mercato come dalle normative. Tradizionalmente la funzione di *Audit* delle BCC, laddove presente, non è articolata in modo significativo. Sembra saggia quindi la decisione di centralizzare tale funzione presso la capogruppo. La capogruppo definisce "le strategie, le politiche ed i principi di valutazione e misurazione dei rischi e assicura la coerenza del sistema dei controlli interni". Resta comunque prevista la possibilità per le BCC di maggior dimensioni e meglio organizzate, di poter svolgere opportuna attività di supporto.

Inoltre come prerogativa ulteriore le disposizioni di attuazione prevedono a favore della capogruppo la capacità di intervento preventivo nelle operazioni delle affiliate, laddove abbiano impatto e rilievo strategico sulla situazione patrimoniale o finanziaria del gruppo ed il potere di infliggere sanzioni in caso di violazione delle proprie disposizioni ovvero di altri obblighi, fino ad estendere tale capacità alla facoltà prevista di esclusione delle affiliate, perlomeno ove ricorrano casi di gravità.

A fronte di tanti e tali "poteri" il contratto di coesione prevede e ribadisce a carico della capogruppo obblighi ed oneri, individuabili nel



dovere di salvaguardia del carattere mutualistico delle singole BCC, attraverso la promozione ed il supporto delle attività a favore del territorio, nel dovere di promuovere e rafforzare condizioni di stabilità e di ricercare il raggiungimento di una competitività efficiente, sana e prudente nella gestione delle banche affiliate.

Sembrerebbe giusto ritenere che poteri e doveri menzionati debbano essere esercitati secondo il principio di proporzionalità, tenuto conto del grado di meritevolezza e solidità delle singole affiliate.

Per la disciplina delle “*caratteristiche della garanzia in solido*” (*cross guarantee*) contenuta nella seconda parte della III sezione delle disposizioni attuative, viene chiarito come si debba trattare di garanzia “incrociata” che *impegna reciprocamente le bcc aderenti* con l’intento di superare eventuali situazioni di “stress”, rispettando l’esigenza di salvaguardare la situazione patrimoniale e finanziaria delle affiliate. Tale impegno è commisurato alle esposizioni ponderate per il rischio di ciascuna BCC nel limite del patrimonio eccedente i requisiti obbligatori a livello individuale.

La *cross guarantee* assolve la duplice funzione di garantire, in caso di inadempienza, obbligazioni delle BCC aderenti verso terze parti (garanzia esterna) e di assicurare meccanismi di supporto finanziario intra-gruppo finalizzati a prevenire insolvenza ed illiquidità delle medesime (garanzia interna).

Funzione precipua della garanzia è “rimuovere ogni ostacolo giuridico o di fatto al rapido trasferimento di fondi propri e mezzi finanziari nell’ambito del gruppo”, con finalità propria di assicurare il tempestivo adempimento delle obbligazioni di ciascun aderente. Per l’espletamento di tali “obblighi” è dato onere alla società capogruppo di monitorare e classificare i rischi e rimuovere gli ostacoli appena ricordati anche attraverso la sottoscrizione di “azioni di finanziamento” emesse dalle affiliate ovvero reperendo risorse sui mercati finanziari e attraverso capitali di rischio.

La III sezione delle disposizioni di vigilanza si chiude con i requisiti di ammissione e le procedure deliberative concernenti l’ingresso e l’uscita dal gruppo bancario cooperativo. Le relative decisioni devono essere assunte dall’organo con funzione di supervisione strategica della capogruppo, sentito l’organo con funzione di controllo, e devono essere



motivate avendo riguardo alla situazione prudenziale del gruppo e ai criteri di carattere oggettivo e non discriminatori stabiliti nel contratto. Le delibere di ingresso ed uscita sono condizionate all'autorizzazione dell'autorità competente.

I meccanismi previsti, se da un lato tendono a comprimere il grado di autonomia che da sempre caratterizza le singole BCC, dall'altro cercano di garantirne stabilità finanziaria e competitività.

Comunque sia, Banca d'Italia ha ritenuto opportuno accogliere le obiezioni pervenute. Nel caso di specie, si fa riferimento alle parziali modifiche apportate alla sezione IV dedicata agli Statuti.

In sede di consultazione è stato chiesto di riformulare il comma IV dell'art 1 "Statuto della capogruppo", nella parte in cui si disponeva che "laddove la capogruppo intendesse costituire sottogruppi territoriali, lo statuto dovesse esplicitare gli opportuni raccordi con le *sub-holding* e le banche affiliate del sottogruppo, nonché le modalità di esercizio dei poteri di direzione e coordinamento". Il testo definitivo omette riferimento alla *holding*, eliminando così ogni dubbio circa la possibilità di costituire sottogruppi territoriali anche su iniziativa delle banche affiliate. Non parimenti accolta la richiesta di conferire poteri di indirizzo e coordinamento alla *sub-holding* che potrà comunque svolgere non solo attività operativa e di supporto ma anche l'attività di *Audit*, prerogativa primaria della società capogruppo, con la necessaria ed obbligatoria supervisione di quest'ultima.

Le disposizioni di Banca d'Italia sono state commentate positivamente da Federcasse, che ha parlato di un passo in avanti e di una considerazione delle peculiarità delle singole realtà bancarie superiore rispetto a quanto previsto dalla disciplina posta in consultazione.

Con l'emanazione della normativa secondaria è partita la fase probabilmente più delicata della riforma: dare concretezza al nuovo impianto cooperativo mediante la costituzione di gruppi bancari all'interno dei quali istituti tra di loro differenti per dimensione, storia e collocazione geografica dovranno operare e cooperare sotto la direzione di una capogruppo.

Le numerose modifiche apportate *in itinere* sono testimonianza di una riforma che ha toccato molti interessi, destato non poche perplessità,



acceso scontri e discussioni, ma al contempo ha ravvivato un vecchio sogno che si pone alle origini del movimento cooperativo: *UT UNUM SINT*, che tutti siano una sola cosa.

Il futuro del credito cooperativo è nella capacità di saper superare le differenze per esaltarle, di saper rinunciare ad una porzione di autonomia per poter competere con le grandi realtà del settore, di saper vivere uniti nella diversità.

Il futuro è in un compromesso tra identità, rispetto del territorio e rischio finanziario ed i tempi sono ormai maturi.