

# La riforma delle banche di credito cooperativo: tratti salienti

Luciano M. Quattrocchio-Bianca M. Omegna

## SOMMARIO:

1. Premessa. – 2. La disciplina previgente. – 3. Il d.l. 14 febbraio 2016, n. 18. – 4. Il parere della Banca Centrale Europea. – 5. Gli interventi in sede di conversione. – 5.1. L'intervento di Barbagallo. – 5.2. L'intervento di Busin. – 6. La legge 8 aprile 2016, n. 49. – 7. La bozza del provvedimento della Banca d'Italia. – 7.1. L'analisi d'impatto. – 7.2. Le disposizioni di vigilanza. – 8. Il parere della Banca Centrale Europea. – 9. Il parere di Euricse. – 10. Le disposizioni di attuazione. – 10.1. Premessa. – 10.2. La composizione del gruppo bancario cooperativo e i requisiti della capogruppo. – 10.3. Il contratto di coesione e la garanzia in solido. – 10.4. Gli statuti. – 10.5. La costituzione del gruppo bancario cooperativo. – 11. Conclusioni.

## 1. Premessa

Come è noto, il d.l. 14 febbraio 2016, n. 18, convertito con la legge 8 aprile 2016, n. 49, ha creato la base normativa di riferimento per la “*riforma delle banche di credito cooperativo*”.

In attuazione della delega conferita, la Banca d'Italia aveva pubblicato lo schema delle “*Disposizioni in materia di gruppo Bancario Cooperativo*”, ponendola in consultazione sino al 13 settembre 2016, per osservazioni, commenti e proposte.

In data 2 novembre 2016 le Disposizioni sono state rese definitive attraverso l'inserimento – nella Circolare 17 dicembre 2013, n. 285, della Banca d'Italia (“*Disposizioni di vigilanza per le banche*”) – di un nuovo capitolo (n. 5) intitolato “*Gruppo bancario cooperativo*”, che reca le seguenti, principali novità:

- la capogruppo del gruppo bancario cooperativo avrà poteri di “*direzione e coordinamento*” sulle banche affiliate, compreso il potere di nominare e revocare – in taluni casi – la maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione e controllo. Tali poteri saranno “*proporzionati alla rischiosità*” della banche aderenti ed esercitati con un sistema di *early warning*

sulle situazioni di perdita di capitale che dovessero manifestarsi;

- è prevista una garanzia in solido delle obbligazioni della capogruppo e delle banche aderenti e la predisposizione di un bilancio consolidato secondo i principi IFRS;

- è stato eliminato il tetto del 50% per gli esponenti delle banche di credito cooperativo che potranno far parte degli organi della capogruppo. La quota massima dovrà essere stabilita dallo statuto, tenendo conto di una serie di requisiti, tra i quali la professionalità, la competenza e la diversificazione del *board*;

- nel contratto di coesione dovranno essere indicati, tra l'altro, i criteri di equilibrata distribuzione dei vantaggi di gruppo;

nell'ambito del contratto di coesione potrà essere prevista la costituzione di “*sub-holding*” che potranno svolgere attività bancaria e altri compiti, come il controllo interno, ma non potranno avere poteri di “direzione e coordinamento” che sono esclusivi della capogruppo;

- il contratto di coesione dovrà indicare i criteri di valutazione della rischiosità di ogni singola banca di credito cooperativo;

- i criteri di valutazione dovranno comunque comprendere la patrimonializzazione, la liquidità e il *funding* delle banche di credito cooperativo partecipanti al gruppo.

L'*iter* normativo è stato piuttosto articolato e ha visto la partecipazione – diretta e indiretta – di numerosi interlocutori, a partire dalla Banca Centrale Europea che ha fatto sentire la sua voce, sia dopo l'approvazione del d.l. sia a seguito della predisposizione dello schema di cui si è detto.

Quale appendice di significativa rilevanza nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento, si innesta il d.lgs. approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 9 novembre 2016, che contiene l'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento (UE) 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca Centrale Europea compiti specifici in materia di vigilanza prudenziale sulle banche degli Stati aderenti al Meccanismo di Vigilanza Unico (il c.d. “Regolamento SSM”). Quest'ultimo ha istituito il sistema accentrato di vigilanza sulle banche degli Stati membri che adottano l'euro, attribuendo alla Banca Centrale Europea alcuni tra i più significativi compiti in materia di vigilanza prudenziale sulle banche degli Stati aderenti.

Scopo del presente lavoro è di esaminare i tratti salienti dell'elaborazione normativa, al fine di verificare i punti di forza e di debolezza della riforma in atto, anche alla luce delle osservazioni via via formulate.

## 2. La disciplina previgente

Le banche di credito cooperativo (*rectius*: le casse rurali ed artigiane) sono nate in Europa sul finire dell'800, come una nuova forma di credito sul modello sviluppato in Germania da Federico Guglielmo Raiffeisen, fondata sul localismo e su motivazioni etiche di ispirazione cristiana.

Più in particolare, il credito cooperativo – nella forma delle casse rurali e artigiane – si è sviluppato come risposta a un'idea economica che aveva radici profonde nel contesto sociale del periodo. Il movimento della cooperazione di credito, infatti, è sorto in ambito cattolico, in seguito all'emanazione della lettera enciclica “*Rerum novarum*” (1891) da parte del pontefice Leone XIII, che formulò i primi elementi della dottrina sociale della Chiesa.

Il credito cooperativo, come sistema di banche che hanno la forma giuridica della società cooperativa, si è poi sviluppato nei sistemi bancari di molti Paesi europei, fra i quali Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi e Spagna.

Originariamente, le casse rurali e artigiane erano specializzate in alcuni settori economici (agricoltura e artigianato), e trovavano nel localismo e nella mutualità prevalente le basi su cui era fondata la loro attività.

In sede di emanazione del Testo unico bancario (1993), insieme con il cambiamento nella denominazione (da “casse rurali e artigiane” a “banche di credito cooperativo”), sono venuti meno i limiti di operatività che caratterizzavano le precedenti strutture giuridiche: infatti, da allora le “banche di credito cooperativo” possono offrire tutti i servizi e i prodotti delle altre banche ed estendere la compagine sociale a coloro che operano o risiedono nel territorio di competenza, indipendentemente dal settore di attività in cui operano. Le banche di credito cooperativo non hanno però – almeno sino ad ora – mutato la formula imprenditoriale specifica, costituita da cooperazione, mutualità e localismo, che si traduce in imprese a proprietà diffusa, espressione di un capitalismo popolare e comunitario.

Nell'ordinamento bancario italiano le banche di credito cooperativo sono (*rectius*, erano) assoggettate a una disciplina specifica e caratterizzante dai seguenti connotati:

- per poter divenire soci è necessario risiedere, o operare con continuità, nel territorio di competenza della banca;
- rispetto alla precedente disciplina relativa alle casse rurali e artigiane, è venuto meno il criterio dell'appartenenza dei soci a specifici settori economici, con lo scopo di consentire una più agevole e diffusa partecipazione al capitale sociale da parte della comunità geografica di riferimento;
- il numero minimo di soci è pari a 200 e ciascuno di essi non può detenere

una partecipazione nominale superiore a 50.000 euro;

- per quanto riguarda la partecipazione al capitale, il valore nominale delle azioni non può essere superiore a 500 euro, né inferiore a 25;
- vale il principio cardine del voto capitaro, in base al quale per il voto in assemblea è rilevante la qualifica di socio e non l'entità della partecipazione;
- trova applicazione la c.d. clausola di gradimento, per la quale l'ingresso di un socio avviene solo successivamente alla delibera degli amministratori e su esplicita domanda dell'interessato.

L'operatività delle banche di credito cooperativo è inoltre caratterizzata da alcune limitazioni, legate al modello sociale di appartenenza:

- l'attività deve essere esercitata prevalentemente a favore dei soci e, solo qualora sussistano ragioni di stabilità, la Banca d'Italia può autorizzare – per periodi limitati – singole banche a operare prevalentemente a favore di soggetti terzi;
- le banche di credito cooperativo devono dichiarare nello statuto la zona geografica di competenza ed è fatto esplicito divieto di acquisire partecipazioni di controllo in altre società bancarie o finanziarie;
- ai soci non può essere distribuita una quota superiore al 30% degli utili annuali, dovendo destinare almeno il 70% a riserva e al rafforzamento patrimoniale, oltre che una minima percentuale ai fondi mutualistici e alla promozione e allo sviluppo della cooperazione.

In virtù di queste peculiarità, la dottrina economica e giuridica ha accomunato le banche di credito cooperativo a enti specializzati al servizio delle comunità locali, ultimo esempio di specializzazione presente nell'ordinamento bancario nazionale, per il resto ampiamente improntato alla despecializzazione istituzionale.

### **3. Il d.l. 14 febbraio 2016, n. 18**

Come è noto, il d.l. n. 18/2016 ha avviato la riforma delle banche di credito cooperativo, con l'obiettivo di migliorare trasparenza ed efficienza dell'assetto organizzativo e di rimuovere debolezze strutturali del loro sistema.

Esso, in particolare, prevede la costituzione di gruppi bancari cooperativi, ciascuno diretto da una capogruppo, e impone alle banche di credito cooperativo di scegliere tra l'adesione a un gruppo e, purché siano soddisfatte determinate condizioni, la conversione in società per azioni.

L'adesione a un gruppo è condizione per il rilascio dell'autorizzazione, da

parte della Banca d'Italia, all'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo.

In alternativa, singole banche di credito cooperativo il cui patrimonio netto sia superiore a 200 milioni di euro possono scegliere di non aderire a un gruppo, purché – previa autorizzazione della Banca d'Italia – si trasformino in società per azioni e corrispondano un'imposta straordinaria pari al 20% della loro consistenza.

Ciascun gruppo deve avere una capogruppo, costituita in forma di società per azioni, il cui capitale deve essere detenuto in misura maggioritaria dalle banche di credito cooperativo appartenenti al gruppo. La capogruppo deve essere dotata di un patrimonio netto non inferiore a un miliardo di euro ed essere autorizzata dalla Banca d'Italia all'esercizio dell'attività bancaria. Alla capogruppo sono attribuiti principalmente la direzione e il coordinamento delle banche di credito cooperativo appartenenti al gruppo, conformemente al contratto di coesione.

Il contratto di coesione, nel rispetto del principio di mutualità, determina i poteri della capogruppo che includono:

- il potere di individuare e attuare gli indirizzi strategici e gli obiettivi operativi del gruppo, in proporzione alla rischiosità delle banche di credito cooperativo aderenti;
- il potere di approvare o revocare, in casi eccezionali, uno o più componenti degli organi di amministrazione delle banche di credito cooperativo, fino a concorrenza della maggioranza;
- il potere di escludere una banca di credito cooperativo dal gruppo, in caso di gravi violazioni degli obblighi previsti dal contratto di coesione;
- altre misure sanzionatorie graduate in relazione alla gravità della violazione.

I contratti di coesione prevedono altresì la garanzia in solido delle obbligazioni assunte dalla capogruppo e dalle banche di credito cooperativo, nel rispetto della disciplina prudenziale dei gruppi e delle singole banche aderenti.

Il d.l., inoltre, modifica la disciplina in materia di capitalizzazione delle (singole) banche di credito cooperativo come segue:

- il valore massimo delle azioni della banca di credito cooperativo possedute da un singolo socio è aumentato da 50.000 a 100.000 euro;
- il numero minimo dei soci di una banca di credito cooperativo è aumentato da 200 a 500.

#### 4. Il parere della Banca Centrale Europea

In virtù degli artt. 127, par. 4, e 282, par. 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'art. 2, par. 1, terzo e sesto trattino, della Decisione del Consiglio 98/415/CE1, la Banca Centrale Europea è stata chiamata a formulare un parere sul d.l., in quanto esso concerne la Banca d'Italia e le norme applicabili agli istituti finanziari, nella misura in cui queste ultime possono influenzare la stabilità di tali istituti e dei mercati finanziari. Pertanto, in conformità al primo periodo dell'art. 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il parere che viene di seguito illustrato.

In particolare, la Banca Centrale Europea – nell'ambito del citato parere – ha formulato le seguenti osservazioni:

- la riforma delle banche cooperative costituisce un tassello della riforma del sistema bancario;
- in base all'attuale quadro di regolamentazione prudenziale, robusti meccanismi di governo societario e una solida struttura patrimoniale sono elementi di attenzione cruciali per l'autorità di vigilanza bancaria. A tal fine, il consolidamento del settore bancario cooperativo in gruppi la cui capogruppo sia una società per azioni agevolerebbe la capacità del gruppo di reperire capitali e rafforzerebbe il controllo degli azionisti sulla gestione. Inoltre, ciò potrebbe rendere più agevole per gli strumenti di capitale emessi dalle banche di credito cooperativo soddisfare i requisiti imposti dal Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, come integrato dal Regolamento delegato (UE) n. 241/2014 della Commissione, affinché gli strumenti di capitale rientrino negli strumenti del capitale primario di classe 1. Per di più, gli accordi a livello di gruppo consentono di conteggiare il capitale primario di classe 1 delle banche di credito cooperativo eccedente i requisiti minimi ai fini del rispetto dei requisiti patrimoniali a livello consolidato;
- il processo di consolidamento tra le banche cooperative italiane dovrebbe, in ultima analisi, determinare un rafforzamento della capacità del settore bancario cooperativo nel suo insieme di assorbire gli *shock* negativi, nonché offrire nuove opportunità di razionalizzazione delle risorse e diversificazione degli investimenti.

Fatta tale premessa, la Banca Centrale Europea evidenzia quanto segue:

- in primo luogo, la costituzione di un gruppo pone la capogruppo di fronte a sfide significative in termini di gestione del rischio e sistemi di controllo. Al riguardo, la Banca Centrale Europea sottolinea che, al fine di risultare in linea

con le migliori pratiche a livello internazionale, i poteri conferiti alla capogruppo di gestire gli enti affiliati e di coordinare l'attività del gruppo dovrebbero essere più incisivi di quelli previsti dal d.l. In particolare, la capogruppo dovrebbe poter dirigere e coordinare il gruppo, anche impartendo istruzioni dirette agli enti affiliati in ogni circostanza al fine di assicurare l'osservanza delle norme prudenziali e dei requisiti di vigilanza applicabili e garantire che le operazioni e le strategie degli enti appartenenti al gruppo siano in linea con le politiche e gli obiettivi di quest'ultimo. La Banca Centrale Europea dà per inteso che i poteri della capogruppo proporzionati alla rischiosità delle banche di credito cooperativo aderenti saranno chiaramente specificati nella normativa secondaria e nei "contratti di coesione", in modo da garantirne forza ed efficacia, nel rispetto dei requisiti e delle migliori pratiche di cui alla CRD IV. Questa soluzione rispecchia il principio di autonomia delle banche di credito cooperativo, società cooperative dedite ad attività mutualistiche secondo la loro speciale condizione. Tuttavia, al fine di garantire l'esercizio di un controllo efficace sul gruppo da parte della capogruppo, il potere di revocare i componenti degli organi di amministrazione non dovrebbe essere limitato a casi eccezionali;

- in secondo luogo, la Banca Centrale Europea valuta positivamente il fatto che il d.l. preveda che la capogruppo si doti di sistemi di controllo e poteri volti ad assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali, essendo di estrema importanza che i gruppi abbiano funzioni di controllo ben congegnate, ivi compresi la gestione del rischio, il controllo di conformità, l'*audit* interno e la pianificazione, facenti capo esclusivamente alla capogruppo;

- in terzo luogo, la Banca Centrale Europea osserva che la disposizione in forza della quale le banche di credito cooperativo possono decidere di aderire o meno al gruppo può compromettere la riforma. In particolare, poiché il d.l. non indica la data entro la quale il patrimonio netto delle banche di credito cooperativo devono raggiungere la soglia di 200 milioni di euro, c'è il rischio di promuovere fusioni tra banche di credito cooperativo con patrimonio netto inferiore a 200 milioni di euro. La mancata adesione a un gruppo dovrebbe costituire una scelta di natura eccezionale, esercitabile entro un arco temporale limitato da valutarsi con riferimento al livello di patrimonio netto richiesto a una banca di credito cooperativo a una data certa anteriore (ad esempio, patrimonio netto al 31 dicembre 2015);

- in quarto luogo, ai sensi del d.l., la Banca d'Italia è l'autorità competente ad accertare la sussistenza dei requisiti per la costituzione di un gruppo. Compete altresì alla Banca d'Italia autorizzare l'adesione di una banca di credito cooperativo a un gruppo, il rigetto di una richiesta di adesione, l'esclusione di una banca di credito cooperativo da un gruppo e la conversione di una

banca di credito cooperativo in società per azioni. Ove le relative autorizzazioni non siano concesse, la banca di credito cooperativo deve avviare la procedura di liquidazione. Inoltre, ove i requisiti per la costituzione di un gruppo non siano soddisfatti, compete alla Banca d'Italia intraprendere le iniziative necessarie per revocare le autorizzazioni richieste per l'esercizio dell'attività bancaria. S'intende che i poteri conferiti alla Banca d'Italia non pregiudicano quelli attribuiti, nell'ambito e nel quadro del Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, alla Banca Centrale Europea, in quanto autorità competente a revocare le autorizzazioni degli enti creditizi e a garantire l'osservanza dell'obbligo imposto agli enti creditizi dalla Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio di dotarsi di solidi dispositivi di governo societario;

- infine, due importanti aspetti del quadro giuridico proposto in relazione al gruppo attengono alla procedura di funzionamento della garanzia in solido e ai requisiti organizzativi minimi della capogruppo. Riguardo alla garanzia in solido, dovrebbero essere predisposti meccanismi tali da assicurare che, in caso di necessità, il supporto oggetto dell'impegno assunto sia effettivamente fornito. Riguardo ai requisiti organizzativi, è fondamentale che il d.l. imponga l'adozione di misure adeguate di governo societario per assicurare che la capogruppo possa assolvere il proprio duplice mandato di organo di sorveglianza delle banche di credito cooperativo affiliate e di organo esecutivo per l'intero gruppo.

## 5. *Gli interventi in sede di conversione*

### 5.1. *L'intervento di Barbagallo*

Carmelo Barbagallo, Capo del Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria, è stato ascoltato dalla Sesta Commissione permanente (Finanze) della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione del d.l., formulando le osservazioni di seguito riportate.

Con particolare riguardo alle motivazioni e finalità della riforma del credito cooperativo:

- la riforma affronta le debolezze del modello di *governance* del credito cooperativo, che possono generare rilevanti difficoltà a rafforzare i patrimoni delle banche di credito cooperativo nella misura necessaria a risolvere eventuali situazioni di crisi. L'obiettivo è rendere il settore in grado di competere in un contesto europeo caratterizzato da profondi mutamenti sul piano delle regole prudenziali, dell'attività di vigilanza, del livello concorrenziale. Accrescere in definitiva la capacità del settore di finanziare l'economia;



- le banche di credito cooperativo hanno tradizionalmente fatto affidamento sull'autofinanziamento per le esigenze di patrimonializzazione. Negli ultimi anni, i flussi di autofinanziamento sono drasticamente calati e sono oggi generalmente insufficienti ad alimentare il patrimonio nella misura e con la rapidità richiesti dal contesto istituzionale, regolamentare e di mercato;

- nella prolungata fase di crisi economica, l'aumento della rischiosità dei prenditori e la stasi delle erogazioni hanno eroso i profitti rendendo più vulnerabili le banche di credito cooperativo, caratterizzate da dimensioni contenute e da una operatività concentrata in ambiti territoriali ristretti che si ripercuote sulle possibilità di diversificazione del rischio. Il progressivo aumento della quota di crediti deteriorati ha reso necessarie crescenti rettifiche di valore che hanno assorbito una parte rilevante dei risultati di gestione. Il tasso di copertura dei crediti deteriorati, pur gradualmente aumentato, è ancora inferiore alla media del sistema; in più casi questo si combina con livelli di capitalizzazione anch'essi mediamente più bassi;

- a giugno scorso, in media, l'incidenza dei crediti deteriorati al netto delle rettifiche di valore era salita a quasi il 13% dal 12,3% della fine del 2014 (8,2% a dicembre 2011); le sole sofferenze "nette" ammontavano al 5% dei finanziamenti (2,6% a fine 2011). Circa un quarto delle banche di credito cooperativo presentavano un'incidenza dei prestiti deteriorati netti superiore al 17% dei crediti erogati. Il rapporto di copertura dei crediti deteriorati era pari, alla fine di giugno 2015, al 38,7%, inferiore al 44,7% dell'intero sistema. Inoltre, benché le condizioni patrimoniali delle banche di credito cooperativo siano rimaste mediamente stabili, si contano 44 banche di credito cooperativo (che rappresentano il 16% dell'attivo della categoria), che presentano contemporaneamente coefficienti di capitale più bassi e tassi di copertura inferiori a quelli medi del sistema bancario nazionale. Se si considerano i coefficienti di capitale specifici imposti dalla Vigilanza a conclusione del processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP) relativo al 2014, il numero delle banche di credito cooperativo con margini patrimoniali ridotti e livelli di copertura dei crediti deteriorati più bassi della media nazionale sale a 61. Tali intermediari rappresentano il 21% dell'attivo della categoria e includono 5 banche di credito cooperativo di dimensioni relativamente elevate (attivi superiori a 1,5 miliardi di euro);

- la necessità di aumentare i livelli di copertura a fronte dell'ingente ammontare di crediti deteriorati comporterà un'ulteriore compressione dei flussi di autofinanziamento, accentuando la vulnerabilità del sistema delle banche di credito cooperativo. In prospettiva, i flussi di autofinanziamento appaiono destinati a risentire anche della bassa profittabilità dell'attività di in-

termediazione e di una struttura dei costi rigida, soprattutto a causa di ritardi nella razionalizzazione delle reti distributive. Sulla base di prime stime sui risultati del 2015, un numero non ridotto di banche di credito cooperativo potrebbe chiudere l'esercizio in perdita, registrando una riduzione dei coefficienti patrimoniali;

- la capacità delle banche di credito cooperativo di ricapitalizzarsi rapidamente è limitata dalle contenute dimensioni, dall'elevata frammentazione del comparto e dai vincoli connaturati alla forma cooperativa, in primo luogo il voto capitario e i limiti al possesso azionario, che condizionano la capacità di attrarre investitori e di accedere al mercato dei capitali;

- in tale contesto, aumenta la probabilità che i più elevati requisiti richiesti dalle norme prudenziali non vengano rispettati, con l'esigenza, dunque, di applicare incisive misure di intervento preventivo;

- nel nuovo quadro normativo per la risoluzione e gestione delle crisi previsto dalla Direttiva 2014/59/UE (*Banking Recovery and Resolution Directive*, BRRD) e con l'avvio del Meccanismo unico di risoluzione delle crisi nell'eurozona (*Single Resolution Mechanism*, SRM), le situazioni di difficoltà non sarebbero facilmente gestibili, per banche di questa natura e dimensioni. È bene ricordare che l'applicazione di misure di risoluzione e l'impiego delle risorse del Fondo di risoluzione per fronteggiare i costi di una crisi sono previsti soltanto quando vi sia un interesse pubblico, segnatamente l'esigenza di preservare la stabilità del sistema finanziario. Ove, in situazioni di dissesto, tale interesse non sussista, l'unica soluzione è la liquidazione dell'intermediario. Diventa pertanto essenziale creare le condizioni per facilitare il ricorso al mercato dei capitali;

- la soluzione che la Banca d'Italia suggerisce da tempo è quella di promuovere l'aggregazione delle banche di credito cooperativo in uno o pochi gruppi bancari ampi, ben integrati, con una robusta dotazione patrimoniale iniziale e capaci, all'occorrenza, di attrarre investitori esterni anche accedendo al mercato dei capitali;

- altre soluzioni, ad esempio un sistema di tutela istituzionale volto a proteggere la liquidità e solvibilità delle banche aderenti (*Institutional Protection Scheme* – IPS), non sarebbero da sole sufficienti. L'IPS è utile per prevenire il deterioramento delle situazioni aziendali e, in caso di crisi, evitare che i costi ricadano sui depositanti e sugli altri investitori; tuttavia, a differenza del gruppo bancario, non consente di conseguire in tempi brevi la razionalizzazione delle strutture organizzative, il rafforzamento strutturale della redditività e il reperimento sul mercato dei capitali delle risorse patrimoniali necessarie per l'adeguata ricapitalizzazione degli aderenti;

- una dotazione patrimoniale elevata e la possibilità di ricorrere in modo rapido e agevole al mercato sono propedeutiche alla capacità di mantenere e accrescere il sostegno all'economia oltre che di finanziare i necessari investimenti in tecnologia, che le singole banche di credito cooperativo non sarebbero singolarmente in grado di sostenere e senza i quali una parte non trascurabile di esse sarebbe condannata ad uscire dal mercato; la maggiore integrazione e l'accentramento delle funzioni comuni sono necessari per realizzare sinergie di costo e accrescere l'offerta di prodotti e servizi alla clientela, migliorando la capacità di autofinanziamento;

- il d.l. consente di realizzare questi obiettivi. Prevedendo strutture di gruppo che permettono di superare i vincoli del modello cooperativo, esso si muove lungo la giusta direzione. Ne condividiamo la filosofia di fondo e i principali contenuti.

Relativamente al “gruppo bancario cooperativo”:

- la riforma preserva i tratti essenziali della cooperazione bancaria costituiti dalla mutualità e dalla vocazione localistica. Pone le condizioni perché il credito cooperativo continui a essere parte importante di un sistema finanziario articolato;

- il cardine della riforma è il “gruppo bancario cooperativo” introdotto con il nuovo art. 37-*bis* TUB. Il gruppo avrebbe al vertice una capogruppo bancaria costituita in forma di società per azioni e con un patrimonio netto di almeno 1 miliardo. A valle, farebbero parte del gruppo sia le banche di credito cooperativo affiliate alla capogruppo attraverso un “contratto di coesione” volto ad assicurare l'unità finanziaria e di *governance* del gruppo nel suo insieme, sia le altre società bancarie, finanziarie e strumentali, diverse da banche di credito cooperativo, controllate dalla capogruppo;

- il d.l. individua direttamente alcuni contenuti minimi del contratto di coesione, che deve disciplinare, fra l'altro, i poteri di direzione e coordinamento della capogruppo sulle banche di credito cooperativo aderenti e la garanzia in solido delle obbligazioni assunte dalla capogruppo e dalle altre banche del gruppo. La disciplina delle “azioni di finanziamento” previste dall'art. 150-*bis* TUB viene rivista per ampliare le possibilità del loro utilizzo in funzione del supporto patrimoniale intra-gruppo, con interventi che tengono conto delle problematiche emerse nella prassi applicativa. Nella fase di costituzione iniziale dei gruppi, l'Autorità di vigilanza ha un ruolo specifico di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale e finanziaria e della rispondenza a criteri di sana e prudente gestione. Per assicurare il coinvolgimento dell'intero sistema del credito cooperativo nel passaggio al nuovo assetto, appositi meccanismi di *opt-in* attribuiscono a ciascuna banca di credito cooperativo, nel periodo tran-

sitorio previsto per l'entrata a regime della riforma, il diritto di chiedere l'ammissione a uno dei gruppi costituitisi, da ottenere entro un termine breve e alle stesse condizioni stabilite per gli aderenti originari;

- gli elementi chiave della riforma vanno nella giusta direzione perché rispondono alle esigenze di stabilità e consolidamento del settore. Essi riprendono, seppure con alcune modifiche di non secondaria importanza, le linee generali del progetto di auto-riforma elaborato da Federcasse e lungamente discusso con il Ministero dell'Economia e delle finanze e la Banca d'Italia lo scorso anno;

- a fronte di un giudizio complessivamente positivo, vi sono alcuni aspetti specifici sui quali ritiene che sarebbe utile intervenire affinché la riforma possa dispiegare appieno i suoi benefici. Alcune di tali modifiche rivestono particolare importanza in quanto rilevano ai fini della stabilità finanziaria, del sostegno all'economia, della conformità dei futuri gruppi bancari cooperativi alle regole della normativa prudenziale europea.

Con riguardo alla facoltà di intervento della capogruppo nella nomina degli organi delle banche di credito cooperativo:

- la *governance* del gruppo deve favorire un miglior indirizzo delle attività e il controllo dei rischi delle singole banche di credito cooperativo, accompagnare il sostegno patrimoniale con corretti incentivi gestionali, prevenire l'azzardo morale. Questi risultati si realizzano attribuendo alla capogruppo adeguati poteri di direzione e coordinamento;

- in un gruppo bancario tipico, dove il controllo si realizza grazie al possesso azionario, l'attività di direzione e coordinamento della capogruppo è agevolata dal potere, assicurato dal controllo azionario, di nominare gli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate. Nel caso di un gruppo "paritetico", fondato su poteri di direzione e coordinamento stabiliti su base contrattuale, i poteri di nomina della capogruppo devono essere contemperati con l'autonomia delle singole banche di credito cooperativo, proporzionata al rischio secondo criteri declinati nel contratto di coesione;

- tuttavia, anche in un gruppo paritetico, nei casi di deviazione dalle linee di indirizzo e controllo fissate dalla capogruppo, deve essere possibile per quest'ultima esercitare poteri pregnanti di nomina, revoca, sostituzione degli organi delle controllate. Prevedere i poteri di nomina e revoca soltanto nei casi "motivati ed eccezionali" (art. 37-*bis*, comma 3, lett. *b*), n. 2)) rende deboli i poteri di direzione e coordinamento della capogruppo, con pregiudizio per la stabilità delle singole banche e del gruppo nel suo complesso;

- va altresì tenuto presente che la capacità di esercitare poteri di intervento nella composizione degli organi è uno dei parametri chiave per la sussistenza

di una situazione di controllo in base ai principi contabili internazionali (IFRS 10) così come richiesta dallo stesso d.l. (art. 37-*bis*, comma 1, lett. *a*). Una norma che restringesse questi poteri a casi eccezionali potrebbe avere l'effetto di impedire l'accertamento della situazione di controllo contabile, esito che sarebbe contraddittorio rispetto a uno dei presupposti per la costituzione e autorizzazione del gruppo bancario cooperativo previsti dal d.l.;

- la mancanza di un bilancio consolidato conforme ai principi contabili internazionali avrebbe, inoltre, effetti negativi sulla capacità del gruppo di presentarsi in modo trasparente e credibile sul mercato dei capitali e ai potenziali investitori esterni. Inoltre verrebbe meno una base informativa utilissima per l'efficace esercizio della vigilanza consolidata;

- per tutte queste ragioni, ritiene che sia necessario ampliare i poteri di nomina e revoca, non limitandoli soltanto a casi "eccezionali".

Con riferimento alla titolarità del capitale della capogruppo:

- la norma dispone che la maggioranza del capitale della capogruppo sia detenuta dalle banche di credito cooperativo aderenti al gruppo. La previsione è senz'altro opportuna per assicurare assetti proprietari e di governo societario rispettosi dei principi di autonomia, democrazia e mutualità che devono caratterizzare il credito cooperativo anche nel nuovo assetto;

- occorrerebbe tuttavia prevedere la possibilità per le autorità – il MEF su proposta della Banca d'Italia – di autorizzare, per ragioni di stabilità, le banche di credito cooperativo a scendere sotto la soglia della maggioranza del capitale della capogruppo nei casi di difficoltà patrimoniali di rilevanza tale da mettere a rischio la stabilità del gruppo o di sue componenti rilevanti. In tali situazioni è necessario favorire l'ingresso di soggetti esterni in grado di apportare i capitali necessari per superare la crisi; la deroga al controllo delle banche di credito cooperativo andrebbe peraltro circoscritta a casi di effettiva necessità e accompagnata da adeguate cautele procedurali.

Relativamente alle competenze normative secondarie:

- il decreto prevede che i poteri normativi di attuazione dell'art. 37-*bis* TUB siano attribuiti al MEF, sentita la Banca d'Italia. Tale soluzione appare appropriata per alcuni aspetti "strutturali", in particolare il numero minimo di banche di credito cooperativo aderenti al gruppo e l'eventuale requisito di patrimonio netto della capogruppo superiore a 1 miliardo di euro. Altri profili presentano però un contenuto strettamente prudenziale e, pertanto, sembra opportuno rimmetterli alle competenze dell'Autorità di vigilanza;
- tra questi rientrano: il procedimento di costituzione del gruppo, i requisiti

- operativi e organizzativi della capogruppo, le caratteristiche della garanzia intra-gruppo. Si tratta di aspetti che presentano contenuti marcatamente tecnici e di recepimento di norme prudenziali europee in materie che il vigente Testo unico bancario rimette alle competenze regolamentari della Banca d'Italia, quali l'adeguatezza patrimoniale, il contenimento dei rischi, il governo societario, l'organizzazione e il sistema dei controlli interni delle banche e dei gruppi bancari (cfr. artt. 53 e 67 TUB). Nell'ambito di queste norme, si segnala la rilevanza – e delicatezza – del meccanismo di garanzie reciproche all'interno del gruppo, che deve possedere caratteristiche tali da consentire il computo del capitale delle banche di credito cooperativo anche a livello consolidato: se questo “passaggio” dal livello individuale a quello consolidato non si realizzasse verrebbe meno la possibilità di costituire i gruppi e, quindi, la stessa finalità della riforma;
- le norme secondarie dovranno dettare indicazioni su altri aspetti rilevanti quali:
    - i limiti all'impegno di garanzia richiesto alle singole banche nel rispetto dei requisiti prudenziali a livello individuale;
    - l'adeguatezza dei sistemi di controllo e misurazione dei rischi del gruppo;
    - la coerenza degli assetti di governo societario e organizzativi di tutte le componenti;
    - le *policy* e i criteri di erogazione e monitoraggio del credito e degli investimenti partecipativi;
    - le procedure di verifica dei requisiti degli esponenti aziendali e della professionalità del *board*;
    - l'apertura di succursali;
    - le segnalazioni di vigilanza e i criteri di redazione del bilancio;
    - la responsabilità della capogruppo e delle singole aziende nei procedimenti di vigilanza;
  - in sintesi, una ripartizione di competenze regolamentari più appropriata e funzionale potrebbe essere basata sul criterio per cui al MEF, sentita la Banca d'Italia, competano le scelte volte a orientare l'adeguatezza dimensionale e la capacità di accesso al mercato dei capitali mentre alla Banca d'Italia compete l'attuazione della riforma negli altri aspetti di contenuto prudenziale e di vigilanza. Tale assetto sarebbe in linea con il ruolo attribuito alle autorità creditizie nel Testo unico bancario dopo il recepimento della Direttiva CRD IV.

Relativamente alle azioni di finanziamento:

- gli interventi sull'art. 150-*bis* TUB, relativo alle azioni di finanziamento, potenziano uno strumento essenziale per la ricapitalizzazione delle banche di

credito cooperativo da parte della capogruppo: questa potrà intervenire con un ruolo di “socio finanziatore” fornendo capitale a fronte di più incisivi diritti di *governance* nella banca di credito cooperativo assistita. La norma andrebbe resa più chiara, prescrivendo che tali azioni possono essere sottoscritte dalla capogruppo in deroga ai limiti di partecipazione e al vincolo di territorialità stabiliti per i soci ordinari dall’art. 34, comma 2, TUB, come del resto già previsto per il caso di sottoscrizione da parte di Fondi della categoria.

Con riguardo alle operazioni di trasformazione *ex art. 36 TUB*:

- non risultano chiare le ragioni per cui è stata eliminata dall’art. 36 TUB la possibilità, per una banca di credito cooperativo, di fondersi in una banca popolare previa autorizzazione della Banca d’Italia nell’interesse dei creditori e per ragioni di stabilità. Tale possibilità, prevista già nel Testo unico del 1993, quale deroga, in casi eccezionali, al principio di “intrasformabilità” delle banche di credito cooperativo, è stata confermata nel contesto del diritto societario riformato nel 2004-2005; la deroga deve essere motivata da ragioni di stabilità e tutela dei depositanti, senza pregiudizio dell’obbligo di devoluzione del patrimonio. Fino a quando non sarà completata la transizione delle banche di credito cooperativo al nuovo assetto di gruppo, l’incorporazione di una banca di credito cooperativo in una banca popolare costituirebbe un’opzione comunque utile per gestire situazioni di difficoltà.

Relativamente alla *way-out*:

- uno dei principali temi di discussione in sede di conversione del d.l. è la c.d. *way-out*, ossia la possibilità, per le banche di credito cooperativo aventi un patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro, di trasformarsi in s.p.a. senza devolvere il patrimonio ai fondi mutualistici per la cooperazione dietro corresponsione all’erario di un’imposta straordinaria pari al 20 per cento delle riserve;

- a giugno 2015, le banche di credito cooperativo con patrimonio netto superiore a 200 milioni erano 14 e rappresentavano circa il 21% degli attivi della categoria. Le banche di credito cooperativo con patrimonio netto compreso tra 100 e 200 milioni erano 28 e rappresentavano il 18% degli attivi;

- i termini del dibattito vertono, fra l’altro, sulla coerenza di tale previsione con la legislazione cooperativa generale e con quella speciale delle banche di credito cooperativo, nonché con i principi costituzionali rilevanti in materia, tra cui la libertà d’iniziativa economica, la tutela della cooperazione mutualistica e quella del risparmio;

- andrebbe valutato se la misura prevista per l’imposta straordinaria non conceda vantaggi ingiustificati a chi esercita l’opzione di uscita, risultando in-

feriore al complesso delle agevolazioni fiscali ricevute dalla cooperativa nel corso del tempo. Andrebbe in ogni caso valutata approfonditamente la conformità dello schema alla disciplina europea degli aiuti di Stato: eventuali incertezze su tale profilo renderebbero problematico il rilascio delle necessarie autorizzazioni;

- da un punto di vista di vigilanza, va sottolineata – ove rimanga invariata la norma – la situazione di incertezza che si verrebbe a creare, nella fase di transizione, sul numero e sulle dimensioni delle banche di credito cooperativo che farebbero parte di gruppi cooperativi; questo avrebbe esiti negativi sulle iniziative per la loro costituzione e sui tempi di attuazione della riforma, potendone minare le capacità di risolvere i problemi del credito cooperativo. Desta preoccupazione, in particolare, la mancanza di una data di riferimento della soglia fissata per selezionare le banche di credito cooperativo che potranno avvalersi della *way-out*. Qualora il Parlamento ritenesse di confermare la norma sull'affrancamento, è auspicabile che sia chiarito il carattere eccezionale della facoltà, giustificata dal profondo mutamento intervenuto con il passaggio da un assetto atomistico a uno di gruppo. In coerenza con tale impostazione, andrebbe prescritto che la facoltà è esercitabile in un circoscritto arco temporale e soltanto da quelle banche di credito cooperativo che presentano il richiesto ammontare dell'aggregato patrimoniale a una precisa data passata di riferimento, che potrebbe coincidere con una delle date più recenti a cui sono riferite le valutazioni, certificate dai revisori, sulla consistenza del patrimonio (ad esempio fine esercizio 2015);

- non si può infatti escludere che nel periodo transitorio, non breve, previsto per l'attuazione della riforma vengano proposte iniziative di fusione tra banche di credito cooperativo, soprattutto tra quelle con patrimonio compreso fra 100 e 200 milioni, finalizzate esclusivamente a beneficiare della facoltà di uscita. Fermo restando che queste operazioni di fusione dovrebbero essere comunque autorizzate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 57 TUB avendo come "stella polare" il criterio della sana e prudente gestione, l'effetto di demutualizzazione del settore potrebbe risultare maggiore di quanto preventivato, accrescendo i problemi di instabilità del comparto: come prima riferito, le banche di credito cooperativo con patrimonio superiore a 100 milioni rappresentano quasi il 40% della categoria in termini di totale attivo. Di fatto, la *way-out* potrebbe essere un'opzione a disposizione degli intermediari dotati di più elevati margini rispetto ai coefficienti patrimoniali obbligatori. Gli intermediari più fragili, incapaci di sopravvivere autonomamente dopo la corresponsione dell'imposta straordinaria, non avrebbero viceversa alternative all'adesione ad un gruppo cooperativo paritetico;

- sono da valutare attentamente gli impatti attuali e prospettici dell'imposta



di affrancamento sulla posizione patrimoniale e sulla redditività delle banche risultanti dalla trasformazione. Potrebbero andare incontro a seri ostacoli normativi e prudenziali anche eventuali soluzioni che avessero l'effetto di convertire le riserve patrimoniali, attualmente computate come capitale di migliore qualità (CET1: *Common Equity Tier 1*), in passività attuali o future verso l'erario o verso i fondi mutualistici o altrimenti metterne in discussione la stabilità e capacità di assorbire le perdite. La conseguente esclusione di tali riserve dal CET1 regolamentare condurrebbe, in assenza di soluzioni alternative di mercato e risultando inapplicabili gli strumenti di risoluzione per la mancanza di rilievo sistemico dell'intermediario, a possibili situazioni di crisi da gestire unicamente mediante la procedura di liquidazione coatta amministrativa;

- la norma prefigura strutture di gruppo in cui si avrebbe una banca s.p.a. controllata dalla cooperativa conferente. Questa soluzione perpetuerebbe gli attuali vincoli ed elementi di debolezza, in quanto l'assetto proprietario rimarrebbe invariato con la sola differenza che i diritti verrebbero esercitati dalla cooperativa conferente. Si tratta di un modello organizzativo che ricorda, per certi versi, quello sperimentato per la privatizzazione delle Casse di risparmio attraverso il conferimento dell'azienda bancaria e la trasformazione della banca conferente in Fondazione bancaria;

- le ridotte dimensioni dei gruppi risultanti dalla trasformazione, difficilmente compatibili con l'ingresso di investitori esterni e con la quotazione del capitale, e il controllo inizialmente totalitario della *holding* cooperativa sulla banca s.p.a., costituirebbero altrettanti ostacoli a una rapida ricapitalizzazione in caso di necessità; inoltre, assetti proprietari caratterizzati dal frazionamento della base sociale e dalla non contendibilità del controllo finirebbero per riproporre alcuni limiti della *governance* cooperativa, quali i condizionamenti dei gruppi di interessi locali o di singole personalità. Per queste ragioni, la Banca d'Italia ha già espresso il proprio orientamento non favorevole su strutture della specie in occasione della riforma delle banche popolari. Analoghe critiche sono state mosse, in passato, dal Fondo Monetario Internazionale;

- la trasformazione in s.p.a. conseguente all'opzione di *way-out*, indipendentemente dalle modalità con cui vi si arriva, andrebbe autorizzata, all'interno del Meccanismo di vigilanza unico, nell'ambito di procedimenti cui concorrono la Banca d'Italia e il *Supervisory Board*. Il criterio valutativo è quello della sana e prudente gestione e sarebbe volto a verificare in modo rigoroso la capacità della nuova banca, privata di un ammontare consistente di risorse patrimoniali, di stare sul mercato rispettando tutti i requisiti di capitale, di liquidità, organizzativi e la qualità degli assetti proprietari.

Vengono quindi tratte le seguenti conclusioni:

- la riforma del credito cooperativo introduce nell'ordinamento gli strumenti normativi necessari per il rafforzamento patrimoniale e il consolidamento del settore. Se attuata tempestivamente, consentirà a una parte fondamentale del sistema bancario italiano di accrescere la capacità di accedere al mercato dei capitali, migliorare il governo e il controllo dei rischi, razionalizzare i costi; al tempo stesso, permetterà di rispettare gli elevati *standard* patrimoniali e di *governance* richiesti dal quadro normativo, di reggere le sfide del nuovo contesto regolamentare e di supervisione. Insieme con la riforma delle banche popolari e con le misure per favorire lo smobilizzo dei crediti deteriorati, costituisce un contributo fondamentale alla stabilità finanziaria e alla capacità del sistema bancario di soddisfare i bisogni dell'economia;
- la riforma potrebbe essere rafforzata da misure normative che favoriscano un'ampia partecipazione degli intermediari a meccanismi volontari di intervento aggiuntivi rispetto al sistema obbligatorio di garanzia dei depositanti, nel rispetto della disciplina degli aiuti di Stato;
- il provvedimento in discussione ha un'importanza storica, è destinato a segnare profondamente e in modo duraturo la fisionomia della cooperazione bancaria. La Banca d'Italia auspica che le scelte normative oggi all'attenzione siano attentamente ponderate alla luce dell'obiettivo di rafforzare le condizioni di stabilità, efficienza e competitività del sistema bancario italiano.

## 5.2. L'intervento di Busin

Di tutt'altro tenore l'intervento dell'Onorevole Filippo Busin, il quale osserva quanto segue:

- la relazione illustrativa del Governo afferma che, a causa di «talune debolezze strutturali», degli «assetti organizzativi» e della «dimensione ridotta» delle banche cooperative, si rende necessario superare l'ostacolo di alcuni «tratti costitutivi della forma giuridica cooperativa in quanto tale», prevedendo «l'obbligatoria appartenenza a un gruppo bancario cooperativo» la cui capogruppo si costituisca in forma di società per azioni «al fine di favorire l'accesso al mercato dei capitali e alla patrimonializzazione»;
- nella stessa relazione poi si attesta che una simile ristrutturazione non altererebbe in alcun modo la qualificazione delle banche di credito cooperativo quali cooperative a mutualità prevalente;
- non si può certo negare che una simile impostazione provenga dalle tesi ormai maggioritarie sviluppate dalla Banca d'Italia in merito alla convinzione,

piuttosto infondata, che sia impossibile vigilare correttamente su piccole entità bancarie;

- lo stesso capo della vigilanza bancaria ha confermato che «nella prolungata fase di crisi economica, l'aumento della rischiosità dei prenditori e la stasi delle erogazioni hanno eroso i profitti rendendo più vulnerabili le banche di credito cooperativo, caratterizzate da dimensioni contenute e da una operatività concentrata in ambiti territoriali ristretti che si ripercuote sulle possibilità di diversificazione del rischio»;

- tuttavia questa tesi, ancorché suggestiva, non trova alcun riscontro nella realtà, e potrebbe pertanto apparire strumentale al raggiungimento di fini diversi da quelli dichiarati. Al contrario, le drammatiche vicende vissute dalle banche popolari venete, con le gravi ricadute su molti risparmiatori e sull'intera economia di una delle regioni trainanti per l'intero Paese, dimostrano che la grande dimensione è tutt'altro che un requisito utile per agevolare la vigilanza da parte degli enti preposti. Proprio nei confronti di queste, che erano nel novero dei cinque maggiori istituti di credito del Paese, la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa hanno evidenziato gravi carenze, se non connivenze, nell'adempire al loro ruolo istituzionale di vigilanza e tutela dell'interesse pubblico;

- non risulta pertanto alcuna evidenza empirica secondo la quale istituti di maggiori dimensioni siano più facilmente controllabili e più stabili, tanto meno che i crediti in sofferenza dei piccoli istituti mettano in pericolo la stabilità dell'intero sistema bancario nazionale;

- in Italia le banche più piccole hanno 17 miliardi di euro di sofferenze, a fronte dei 39 miliardi della banche più grandi e dei 133 miliardi delle prime cinque banche, con un credito erogato che, per le banche di medie e piccole dimensioni, si attesta tra i 156 e 178 miliardi di euro;

- dal *Fiscal Sustainability Report* per l'anno 2015 pubblicato dalla Commissione europea, inoltre, emerge che nelle banche minori le sofferenze bancarie rappresentano una quota del 9,5% degli impieghi, contro il 10,8% nei cinque maggiori gruppi; che i crediti deteriorati nelle banche minori sono invece pari al 18,1%, mentre rappresentano il 18,4% nelle prime cinque banche; che, infine, il tasso di copertura dei crediti deteriorati diversi dalla sofferenze sia il 20,9% nelle banche minori, rispetto al 27,6% delle prime cinque;

- ancor di più, non si comprendono a fondo le ragioni di una simile riforma quando anche la Banca d'Italia ha confermato la gestione più prudentiale delle «banche di minore dimensione, in prevalenza di credito cooperativo, anche per effetto del peso più elevato delle garanzie sui prestiti (79,8% a fronte di una media di sistema del 66,5%)»;

- anche facendo riferimento alla crisi americana dei mutui *subprime*, si è

sempre affermato di dover evitare ad ogni costo il rischio del cosiddetto azzardo morale, che si può sviluppare nelle grandi banche, poiché considerate troppo grandi per poter essere lasciate fallire («*too big to fail*»), quando al contrario, nel nostro Paese, si accorpano e si vendono al miglior offerente le piccole banche, quelle che, per quanto evidenziato, non sono suscettibili di recare grandi scosse al sistema nazionale del credito;

- sembra scontato, dunque, che tutta questa riforma sia affetta da una deliberata eterogenesi dei fini, dove i veri obiettivi sono differenti da quelli ufficialmente dichiarati e debolmente giustificati da tesi evidentemente strumentali. Si abbandonano i principi di mutualità per fare spazio alle ragioni del libero mercato, agevolando l'entrata, anche nelle banche di credito cooperativo, così com'è stato nelle popolari, di investitori – nazionali e no – ben poco interessati allo sviluppo e al sostegno del territorio e al tessuto delle piccole e medie imprese, fondamentale per l'economia del nostro Paese e strategico con riguardo alla nostra capacità di competere in ambito internazionale;

- passando ad analizzare le misure del provvedimento, non ci trova d'accordo la scelta del limite minimo di un miliardo di euro di patrimonio netto per la società capogruppo, perché questo annulla la valenza territoriale del sistema mutualistico, postulando necessariamente la creazione di un'unica grande *holding* nazionale, governata in modo verticistico. L'ovvia conseguenza sarà il forte condizionamento che un simile gruppo eserciterà sulla libertà di azione e sull'autonomia delle banche di credito cooperativo in sede locale;

- il d.l. in discussione, infatti, sconvolge l'attuale panorama del settore cooperativo, ridisegnando un sistema formato da piccole realtà territoriali attraverso la creazione di un'unica società di gestione di partecipazioni che, oltre a perdere il carattere di mutualità e cooperazione, garantiti dall'art. 45 Cost., non riesce nemmeno a replicare modelli presenti in altre nazioni europee per evidenti disparità dimensionali;

- gruppi olandesi, francesi o tedeschi costituiti come *holding* di banche di credito cooperativo sono da cinquanta a sessanta volte più grandi della dimensione ipotizzata per il costituendo gruppo bancario cooperativo italiano. Rischiamo di generare un ibrido che perde le caratteristiche specifiche della cooperazione nel settore creditizio, tese a valorizzare le specificità locali, culturali e socio-economiche dei diversi territori italiani, e che nel contempo non risulta in grado di paragonarsi ad omologhi gruppi con cui dovrebbe confrontarsi nel mercato creditizio mondiale;

- il dubbio che possa verificarsi una tale eventualità è tanto forte che gli stessi promotori della riforma – tra cui la Federazione italiana delle banche di credito cooperativo – sostengono che si debbano comunque preservare le

identità e le autonomie di specifici territori, al fine di tutelarne le “particolari forme di coesione ed organizzazione a livello territoriale”;

- dello stesso avviso è anche la Cooperfirst, che ha fatto giustamente notare come, anche sulla base di esperienze europee, si confermi «la necessità di preservare e tutelare la biodiversità degli intermediari bancari per attenuare l’impatto degli *shock* provenienti dall’esterno», «ma anche per rispondere a fasi ordinarie e a bisogni differenti provenienti dalla società e dal mondo produttivo»;

- sarebbe necessario, da questo punto di vista, abbassare il suddetto limite almeno alla metà e dare la possibilità di costituire più società di gestione delle partecipazioni, dotate di un patrimonio netto di almeno 500 milioni di euro, che rispecchino la differenziazione territoriale, caposaldo necessario della mutualità;

- la seconda grande incongruenza di questa riforma attiene alla clausola di esclusione (*way-out*): si prevede, infatti, che soltanto gli istituti con un patrimonio netto superiore a 200 milioni, corrispondendo all’erario un’imposta straordinaria pari al 20% dello stesso, possano scorporare l’attività bancaria conferendola a un istituto di credito costituito in società per azioni;

- quindi, da un lato il Governo e la maggioranza ritengono che la soglia di un miliardo di euro sia il limite minimo per poter operare nel mercato del credito come gruppo bancario cooperativo in forma di società per azioni, dall’altro, contraddicendosi, valutano congruo un capitale netto inferiore a 200 milioni di euro per poter operare, nella stessa forma e nello stesso mercato, con piena sicurezza in riferimento ai valori patrimoniali. Risulta fin troppo evidente che questo limite di 200 milioni di euro sia stato determinato in assenza di qualsiasi valutazione razionale che considerasse le caratteristiche del settore, del mercato e degli indici di solidità patrimoniale; del resto, nessuna spiegazione ci è mai stata fornita da Governo e maggioranza in questo senso;

- la soglia di 200 milioni di euro è stata determinata in modo del tutto arbitrario, in funzione della consistenza patrimoniale delle banche di credito cooperativo toscane – vicine all’attuale Presidente del Consiglio dei ministri e ad altri membri del Governo, insieme con esponenti della nuova maggioranza – che evidentemente si volevano salvaguardare, assolvendole dall’obbligo di aderire al gruppo bancario cooperativo;

- in questo modo non solo si contravviene al principio di eguaglianza sancito dal dettato costituzionale, ma si indebolisce la portata della riforma, contraddicendone i presupposti e le finalità, perché il costituendo gruppo bancario cooperativo risulterà evidentemente indebolito dalla mancata partecipazione delle banche di credito cooperativo di maggiori dimensioni;

- a giugno 2015, infatti, le banche di credito cooperativo con patrimonio

netto superiore a 200 milioni di euro erano quattordici e rappresentavano circa il 21% degli attivi della categoria, mentre quelle con patrimonio netto compreso tra 100 e 200 milioni erano ventotto e rappresentavano il 18% degli attivi;

- una simile previsione, inoltre, sembrerebbe difficilmente conciliabile con il principio di libera iniziativa economica, tutelata dall'art. 41 Cost., a maggior ragione per il fatto che lo stesso d.l. introduce il divieto di trasformazione in banca popolare;

- stante la vaghezza e l'ambiguità generale del provvedimento in esame, è previsto invece in maniera chiara ed esplicita che, in caso di esclusione dalla *superholding*, la banca di credito cooperativo possa continuare la sua attività solo con l'autorizzazione della Banca d'Italia e la trasformazione in società per azioni, pena la liquidazione, ma è esclusa – come invece è stato ammesso fino ad oggi – la fusione con banche di diversa natura da cui risultino banche popolari;

- la disposizione, molto criticabile, è stata infatti attaccata da più fronti, perché inficerebbe gravemente la tutela dei depositanti. Non a caso, la deroga all'intrasformabilità delle banche di credito cooperativo, prevista fino ad oggi, non è stata mai modificata e la motivazione di ciò risiede non soltanto in ragioni di stabilità, ma anche nella necessità di tutelare l'interesse dei creditori in situazioni di difficoltà. La norma, oltre a contrastare con il richiamato art. 41 Cost., viola anche il principio della tutela e promozione della cooperazione di cui all'art. 45 Cost.;

- alla luce di questi principi non si comprende dunque perché debba essere consentito il passaggio da banca di credito cooperativo, ossia da una banca cooperativa a mutualità prevalente, ad ordinaria società commerciale, con relativa possibilità di affrancamento, e debba essere esclusa invece tale possibilità se la società risultante è costituita in forma di banca popolare, banca sempre cooperativa, a mutualità non prevalente.

## 6. La legge 8 aprile 2016, n. 49

Nella Gazzetta Ufficiale (Serie generale) del 14 aprile 2016, n. 87, è stata pubblicata la legge 8 aprile 2016, n. 49, che converte in legge, con modificazioni, il d.l. 14 febbraio 2016 n. 18; dal 15 aprile 2016 è, quindi, entrata in vigore la riforma delle banche di credito cooperativo.

L'art. 1 del testo coordinato della riforma contiene, principalmente, modifiche al TUB che interessano il Capo V, Sezione II, dedicato alle banche di credito cooperativo. Tutti gli artt., dal 33 al 37 TUB, hanno subito modifiche e/o integrazioni, ma le maggiori novità sono rilevabili nei due nuovi

artt. 37-bis e 37-ter, rubricati, rispettivamente, “Gruppo bancario cooperativo” e “Costituzione del gruppo bancario cooperativo”. Gli artt. 2 e 2-bis del testo coordinato della riforma trattano, invece, rispettivamente, delle “Disposizioni attuative” e del “Fondo temporaneo delle banche di credito cooperativo”.

Secondo quanto disposto dall’art. 37-bis, comma 1, TUB, il gruppo bancario cooperativo risulta composto <sup>1</sup>:

- dalla capogruppo società per azioni autorizzata all’esercizio dell’attività bancaria e, dunque, soggetta alle norme di vigilanza su base consolidata di cui al Titolo III, Capo II, TUB, ma che – per effetto della dimensione del gruppo – dovrebbe passare alla vigilanza diretta della Banca Centrale Europea (banche considerate “enti creditizi significativi”);
- dalle banche di credito cooperativo soggette all’attività di direzione e coordinamento della capogruppo e all’attività di vigilanza da parte della Banca d’Italia; società bancarie, finanziarie e strumentali (come definite dall’art. 59 TUB) controllate dalla capogruppo;
- da eventuali sottogruppi territoriali facenti capo ad una banca costituita in forma di società per azioni sottoposta (anch’essa) a direzione e coordinamento della capogruppo.

Relativamente allo statuto della capogruppo la norma si limita ad affermare la necessità che lo stesso indichi il numero massimo delle azioni con diritto di voto che possono essere detenute da ciascun socio, direttamente o indirettamente per il tramite di società controllate, di società fiduciarie o per interposta persona.

Il contratto di coesione, disciplinato dall’art. 37-bis ai commi 3 e 7-bis, è lo strumento attraverso il quale la capogruppo, partecipata dalle banche di credito cooperativo, dalle società bancarie, finanziarie e strumentali e da eventuali sottogruppi territoriali, potrà esercitare l’attività di direzione e coordinamento nei loro confronti.

I poteri inderogabili della capogruppo che debbono, in ogni caso, risultare nel contratto di coesione riguardano <sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> In tale senso M. BINDELLI, *La riforma delle BCC contenuta nella legge 8 aprile 2016 n. 49 di conversione del d.l. 14 febbraio 2016 n. 18. Il gruppo bancario cooperativo e il suo processo di costituzione*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it)).

<sup>2</sup> Così M. BINDELLI, *La riforma delle BCC contenuta nella legge 8 aprile 2016 n. 49 di conversione del d.l. 14 febbraio 2016 n. 18. Il gruppo bancario cooperativo e il suo processo di costituzione*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it)).

• l'individuazione e l'attuazione degli indirizzi strategici e degli obiettivi operativi del gruppo;

• gli altri poteri necessari per l'attività di direzione e coordinamento, proporzionati alla rischiosità delle banche aderenti, ivi inclusi i controlli ed i poteri di influenza volti ad assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali e delle altre disposizioni bancarie e finanziarie applicabili al gruppo ed ai soggetti aderenti;

• le ipotesi, comunque motivate, e le modalità di esercizio di tali poteri, in cui la capogruppo può nominare, opporsi alla nomina o revocare uno o più componenti, fino a concorrenza della maggioranza, degli organi amministrativi e di controllo delle società aderenti al gruppo;

• la possibilità di escludere una banca dal gruppo (e non anche le altre società aderenti stando al tenore letterale della norma) in caso di gravi violazioni degli obblighi previsti dal patto di coesione e le altre sanzioni graduate applicabili in relazione alla gravità della violazione;

• i criteri di compensazione e l'equilibrio nella distribuzione dei vantaggi derivanti dall'attività comune;

• i criteri e le condizioni, non discriminatorie ed in linea con le finalità di solidarietà delle banche di credito cooperativo, di adesione, diniego dell'adesione, recesso dal contratto di coesione ed esclusione dal gruppo (ipotesi che, in ogni caso, debbono essere autorizzate dalla Banca d'Italia);

• la garanzia in solido delle obbligazioni assunte dalla capogruppo e dalle altre banche aderenti (non anche dalle altre società, ad esempio quelle strumentali), nel rispetto della disciplina prudenziale dei gruppi bancari e delle singole banche aderenti.

Secondo quanto disposto dal comma *7-bis* dell'art. *37-bis* TUB spetta alla Banca d'Italia, al fine di assicurare la sana e prudente gestione, la competitività e l'efficienza del gruppo bancario cooperativo, il dovere di emanare disposizioni attuative per la disciplina del contenuto minimo del contratto di coesione.

Gli eventuali sottogruppi territoriali, disciplinati dall'art. *37-bis*, commi 1, lett. *c-bis*, e 6, sono definiti quali banche, ossia soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività bancaria, che devono avere la forma giuridica di società per azioni e che sono sottoposte all'attività di direzione e coordinamento della capogruppo (anch'essa, come già detto, società per azioni). Il sottogruppo territoriale può quindi essere assimilato ad una sorta di *sub-holding* che controlla le banche di credito cooperativo, le eventuali società bancarie e strumentali e che, a sua volta, è controllata dalla capogruppo.

Il processo di costituzione del gruppo bancario cooperativo è disciplinato dall'art. *37-ter* TUB e dai commi 1 e 2 dell'art. 2 del testo coordinato della ri-



forma rubricato “*Disposizioni attuative*” e può essere come di seguito sintetizzato<sup>3</sup>:

- la banca s.p.a. che intende candidarsi ad assumere il ruolo di capogruppo di un gruppo bancario cooperativo deve inviare alla Banca d’Italia, entro 18 mesi dall’entrata in vigore delle disposizioni attuative che saranno emanate dal MEF e da Banca d’Italia, una comunicazione contenente:
  - lo schema del contratto di coesione conforme a quanto stabilito dal TUB e dal decreto attuativo emesso dalla stessa Banca d’Italia;
  - l’elenco delle banche di credito cooperativo e delle altre società che intendono aderire al gruppo bancario cooperativo;
- la Banca d’Italia deve disporre in merito:
  - ai requisiti minimi organizzativi ed operativi della capogruppo;
  - al contenuto minimo del contratto di coesione;
  - alle caratteristiche della garanzia in solido;
  - al procedimento per la costituzione del gruppo
  - all’adesione al medesimo;
- il MEF ha la facoltà di decidere se intervenire con proprio decreto in merito:
  - al numero minimo delle banche di credito cooperativo che devono costituire un gruppo bancario cooperativo;
  - alla diversa soglia di partecipazione al capitale della capogruppo da parte delle banche di credito cooperativo (che potrebbe essere ridotta per esigenze di stabilità del gruppo);
- ricevuta la comunicazione inviata dalla candidata capogruppo, la Banca d’Italia accerta la sussistenza delle condizioni previste dall’art. 37-*bis*;
- eseguito l’accertamento (positivo) da parte della Banca d’Italia e successivamente comunicato alla candidata capogruppo, il contratto di coesione con le banche di credito cooperativo che intendono aderire deve essere stipulato entro 90 giorni dalla data di accertamento. Nello stesso termine di 90 giorni le medesime banche di credito cooperativo e la capogruppo provvedono alle modifiche statutarie richieste per la partecipazione al gruppo bancario cooperativo, senza applicazione delle norme sul recesso espressamente escluse;
- segue la stipula del contratto di coesione tra la capogruppo e le banche di credito cooperativo che avevano manifestato, sin dall’origine, l’intenzione di aderire al gruppo;

---

<sup>3</sup>La ricostruzione è tratta da M. BINDELLI, *La riforma delle BCC contenuta nella legge 8 aprile 2016 n. 49 di conversione del d.l. 14 febbraio 2016 n. 18. Il gruppo bancario cooperativo e il suo processo di costituzione*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it).

- terminata la sottoscrizione del contratto di coesione da parte delle aderenti banche di credito cooperativo originarie ed effettuate le necessarie modifiche statutarie, il contratto viene trasmesso (dalla capogruppo) alla Banca d'Italia che provvede all'iscrizione del gruppo bancario cooperativo nell'albo dei gruppi e, successivamente, esegue l'iscrizione nel registro delle imprese ai sensi dell'art. 2497-*bis*, comma 2, c.c.;
- nel termine di 90 giorni dall'iscrizione del gruppo bancario cooperativo nel registro delle imprese, qualsiasi banca di credito cooperativo può chiedere di aderire al gruppo alle medesime condizioni previste per gli aderenti originari;
- l'organo amministrativo della capogruppo, sentito l'organo di controllo, comunica alla banca di credito cooperativo richiedente la deliberazione assunta entro 30 giorni dal ricevimento della domanda di adesione. In caso di mancata risposta nel termine previsto la domanda si ha per accolta;
- la costituzione del gruppo bancario cooperativo può considerarsi definitivamente completata con l'adesione da parte delle altre banche di credito cooperativo, delle altre società e degli eventuali sottogruppi territoriali.

## 7. La bozza del provvedimento della Banca d'Italia

### 7.1. L'analisi d'impatto

La Banca d'Italia ha rassegnato una Relazione sull'analisi d'impatto della riforma delle banche di credito cooperativo, nella quale sono sottolineati i seguenti aspetti.

In via preliminare:

- a inizio 2016 è stata finalizzata dal legislatore italiano la riforma del sistema del credito cooperativo in base alla quale sarà possibile svolgere attività bancaria nella forma di credito cooperativo soltanto aderendo a un gruppo bancario cooperativo. La creazione di un gruppo, con una capogruppo costituita nella forma di società per azioni, mira a consentire l'accesso al mercato e il tempestivo soddisfacimento di eventuali esigenze di ricapitalizzazione. L'integrazione di più banche nell'ambito dello stesso gruppo ha, inoltre, gli obiettivi di accrescere l'efficienza operativa e di migliorare la *governance*, anche grazie all'esercizio dei poteri di direzione e di coordinamento da parte della capogruppo;
- le nuove disposizioni sul credito cooperativo hanno modificato il Testo Unico Bancario (TUB) e prevedono che il quadro normativo sia completato attraverso norme di attuazione emanate dalla Banca d'Italia.

In particolare, quest'ultima è chiamata a disciplinare:

- i requisiti organizzativi e operativi della capogruppo;
- il contenuto minimo del contratto di coesione;
- il procedimento di costituzione e di adesione al gruppo;
- le caratteristiche della garanzia *intra*-gruppo;
- i requisiti specifici dei gruppi cooperativi territoriali e la determinazione del requisito minimo di patrimonio netto da applicare alla capogruppo di questi ultimi.

Con riguardo alla garanzia tra le banche del gruppo e al sostegno finanziario *intra*-gruppo:

- l'esistenza di una garanzia reciproca tra i soggetti che ne fanno parte rappresenta uno degli elementi qualificanti il funzionamento del gruppo bancario cooperativo. Nelle previsioni del legislatore, le caratteristiche della garanzia dovranno essere definite nel contratto di coesione che lega la capogruppo agli aderenti, nel rispetto della disciplina prudenziale applicabile alle diverse componenti del gruppo e delle disposizioni di attuazione emanate sull'argomento dalla Banca d'Italia;
- la garanzia reciproca – così definita perché si applica con riferimento alle relazioni della capogruppo verso le banche affiliate, delle banche affiliate verso la capogruppo e delle banche affiliate tra loro – assume la duplice finalità di:
  - garantire le obbligazioni di qualsiasi soggetto aderente al gruppo nei confronti di un terzo, in relazione a un possibile inadempimento (garanzia esterna);
  - assicurare meccanismi di sostegno finanziario per la solvibilità e liquidità dei partecipanti al gruppo (meccanismo di sostegno finanziario *intra*-gruppo);
- scopo del meccanismo di sostegno finanziario *intra*-gruppo è quello di consentire l'eventuale mobilitazione di capitale e liquidità all'interno del gruppo, per il rispetto dei requisiti regolamentari o soddisfare le richieste delle autorità di vigilanza ed evitare, se necessario, l'assoggettamento alle procedure di gestione delle crisi. Naturalmente, la garanzia non deve minare la capacità degli aderenti di soddisfare i requisiti prudenziali loro applicabili su base individuale;
- ai fini del riconoscimento degli interessi di minoranza nei fondi propri consolidati, la garanzia esistente non può che essere conforme a quanto previsto dall'art. 84.6 della *Capital Requirement Regulation*. In particolare, ciascun aderente al gruppo deve rendere disponibili liquidità e/o capitale entro il limite delle risorse finanziarie eccedenti i propri requisiti prudenziali applicabili a livello individuale.

Relativamente alla situazione patrimoniale delle banche di credito cooperativo:

- le banche di credito cooperativo hanno mostrato storicamente un livello di patrimonializzazione superiore a quello medio del sistema bancario. Tale vantaggio è stato peraltro minato nel corso della protratta recessione in Italia e dal conseguente calo della profittabilità, venuta ad erodersi in un contesto flessione delle nuove erogazioni e, soprattutto, di aumento della rischiosità dei prenditori. Il deterioramento nella qualità degli attivi ha infatti reso necessarie ingenti rettifiche di valore, al pari delle banche di maggiori dimensioni; corrispondentemente, il tasso di copertura delle partite deteriorate è cresciuto di oltre 10 punti percentuali in tre anni, senza tuttavia ancora raggiungere quello medio di sistema. Le rettifiche si sono riflesse sugli equilibri reddituali, assorbendo una quota consistente del risultato di gestione;

- nel vigente quadro normativo, essendo impossibile per le banche di credito cooperativo accedere al mercato dei capitali, il minore contributo della profittabilità dell'attività di intermediazione all'autofinanziamento può rendere assai difficile proseguire nel processo di adeguamento dei livelli di copertura e mantenere un'adeguata patrimonializzazione per una parte significativa del settore;

- l'allineamento del *coverage ratio* delle esposizioni in sofferenza al valore medio di sistema, in linea con la posizione del sistema bancario nel suo complesso, sarebbe ragionevole in una logica competitiva ma richiederebbe ad un insieme consistente di banche di credito cooperativo di effettuare *extra-rettifiche*; tali rettifiche aggiuntive andrebbero a loro volta a ridurre il livello di capitale, con effetti negativi sui *ratio* patrimoniali. In concreto, si determinerebbero ulteriori rettifiche per la maggior parte delle banche di credito cooperativo; per un sottoinsieme di esse (n. 56) il mantenimento di un adeguato livello di copertura del rischio di credito si tradurrebbe in un *deficit* patrimoniale. In un contesto di gruppo quale quello che si verrà a determinare in attuazione delle nuove disposizioni, l'operare del meccanismo di sostegno finanziario reciproco consentirebbe di riportare il CET1 *ratio* delle banche in *deficit* a un livello adeguato e, al contempo, garantirebbe il permanere di condizioni di elevata solidità patrimoniale per l'intero settore. Il CET1 *ratio* delle banche in *deficit*, pari in media ponderata a 10,1% dopo le rettifiche, con l'operare della garanzia viene portato al 12,3% (livello allineato alla media di sistema); dopo tali interventi, il CET1 *ratio* medio del complesso delle banche di credito cooperativo sarebbe pari al 15,9% circa.

Con riferimento alla capacità di accesso al mercato dei capitali:

- la creazione di gruppi bancari cooperativi mira a perseguire l'obiettivo fondamentale di assicurare – laddove necessaria – l'adeguata ricapitalizzazione delle banche partecipanti attraverso l'accesso al mercato del capitale di rischio da parte della capogruppo;

- si può ritenere che la presenza di un *rating* adeguato, in combinazione con la quotazione, rappresenti un'importante condizione per consentire la capacità di attrarre capitali;

- alla fine del 2015 erano quotate in borsa poco più di venti banche, con una capitalizzazione media di 4,6 miliardi di euro. Di queste, 3 presentavano una capitalizzazione sotto i 200 milioni, 5 tra 200 milioni e 1 miliardo, 16 superiore a 1 miliardo di euro;

- l'analisi dei *rating* per il sistema bancario italiano mostra che solo 33 banche, s.p.a. e popolari, sono dotate di un *rating* rilasciato da agenzia esterna riconosciuta; tra le banche provviste di *rating* rientrano, oltre alle banche appartenenti ai principali gruppi, anche istituti di medie dimensioni;

- l'analisi dei dati disponibili mostra una correlazione positiva, seppur debole, tra *rating* e patrimonio netto. Ad un livello di patrimonio netto più elevato corrisponde un *rating* migliore.

Con riguardo all'accesso alle operazioni di politica monetaria e ai sistemi di pagamento/regolamento:

- idealmente, la capogruppo del gruppo bancario cooperativo deve avere una dimensione e una corrispondente robustezza tecnico-organizzativa che le consentano di partecipare alle infrastrutture di pagamento e regolamento, nonché alle operazioni di politica monetaria a beneficio delle società appartenenti al gruppo. Dall'analisi delle modalità di partecipazione delle banche alle operazioni di rifinanziamento della Banca Centrale Europea è emerso che molte banche di credito cooperativo, pur essendo controparti delle operazioni di politica monetaria e partecipando in proprio alle operazioni, si avvalgono degli istituti di categoria per il regolamento del contante e delle garanzie;

- l'offerta di tali servizi alle banche del gruppo da parte della capogruppo si porrebbe pertanto in continuità con quanto già fatto dagli istituti centrali di categoria a beneficio delle banche di credito cooperativo associate;

- per quanto riguarda invece l'offerta di servizi di regolamento del contante e dei titoli e la partecipazione ad operazioni di finanziamento della banca centrale, la partecipazione in proprio delle banche di credito cooperativo o per il tramite di banche diverse dagli istituti di categoria rappresenta un fenomeno residuale, prevalendo la fruizione di servizi erogati dagli istituti centrali.

## 7.2. Le disposizioni di vigilanza

La Banca d'Italia ha quindi rassegnato uno schema delle disposizioni in materia di gruppo bancario cooperativo, destinate a confluire nella Circolare della Banca d'Italia n. 285 “*Disposizioni di Vigilanza per le banche*”. Lo schema richiamato presenta la seguente articolazione.

Con riferimento al gruppo bancario cooperativo:

- la riforma delle banche di credito cooperativo (artt. da 1 a 2-*bis* del d.l. n. 18/2016, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 49/2016; di seguito anche “la riforma”) attribuisce alla Banca d'Italia compiti normativi di attuazione in materia di “gruppo bancario cooperativo”;
- l'art. 37-*bis* TUB (introdotto *ex novo* dalla riforma) prevede, al comma 7-*bis*, 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, detti disposizioni di attuazione del medesimo art. e dell'art. 37-*ter* con particolare riferimento a:
  - i requisiti minimi organizzativi e operativi della capogruppo;
  - il contenuto minimo del contratto di coesione;
  - le caratteristiche della garanzia in solido;
  - il procedimento per la costituzione del gruppo e l'adesione al medesimo;
- 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, d.l. n. 18/2016).

La Sezione I contiene le disposizioni di carattere generale:

- la Sezione individua le fonti normative rilevanti in materia, introduce le definizioni dei termini ricorrenti, individua l'ambito di applicazione della disciplina e i procedimenti amministrativi di vigilanza con essa istituiti;
  - tra le fonti normative assumono rilievo, oltre agli artt. del TUB introdotti dalla riforma, anche le norme prudenziali europee specificamente applicabili ai gruppi costituiti da banche permanentemente affiliate a un organismo centrale, a cui si ritiene assimilabile il gruppo bancario cooperativo in considerazione di taluni tratti qualificanti, in primo luogo il ruolo della capogruppo di indirizzo e monitoraggio delle banche affiliate e i meccanismi di garanzia in solido fra le banche del gruppo. Uno degli obiettivi fondamentali delle disposizioni secondarie è, infatti, quello di assicurare la conformità della disciplina nazionale con le regole e i principi stabiliti dal quadro normativo europeo in materia prudenziale, sì da rendere possibile il pieno rispetto dei requisiti

prudenziali a livello consolidato da parte del gruppo e l'efficace esercizio della supervisione da parte dell'autorità competente.

La Sezione II si occupa della composizione del gruppo bancario cooperativo e dei requisiti della capogruppo:

- la Sezione ha un duplice oggetto:
  - 1) l'attuazione all'art. 37-*bis*, comma 7, lett. *a*) e *c*), TUB, concernenti i requisiti minimi organizzativi e operativi della capogruppo e i requisiti specifici dei gruppi provinciali;
  - 2) l'individuazione sistematica del novero dei soggetti che compongono il gruppo bancario cooperativo, attraverso la specificazione delle categorie individuate in termini generali dal TUB e il coordinamento della relativa disciplina con quella generale del gruppo bancario. Con ciò si intende, fra l'altro, fugare possibili incertezze interpretative relativamente al disposto dell'ultimo comma dell'art. 37-*bis*, secondo cui al gruppo bancario cooperativo si applicano "in quanto compatibili" le disposizioni del TUB in materia di gruppo bancario e vigilanza consolidata;
- con riferimento al punto 1), è richiesto che la capogruppo possieda strutture organizzative e funzioni operative capaci di intermediare le banche di credito cooperativo aderenti nei rapporti con i mercati e le infrastrutture essenziali, quali i mercati dei capitali, i mercati interbancari e i sistemi di pagamento, nonché nei rapporti con la Banca Centrale per gli obblighi di riserva e le operazioni di politica monetaria. Fermo restando che il trasferimento di tali funzioni alla capogruppo da parte delle banche affiliate non è imposto come obbligatorio, la capacità della capogruppo di fornire alle società del gruppo supporto operativo e tecnologico in tali ambiti – fino ad assumere, ove ritenuto opportuno dagli interessati, un ruolo di intermediazione esclusiva – è condizione di efficienza e competitività del gruppo bancario cooperativo e tende ad allineare il gruppo agli standard dei principali competitori nel mercato domestico e in quello europeo;
- è essenziale, inoltre, la capacità della capogruppo di esercitare i poteri di direzione e coordinamento in modo autonomo con proprie strutture, senza avvalersi di soggetti esterni né, tantomeno, dipendere da essi. Il ruolo e la responsabilità della capogruppo per la direzione e coordinamento delle società del gruppo e i rapporti con l'autorità di vigilanza non sono esternalizzabili né delegabili. Ciò non preclude la possibilità, per la capogruppo, di avvalersi di proprie strutture territoriali per l'esercizio di talune attività in condizioni di prossimità alle banche di credito cooperativo soggette a direzione e coordinamento, ad esempio il monitoraggio andamentale delle affiliate. Allo stesso modo, la capogruppo potrebbe esternalizzare verso società del gruppo atti-

vità di natura operativa quali, ad esempio, la preparazione e trasmissione dei flussi informativi tra la capogruppo e le affiliate;

- con riferimento al punto 2) – soggetti che compongono il gruppo – si riprendono, con gli adattamenti del caso, le definizioni e disposizioni contenute nella disciplina applicabile alla generalità dei gruppi bancari, nell'intento di agevolare la comprensione del quadro normativo da parte dei soggetti interessati;
- inoltre, le disposizioni dettano indicazioni aggiuntive circa le caratteristiche dei “sottogruppi territoriali”: si tratta di componenti solo eventuali (quindi non necessarie) del gruppo bancario cooperativo che possono favorire, in taluni casi, l'inclusione nel gruppo di sotto-sistemi bancari cooperativi caratterizzati da omogeneità interna e facenti capo a una banca di riferimento (*sub-holding*). Di tali sottogruppi si specifica il carattere di territorialità, individuato nel fatto di includere banche aventi tutte sede legale e direzione generale in una medesima regione o in un insieme di regioni limitrofe; per esigenze di efficienza e razionalità dell'articolazione del gruppo, si richiede che i sotto-gruppi abbiano una dimensione minima significativa (individuata nella misura del 10% almeno del totale dei RWA – *Risk-Weighted Assets* – delle banche di credito cooperativo affiliate). Inoltre, si qualifica il ruolo della *sub-holding* come entità che svolge determinate funzioni di supporto operativo della capogruppo nell'esercizio di attività di indirizzo e controllo connesse ai poteri di direzione e coordinamento sulle banche di credito cooperativo affiliate (trasmissione degli indirizzi della capogruppo, verifica del loro rispetto, segnalazione di scostamenti, proposta di interventi). Ferme restando le esigenze di unitarietà del gruppo e le prerogative della capogruppo, la disciplina di vigilanza è neutrale rispetto alle soluzioni proprietarie e di gruppo utilizzabili per costituire eventuali sotto-gruppi (con riferimento, ad esempio, alla partecipazione o meno delle banche di credito cooperativo del sotto-gruppo nel capitale della *sub-holding* e alla natura della relazione di controllo, partecipativa o contrattuale, della capogruppo sulla *sub-holding*). Va da sé che la *sub-holding* può svolgere, oltre a dette funzioni di supporto della capogruppo, anche le operazioni e le attività tipiche di una banca.

La Sezione III è dedicata ai contratto di coesione e all'accordo di garanzia:

- la Sezione reca le norme di attuazione di alcuni dei profili indicati dall'art. 37-*bis*, comma 7-*bis*, lett. *b*), TUB, ovvero sia il contenuto minimo del contratto di coesione – in particolare per quanto riguarda i poteri della capogruppo e i requisiti di appartenenza al gruppo – e le caratteristiche dell'accordo di garanzia;



- la disciplina di tali aspetti è ispirata all'obiettivo di assicurare l'effettività dei poteri di direzione e coordinamento della capogruppo, la solidità finanziaria del gruppo, la stabilità dell'adesione delle banche di credito cooperativo al gruppo medesimo, in coerenza con la disciplina prudenziale e con le finalità di vigilanza e nel rispetto delle finalità mutualistiche delle banche di credito cooperativo e del criterio di proporzionalità rispetto alla situazione delle banche affiliate;
- il contenuto minimo del contratto di coesione è disciplinato individuando le aree – rilevanti sul piano prudenziale – che devono necessariamente essere oggetto di previsioni nel contratto, nonché i principi e criteri che devono ispirare la disciplina contrattuale per le predette finalità. Tali aree sono:
  - la *governance* e il sistema dei controlli interni;
  - i controlli e gli interventi della capogruppo sulle banche affiliate;
  - il rispetto dei requisiti prudenziali e di vigilanza;
  - le decisioni di rilievo strategico;
  - le misure sanzionatorie;
  - i doveri della capogruppo e l'equilibrata distribuzione dei vantaggi derivanti dall'appartenenza al gruppo;
 per ciascuna di queste aree sono fornite indicazioni normative;
- in tali aree, particolare rilievo assumono le previsioni contrattuali concernenti il ruolo e i poteri della capogruppo nell'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento. Tali poteri devono includere il potere/dovere di emanare di disposizioni per le affiliate, la verifica del loro rispetto anche attraverso il monitoraggio regolare di determinati indicatori di *early warning*, gli interventi correttivi in caso di deviazioni dagli indirizzi stabiliti, l'attivazione di misure sanzionatorie necessarie e proporzionate. Le disposizioni chiariscono che le disposizioni della capogruppo devono avere carattere vincolante per le affiliate e individuano gli organi di vertice e i componenti dell'alta direzione, sia capogruppo sia delle banche affiliate, a cui spetta il compito di emanarle e riceverle;
- il contratto di coesione deve assicurare, per l'intero gruppo, la coerenza dell'indirizzo strategico e degli obiettivi operativi nonché l'unitarietà ed efficacia dei sistemi di gestione e controllo;
- a tal fine, devono essere posti in capo alla capogruppo specifici doveri e responsabilità per la definizione di alcuni elementi cruciali per la qualità e l'efficacia della *governance* del gruppo e il rispetto della disciplina prudenziale in materia: il riferimento è, in particolare, ai necessari raccordi fra gli organi della capogruppo e quelli delle affiliate, all'omogeneità dei processi di autovalutazione degli organi aziendali, alla verifica dei requisiti degli esponenti delle banche del gruppo. Obiettivo di tali previsioni deve essere

- quello di promuovere, in tutte le componenti del gruppo, *standard* di qualità della *governance* omogenei ed elevati, ispirati alla valorizzazione delle competenze e al riconoscimento del merito;
- specifiche indicazioni sono fornite per quanto riguarda i contenuti del contratto di coesione menzionati nell'art. 37-*bis*, comma 3, lett. b), n. 2, ovvero sia i casi e le modalità di esercizio dei poteri della capogruppo di nomina e revoca dei componenti degli organi delle banche affiliate. I meccanismi delineati a tal fine sono orientati al principio per cui i poteri della capogruppo sono finalizzati all'unitarietà della *governance* del gruppo, all'effettività della direzione e coordinamento della capogruppo, alla sana e prudente gestione delle banche aderenti, evitando peraltro di comprimere oltre il necessario l'autonomia delle banche di credito cooperativo aderenti al gruppo. In tale prospettiva, i casi di esercizio dei poteri di nomina e revoca sono individuati come quelli in cui i processi di selezione e nomina degli organi svolti autonomamente dalle banche aderenti secondo le ordinarie regole societarie non assicurino risultati coerenti con le finalità sopra indicate. Le soluzioni proposte sono anche volte a realizzare le condizioni del controllo secondo i principi contabili internazionali (IFRS 10), come richiesto dall'art. 37-*bis* del TUB;
  - per tali obiettivi, il contratto di coesione e gli statuti delle banche devono regolare i meccanismi di formazione degli organi aziendali in modo da prevedere:
    - una fase di consultazione, anticipata rispetto alla nomina degli organi, in cui la capogruppo esprime il proprio parere sulle candidature proposte in assemblea o dall'organo amministrativo;
    - meccanismi elettorali tali da assicurare che la maggioranza degli organi sia composta da soggetti su cui la capogruppo si è espressa favorevolmente;
    - nelle eventuali situazioni di stallo, il potere della capogruppo di nominare direttamente, per via *extra*-assembleare, gli esponenti nel numero necessario a raggiungere la maggioranza degli organi;
  - ad analoghi meccanismi deve essere ispirata la disciplina contrattuale e statutaria dei poteri di revoca. In un'ottica di efficienza, a discrezione della capogruppo possono essere previste forme di semplificazione dei procedimenti di nomina per singole banche affiliate;
  - si rimarca che le prerogative di nomina e revoca, in aderenza alla lettera e allo spirito dell'art. 37-*bis* TUB e in coerenza con le esigenze di unitarietà del gruppo, sono esercitabili dalla capogruppo su tutte le banche di credito cooperativo affiliate, indipendentemente dalla rischiosità delle singole banche di credito cooperativo;
  - in tema di sistema dei controlli interni e sistemi informativi di gruppo, le indi-

- cazioni normative – che devono trovare riscontro nel contratto di coesione – sono volte ad assicurare che tali sistemi siano adeguati per lo svolgimento del ruolo e dei compiti della capogruppo di indirizzo e controllo delle aderenti, tenendo conto delle peculiarità del gruppo cooperativo rispetto al normale gruppo bancario;
- a tali fini, è necessario che nel gruppo bancario cooperativo – come in ogni gruppo bancario – siano attribuiti alla capogruppo il compito di determinare e implementare il profilo di rischio (RAF: *Risk Appetite Framework*) e le metodologie di misurazione dei rischi a livello consolidato, nonché di verificare e assicurare l'allineamento di ciascuna componente del gruppo al RAF e alle metodologie definite per l'intero gruppo;
  - le disposizioni dettano poi talune indicazioni – che devono trovare attuazione nel contratto di coesione – volte ad assicurare sistemi di pianificazione strategica e di controllo integrati a livello di gruppo, funzionali al ruolo della capogruppo di indirizzo strategico e operativo dell'intero gruppo e di verifica dell'andamento del rischio del gruppo nel suo insieme e delle sue singole componenti;
  - in primo luogo, considerate le caratteristiche del gruppo bancario cooperativo e l'attuale assetto del sistema dei controlli interni delle banche di credito cooperativo, la disciplina prescrive l'esternalizzazione presso la capogruppo di tutte le funzioni di controllo interno, ivi compreso l'*internal audit* e le funzioni di controllo di secondo livello; non è escluso, peraltro, lo svolgimento di compiti operativi di supporto a livello decentrato presso singole banche di credito cooperativo di maggiori dimensioni e meglio organizzate, purché le relative strutture riportino alle corrispondenti funzioni della capogruppo;
  - inoltre, si individuano le aree di attività nelle quali spetta alla capogruppo la definizione e la verifica delle *policy* di assunzione e gestione dei rischi, nel rispetto delle quali si sviluppa l'attività bancaria delle banche aderenti. Si tratta delle aree del rischio di credito, dei rischi finanziari e di mercato, degli investimenti partecipativi e immobiliari, della gestione dei conflitti d'interesse;
  - deve costituire parte integrante del sistema dei controlli interni e dei sistemi informativi di gruppo un sistema di indicatori di *early warning* finalizzato al monitoraggio della rischiosità delle aderenti, all'individuazione degli appropriati interventi (preventivi, correttivi, sanzionatori) sulle banche di credito cooperativo affiliate, all'attivazione tempestiva delle misure di sostegno *intra-gruppo*;
  - tale sistema, che deve essere coerente e non avulso rispetto al RAF e ai controlli di gruppo, realizza una delle condizioni previste dalla disciplina pru-

denziale europea per la vigilanza consolidata delle banche affiliate a un organismo centrale (cfr. art. 10 CRR: *Capital requirements regulation*) e dà concreta evidenza della correlazione che deve necessariamente esservi tra la rischiosità delle banche aderenti e l'azione di controllo e intervento della capogruppo, in attuazione del criterio di "proporzionalità" stabilito dall'art. 37-*bis* TUB;

- in linea con la disciplina prudenziale europea applicabile ai gruppi della specie, il contratto di coesione attribuisce alla capogruppo il compito di dettare disposizioni volte ad assicurare il rispetto degli istituti prudenziali a livello consolidato (requisiti di primo e secondo pilastro; *buffers* di capitale; grandi esposizioni; liquidità, leva finanziaria, finanziamento stabile; informativa al pubblico) nonché l'uniformità dei sistemi e delle metodologie di misurazione dei rischi a fini regolamentari nell'intero gruppo;
- allo scopo di assicurare la coerenza e l'attendibilità del processo di determinazione del capitale complessivo adeguato (ICAAP: *Internal Capital Adequacy Assessment Process*) del gruppo, la capogruppo svolge un ruolo di omogeneizzazione dei criteri e delle metodologie per la predisposizione dei documenti ICAAP da parte delle singole banche di credito cooperativo del gruppo, tenendo conto del principio di proporzionalità e restando ferma la responsabilità di ciascuna banca per il processo condotto a livello individuale. Le stesse indicazioni valgono per il processo di gestione del rischio di liquidità (ILAAP: *Internal Liquidity Adequacy Assessment Process*);
- le disposizioni della capogruppo devono avere a oggetto, altresì, il rispetto delle altre normative prudenziali applicabili al gruppo in materia di governo societario, remunerazioni, controlli interni, partecipazioni detenibili, soggetti collegati, nonché la *compliance* con le normative in materia di trasparenza, usura, antiriciclaggio;
- in conformità dell'art. 61, comma 4, TUB si precisa che le disposizioni della capogruppo devono assicurare l'esecuzione delle istruzioni impartite dall'autorità di vigilanza nell'interesse della stabilità del gruppo e le altre richieste dell'autorità competente;
- con riferimento agli obblighi segnaletici verso l'autorità di vigilanza, si precisano le responsabilità della capogruppo per la trasmissione delle segnalazioni di vigilanza periodiche e delle altre informazioni richieste dall'autorità competente, nonché per la predisposizione dell'informativa di bilancio consolidato;
- per assicurare l'unità strategica del gruppo, le banche affiliate acquisiscono la preventiva approvazione della capogruppo per il compimento di operazioni che abbiano rilievo strategico per il gruppo o per le singole banche. In tale ambito rientrano operazioni quali le fusioni, le scissioni, le cessioni di rap-

porti giuridici, l'acquisto di partecipazioni, l'apertura di succursali, l'avvio dell'operatività all'estero;

- con specifico riferimento alle reti distributive, in vista degli obiettivi di razionalizzazione dell'articolazione territoriale e degli altri canali distributivi delle banche del gruppo, viene rimarcato il ruolo della capogruppo nelle decisioni concernenti le scelte strategiche inerenti all'apertura di succursali e all'impiego dei canali fuori sede (es. reti di agenti e promotori, canali a distanza e *on-line*);
- tra le sanzioni attivabili dalla capogruppo – comunque ispirate a criteri di gradualità e proporzionalità – deve rientrare la possibilità di misure incisive quali il divieto di nuove operazioni, la restrizione delle attività e della rete territoriale. Nei casi più gravi e come *extrema ratio*, deve essere prevista la facoltà di esclusione di una banca di credito cooperativo dal gruppo;
- il contratto deve specificare, oltre che i poteri, anche i doveri della capogruppo. Sulla scorta delle indicazioni desumibili dalle norme primarie e avendo presente lo spirito della riforma, tali doveri possono essere individuati: da un lato, nella salvaguardia del carattere mutualistico delle singole banche di credito cooperativo e dello spirito cooperativo del gruppo, operando la capogruppo (nell'ambito dei suoi compiti e responsabilità) per sostenere la capacità delle banche di credito cooperativo di operare come cooperative autenticamente mutualistiche e a favore dei territori di riferimento e per mantenere la strutturale apertura del gruppo alla partecipazione delle banche di credito cooperativo; dall'altro, nella promozione e nel rafforzamento delle condizioni di stabilità, competitività, efficienza e sana e prudente gestione delle banche affiliate, attraverso il corretto esercizio dei poteri di direzione e coordinamento e un'adeguata offerta di servizi;
- in aderenza alla legge, il contratto di coesione deve disciplinare, altresì, i criteri di equilibrata distribuzione dei vantaggi derivanti dall'appartenenza al gruppo. Nel rimettere la materia all'autonomia contrattuale delle parti, la disciplina di vigilanza richiama alcuni aspetti rilevanti anche sul piano prudenziale, ovverosia: che tali contenuti siano disciplinati in modo da assicurare il corretto esercizio dei poteri di direzione e coordinamento ai sensi delle disposizioni civilistiche rilevanti; che gli oneri di garanzia, che pesano in misura maggiore sulle banche meglio patrimonializzate, siano riequilibrati da tangibili vantaggi, anche economici, per queste ultime;
- in connessione con l'argomento sopra trattato e avendo presente i criteri dei principi contabili internazionali in materia di consolidamento, si richiedono sistemi di remunerazione dei servizi della capogruppo che siano collegati alla *performance* delle banche affiliate;
- le caratteristiche dell'accordo di garanzia sono definite con l'obiettivo priori-

- tario di assicurarne la solidità ed efficacia in ogni situazione, in conformità dei criteri stabiliti dalla disciplina prudenziale europea;
- sua caratteristica fondamentale è di essere una *cross-guarantee* che impegna reciprocamente tutte le banche aderenti, sia in senso verticale (dalla capogruppo alle banche di credito cooperativo e viceversa) sia in senso orizzontale (le banche di credito cooperativo fra loro). Per contemperare l'obiettivo di una garanzia ampia e idonea a fronteggiare anche ipotetiche situazioni di *stress* con l'esigenza di salvaguardare la situazione finanziaria di ciascuna banca di credito cooperativo ed evitare il contagio dell'instabilità, l'impegno di garanzia è commisurato ai mezzi patrimoniali disponibili di ciascuna banca ma è limitato all'ammontare del patrimonio eccedente i requisiti patrimoniali obbligatori a livello individuale (*free capital*);
  - quanto a meccanismi di funzionamento, la garanzia in solido ha doppia valenza:
    - esterna, come garanzia in favore dei creditori per il caso di inadempimento delle obbligazioni di una banca aderente;
    - interna, come meccanismo di supporto finanziario *intra-gruppo* finalizzato a prevenire l'insolvenza e l'illiquidità di ciascuna banca;
  - sotto tale ultimo aspetto, onde consentire il pieno computo dei fondi propri delle banche di credito cooperativo affiliate come capitale regolamentare a livello consolidato, la garanzia si deve conformare ai requisiti di un "*cross-guarantee scheme*" come definito dall'art. 4, n. 127, CRR. In tale prospettiva rileva, in particolare, la capacità di mettere prontamente a disposizione della capogruppo le risorse finanziarie impegnate dalle aderenti, che si realizza ponendo in essere entrambe queste condizioni:
    - l'eliminazione degli ostacoli di diritto e di fatto al trasferimento di risorse nell'ambito del gruppo nel momento in cui i fondi sono chiamati dalla capogruppo;
    - la precostituzione (risorse *ex ante*) di appositi *buffer* di capitale e liquidità presso la capogruppo, da utilizzare per misure di sostegno *intra-gruppo*, in forme che non lascino dubbi circa l'effettiva disponibilità dei fondi e la loro computabilità a fini regolamentari (in particolare, capitale CET1). In alternativa o in combinazione con i *buffer* di CET1, le risorse *ex ante* possono essere costituite anche in forma di patrimoni separati presso la capogruppo;
  - ciascuna banca affiliata sarà chiamata a contribuire ai "fondi prontamente disponibili" per il gruppo in proporzione ai propri RWA, nel limite del *free capital*. Il contratto di coesione deve indicare un criterio di ripartizione della garanzia tra la componente *ex ante* e quella *ex post*, ossia richiamabile in caso di necessità, da specificare tempo per tempo avendo riguardo alle esigen-

- ze del gruppo e delle singole banche affiliate, ai requisiti regolamentari e alle richieste dell'autorità competente;
- elemento fondamentale di funzionamento della garanzia in solido è l'emissione da parte delle banche di credito cooperativo e la sottoscrizione da parte della capogruppo di azioni di finanziamento computabili come CET1 della banca emittente. Di tale strumento di capitale sono definite le caratteristiche fondamentali per quanto concerne:
    - i casi in cui sono obbligatoriamente emesse e sottoscritte, che fanno riferimento ai presupposti delle misure di *early intervention* dell'autorità di vigilanza e all'attuazione di misure previste dal piano di risanamento;
    - i diritti di *governance* attribuiti alla capogruppo in qualità di socio finanziatore, che devono essere idonei a conseguire, di norma, il controllo azionario della banca di credito cooperativo sovvenuta;
    - le condizionalità a carico della banca di credito cooperativo sovvenuta, finalizzate a promuoverne il risanamento e il ritorno all'ordinario funzionamento di una cooperativa bancaria;
  - in tal modo si perseguono gli obiettivi di eliminare ostacoli alla tempestiva ricapitalizzazione delle banche di credito cooperativo nei casi in cui questa si rende necessaria ed evitare incentivi all'azzardo morale;
  - in coerenza con le previsioni di legge, le disposizioni di vigilanza forniscono indicazioni sui contenuti minimi del contratto di coesione per quanto riguarda l'adesione al gruppo bancario cooperativo e il recesso e l'esclusione dal medesimo;
  - l'eventualità del recesso dal gruppo è contemplata, in aderenza alla legge, come ipotesi eccezionale, in linea con il requisito di permanenza dell'affiliazione prescritto dalla disciplina prudenziale. In tale prospettiva, il recesso è subordinato a circostanze motivate e ad ampi termini di preavviso. Analogamente, anche l'esclusione dal gruppo si configura come estremo rimedio in caso di grave e non altrimenti rimediabile violazione degli obblighi derivanti dal contratto di coesione;
  - in linea con le previsioni di legge relativamente ai principi di non discriminazione e solidarietà tra banche cooperative a mutualità prevalente, si forniscono indicazioni sui requisiti di ammissione e sulle procedure deliberative concernenti l'ingresso e l'uscita dal gruppo. A tal fine si prevede, fra l'altro, che le decisioni siano assunte dall'organo con funzione di supervisione strategica della capogruppo, sentito l'organo con funzione di controllo, e motivate avendo riguardo alla situazione prudenziale del gruppo e ai criteri stabiliti in contratto;
  - l'efficacia delle deliberazioni di ingresso ed *exit* dal gruppo è condizionata

all'autorizzazione dell'autorità competente, che è concessa avendo riguardo al rispetto dei criteri normativi alle condizioni prudenziali del gruppo e, quando rilevante, dei singoli intermediari.

La Sezione IV è dedicata agli statuti:

- gli statuti della capogruppo e delle banche di credito cooperativo affiliate dovranno contenere le clausole normalmente presenti negli statuti delle società di un gruppo bancario, concernenti l'attività di direzione e coordinamento della capogruppo, con gli adattamenti necessari in ragione delle peculiarità del controllo su base contrattuale;
- gli statuti delle banche di credito cooperativo dovranno, inoltre, contenere specifiche clausole volte a:
  - conformare le procedure di nomina degli organi alle prerogative della capogruppo stabilite dal contratto di coesione;
  - rendere possibile la tempestiva emissione di azioni di finanziamento riservate alla sottoscrizione della capogruppo;
- le banche di credito cooperativo affiliate dovranno adottare un comune statuto-tipo, condiviso dalla capogruppo e valutato conforme a sana e prudente gestione dalla Banca d'Italia. Le modifiche statutarie conformi allo statuto-tipo saranno oggetto di accertamento della Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 56 TUB, con procedura semplificata. Eventuali scostamenti dalle clausole dello statuto-tipo o introduzione di clausole ivi non contemplate potranno essere proposte dalle singole banche di credito cooperativo, con il parere della capogruppo, e soggette ad accertamento secondo la procedura ordinaria;
- le banche aderenti a un gruppo provinciale devono contenere specifiche clausole volte a limitare l'operatività di tali banche esclusivamente nell'ambito della provincia autonoma.

La Sezione V si occupa della costituzione del gruppo bancario cooperativo:

- in questa Sezione si forniscono indicazioni sulla scansione dei procedimenti amministrativi che vengono in rilievo in sede di costituzione del gruppo bancario cooperativo, sulle informazioni e sui documenti che devono essere presentati dai proponenti, sui criteri cui la Banca d'Italia si attiene nella valutazione delle istanze;
- le valutazioni di vigilanza nel procedimento di costituzione del gruppo si incentrano sulle caratteristiche quali-quantitative della banca che si propone come capogruppo, sull'adeguatezza dei poteri di direzione e coordinamento stabiliti nel contratto di coesione, sull'adeguatezza patrimoniale e finanziaria del gruppo alla luce dell'accordo di garanzia in solido. Nel caso di gruppi si-



gnificativi a fini SSM (*Single Supervisory Mechanism*), è sentita la Banca Centrale Europea;

- il procedimento di accertamento e gli adempimenti successivi sono disciplinati in modo da ridurre, per quanto possibile, il numero e la complessità dei procedimenti connessi (attinenti, fra l'altro, alle modifiche statutarie delle banche di credito cooperativo aderenti). Nell'eventualità che le banche di credito cooperativo aderenti al gruppo siano in numero diverso da quelle proposte nell'istanza, è possibile avviare una nuova valutazione circa l'esistenza dei presupposti per la costituzione del gruppo;
- infine, per agevolare la consapevolezza delle banche di credito cooperativo sulle opzioni disponibili nella fase di prima applicazione della riforma, si forniscono indicazioni procedurali sulle possibilità consentite dalla legge e sui termini per il loro esercizio.

## 8. Il parere della Banca Centrale Europea

In virtù degli artt. 127, par. 4, e 282, par. 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'art. 2, par. 1, terzo e sesto trattino, della Decisione del Consiglio 98/415/CE1, la Banca Centrale Europea ha adottato – con riguardo allo schema di circolare della Banca d'Italia – il parere di seguito illustrato:

- lo schema di circolare definisce la composizione di un gruppo bancario cooperativo e stabilisce le condizioni che devono essere soddisfatte dai suoi componenti. Ai sensi dello schema di circolare, un gruppo bancario cooperativo è composto:
  - da una capogruppo;
  - dalle banche di credito cooperativo che hanno aderito a un contratto di coesione;
  - da altre banche che non siano banche di credito cooperativo;
  - da società finanziarie e strumentali controllate dalla capogruppo;
- ai sensi dello schema di circolare, i poteri di direzione e coordinamento sulle banche affiliate spettano esclusivamente alla capogruppo, cui è attribuita la responsabilità per la stabilità e la sana e prudente gestione del gruppo bancario cooperativo. Le attività che rientrano nell'esclusiva responsabilità della capogruppo non possono essere esternalizzate o delegate. Inoltre, un gruppo bancario cooperativo può comprendere un sottogruppo territoriale costituito da una *sub-holding* avente sede in uno specifico ambito territoriale. La *sub-holding* svolge funzioni di supporto della capogruppo per l'attività di indi-

- rizzo e monitoraggio delle banche di credito cooperativo trasmettendo a queste ultime le disposizioni impartite dalla capogruppo. Tutti i componenti del sottogruppo, compresa la *sub-holding*, sono soggetti all'attività di direzione e coordinamento della capogruppo;
- con la stipula di un contratto di coesione, le banche di credito cooperativo aderiscono al gruppo bancario cooperativo e accettano di essere sottoposte all'attività di direzione e coordinamento della capogruppo e ai poteri e controlli della stessa. I poteri della capogruppo includono:
    - l'emanazione di disposizioni vincolanti alle banche affiliate e alle altre società del gruppo bancario cooperativo;
    - l'adozione di idonee misure correttive ove le banche di credito cooperativo affiliate non ottemperino alle disposizioni impartite dalla capogruppo;
    - l'applicazione di sanzioni proporzionate alla gravità della violazione degli obblighi contrattuali in questione;
  - il rispetto delle disposizioni della capogruppo in conformità al contratto di coesione è assicurato da un sistema di controlli e interventi sulle banche affiliate, proporzionato alla rischiosità di esse;
  - i poteri della capogruppo riguardano:
    - il governo societario del gruppo bancario cooperativo e dei suoi componenti, ivi compresi i processi di nomina, revoca e sostituzione dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle banche affiliate;
    - i controlli interni e i sistemi informativi;
    - le attività di controllo e intervento sulle banche affiliate;
    - i requisiti prudenziali e gli obblighi segnaletici;
    - le decisioni di rilievo strategico;
    - le sanzioni;
  - lo schema di circolare impone alla capogruppo e alle banche affiliate di stipulare un accordo di garanzia reciproca in forza del quale la capogruppo garantisce tutte le banche affiliate per le obbligazioni da queste assunte e ciascuna banca affiliata garantisce la capogruppo e le altre banche affiliate per le obbligazioni di queste. L'accordo di garanzia reciproca presenta una duplice valenza. In primo luogo, le banche aderenti assumono in solido, entro il limite dell'obbligo di garanzia individuale, le obbligazioni di ogni altra banca aderente che si renda inadempiente verso i propri creditori (garanzia con efficacia esterna). In secondo luogo, è previsto un meccanismo di sostegno finanziario *intra*-gruppo con cui le banche aderenti si forniscono il sostegno finanziario necessario per assicurare la loro solvibilità e liquidità, in particolare per il rispetto dei requisiti prudenziali e delle richieste dell'autorità di vigilanza. Tale meccanismo contribuisce a evitare l'assoggettamento a procedure di risoluzione;

- lo schema di circolare attribuisce anche determinati poteri all'autorità competente, ossia alla Banca Centrale Europea o alla Banca d'Italia, a seconda dei casi, in linea con il Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio. In particolare, le seguenti delibere non sono efficaci o non possono essere eseguite fin quando non intervenga l'autorizzazione dell'autorità competente:
  - recesso;
  - esclusione dal gruppo bancario cooperativo;
  - ammissione o diniego dell'ammissione al gruppo bancario cooperativo;
- lo schema di circolare attribuisce alla capogruppo il potere di dare disposizioni alle banche affiliate per l'esecuzione delle istruzioni impartite dall'autorità competente;
- la Banca Centrale Europea valuta favorevolmente che lo schema di circolare preveda che la capogruppo costituisca il gruppo bancario cooperativo assoggettandolo ai suoi poteri di direzione e coordinamento, precisati nel contratto di coesione stipulato tra la capogruppo e le banche cooperative affiliate. Tali poteri sono finalizzati ad assicurare unità di direzione strategica e del sistema dei controlli interni del gruppo bancario cooperativo, nonché l'osservanza dei requisiti prudenziali ad esso applicabili;
- la Banca Centrale Europea prende atto dei poteri conferiti alla Banca Centrale Europea, in quanto autorità competente in forza dello schema di circolare, in linea con il Regolamento (UE) n. 1024/2013;
- la costituzione di un gruppo bancario cooperativo pone la capogruppo di fronte a sfide significative in termini di gestione del rischio e sistemi di controllo. In particolare, la Banca Centrale Europea evidenzia che la capogruppo dovrebbe poter dirigere e coordinare il gruppo bancario cooperativo, anche impartendo istruzioni dirette alle banche affiliate in ogni circostanza al fine di assicurare l'osservanza delle norme prudenziali e dei requisiti di vigilanza applicabili e garantire che le operazioni e le strategie dei componenti del gruppo bancario cooperativo siano in linea con le politiche e gli obiettivi di quest'ultimo. È di estrema importanza che i gruppi bancari cooperativi abbiano funzioni di controllo ben congegnate, ivi compresi la gestione del rischio, il controllo di conformità, l'*audit* interno e la pianificazione, facenti capo esclusivamente alla capogruppo;
- ai sensi dello schema di circolare, la capogruppo svolge in regime di esternalizzazione le funzioni di controllo interno per le banche affiliate, fatta salva la possibilità di mantenere strutture di supporto operativo presso le banche affiliate di maggiore dimensione e dotate di adeguati assetti organizzativi. Tuttavia, poiché uno dei principali obiettivi della riforma è quello di definire più specificamente i poteri esclusivi di direzione e coordinamento della capogruppo sulle banche affiliate, sarebbe utile integrare la disposizione con

un chiarimento esplicito. Tale chiarimento dovrebbe precisare che le strutture di supporto operativo sono in ogni caso funzionalmente dipendenti dalle funzioni di controllo della capogruppo e a esse subordinate;

- lo schema di circolare non disciplina esaurientemente i poteri decisionali della capogruppo rispetto alla concessione di finanziamenti sopra un certo importo. In armonia con la disciplina italiana sui gruppi bancari, lo schema di circolare dovrebbe prevedere anche l'istituzione, a livello del gruppo bancario cooperativo, di un sistema di controllo in relazione a operazioni di grandi dimensioni. In particolare, dovrebbero essere conferiti alla capogruppo specifici poteri di approvazione di operazioni di concessione di finanziamenti, sia sotto forma di prestito che di garanzia o in qualsiasi altra forma, eccedenti una determinata percentuale dei fondi propri della banca affiliata. Analogamente, dovrebbe essere attribuito alla capogruppo il potere di approvare le operazioni qualora l'esposizione totale nei confronti dello stesso cliente o di un gruppo di clienti connessi superi determinate soglie;
- ai sensi dello schema di circolare, la capogruppo può prevedere in statuto che una quota fino al 50% dei suoi organi sia riservata a esponenti delle banche affiliate classificate come meno rischiose. Le procedure di selezione per tali posizioni sono basate sul merito e tengono conto delle capacità dimostrate e dei risultati conseguiti dai candidati nell'amministrazione delle banche del gruppo bancario cooperativo. Tuttavia lo schema di circolare non fa menzione di altri soggetti che occupano posizioni-chiave nell'organizzazione aziendale (c.d. "*key manager*"). La Banca d'Italia potrebbe considerare di estendere la sopracitata parte del processo di selezione basato sul merito a tali soggetti per la nomina degli organi nella capogruppo nonché nei sottogruppi locali. I soggetti che occupano posizioni-chiave potrebbero essere assoggettati a obblighi supplementari di rotazione per assicurarne l'indipendenza;
- ai sensi dello schema di circolare, la capogruppo ha il potere di impartire disposizioni in merito alla gestione e alla valutazione delle esposizioni deteriorate. La classe più importante di esposizioni deteriorate, ossia le sofferenze, dovrebbe essere gestita direttamente dalla capogruppo, fatto che presenterebbe diversi vantaggi:
  - consentirebbe alla capogruppo di sviluppare una strategia efficace per negoziare e attuare la cessione delle sofferenze, inclusa, se del caso, la gestione di esse dopo la cessione;
  - contribuirebbe allo sviluppo di una strategia globale di medio e lungo termine coerente e solida e volta alla gestione a livello della capogruppo delle sofferenze per l'intero gruppo bancario cooperativo;
  - fornirebbe indicazioni in merito alla separazione tra la struttura deputata all'erogazione dei finanziamenti e quella che si occupa delle sofferenze;

- ai sensi dello schema di circolare, la capogruppo e le banche affiliate devono dotarsi di meccanismi di integrazione dei sistemi informativi e dei processi di gestione dei dati, che assicurino l'affidabilità e la correttezza delle rilevazioni dei rischi a livello individuale e consolidato. Al riguardo sarebbe opportuno introdurre un termine per la realizzazione di un sistema informativo unificato. In particolare, lo schema di circolare dovrebbe essere modificato per assicurare che i contratti di coesione prevedano l'adozione di un sistema informativo e di un processo di gestione dei dati unici entro un lasso di tempo ragionevole, ma non oltre tre anni dalla data di stipula del contratto di coesione. Nel periodo intermedio sarebbe necessaria l'adozione di un meccanismo di integrazione adeguato per assicurare l'affidabilità e la correttezza delle rilevazioni dei rischi a livello individuale e consolidato;
- lo schema di circolare attribuisce alla capogruppo:
  - compiti di monitoraggio e classificazione dei rischi a cui sono esposte le banche aderenti e il sistema nel suo insieme;
  - poteri di intervento;
  - compiti di analisi dei rischi e la sua comunicazione alle banche aderenti;
- lo schema di circolare dovrebbe precisare che tali poteri e compiti devono essere esercitati dalla capogruppo almeno su base annuale e, se del caso, più frequentemente in ragione della rischiosità della banca affiliata;
- ai sensi dello schema di circolare, il contratto di coesione attribuisce alla capogruppo il potere di:
  - emanare disposizioni nei confronti delle banche affiliate per il rispetto dei requisiti prudenziali applicabili a livello individuale e consolidato;
  - definire e adottare le metodologie di misurazione dei rischi a fini regolamentari;
  - definire regole e criteri per la determinazione del processo interno di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale (ICAAP: *Internal Capital Adequacy Assessment Process*) a livello individuale;
  - dare attuazione alle istruzioni impartite dall'autorità competente;
- al riguardo, è importante che lo schema di circolare imponga alla capogruppo di fissare criteri uniformi per lo scenario di *stress* applicato da ciascuna banca di credito cooperativo come parte dell'ICAAP;
- lo schema di circolare vincola l'ambito del controllo esercitato dalla capogruppo sulle banche affiliate, inclusi gli interventi e i poteri sanzionatori. L'attività di controllo deve essere strettamente correlata a una serie di indicatori predefiniti, alle risultanze della complessiva attività di controllo e ai risultati degli interventi già posti in essere. Gli indicatori di "*early warning*" devono aver riguardo almeno ai seguenti aspetti: fondi propri, rischio di credito, redditività, liquidità e raccolta. Tali disposizioni dovrebbero precisare

ulteriormente che l'attività di controllo è fondata su un sistema di indicatori progressivi secondo un approccio "a semaforo" (*traffic-light approach*). L'attività di controllo dovrebbe essere concepita in modo da impedire, per quanto possibile, l'imposizione di misure da parte dell'autorità competente su base individuale o consolidata. In particolare, l'attività di controllo dovrebbe essere basata su un sistema di "early warning" e di indicatori di intervento o di risanamento che consentano alla capogruppo di:

- verificare il rispetto da parte delle banche affiliate delle disposizioni impartite dalla capogruppo;
- classificare il livello di rischio a cui le banche affiliate sono esposte;
- fornire gli elementi istruttori a supporto degli interventi e delle misure sanzionatorie attivabili nei confronti delle banche affiliate in conformità al contratto di coesione;
- attivare tempestivamente misure appropriate di sostegno *intra*-gruppo previste nell'accordo di garanzia reciproca;
- lo schema di circolare delinea il procedimento amministrativo che una banca che intenda diventare una capogruppo deve seguire per costituire un gruppo bancario cooperativo. Se il nuovo gruppo bancario cooperativo si qualifica come soggetto vigilato significativo ai fini del Meccanismo di vigilanza unico, la Banca d'Italia decide solo dopo aver sentito la Banca centrale europea. Ciò dovrebbe garantire che la Banca Centrale Europea sia in grado di adempiere ai compiti indicati nell'art. 4, par. 1, del Regolamento (UE) n. 1024/2013. Resta inteso che tale procedimento amministrativo fa salvi i poteri conferiti alla Banca Centrale Europea dal Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio. Ai sensi di tale regolamento, la Banca Centrale Europea è l'autorità competente responsabile per il rilascio e la revoca delle autorizzazioni degli enti creditizi, per l'accesso all'attività degli enti creditizi e per il rispetto della Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che impone agli enti creditizi di dotarsi di solidi dispositivi di *governance*;
- lo schema di circolare prevede che l'esclusione di una banca aderente possa aver luogo nei casi più gravi. Tuttavia, al fine di assicurare certezza giuridica, lo schema di circolare dovrebbe precisare più chiaramente le condizioni per disporre l'esclusione. Inoltre, l'obbligo del contratto di coesione di fare riferimento a "gravi violazioni" dovrebbe essere ulteriormente precisato.

## 9. Il parere di Euricse

In data 12 settembre 2016, Euricse (*European research Institute of Cooperative and Social Enterprises*) ha formulato la propria "Risposta alla consulta-

*zione della Banca d'Italia sulle Disposizioni di Vigilanza per il Gruppo Bancario Cooperativo”.*

Euricse è un centro di ricerca specializzato nello studio delle imprese cooperative e sociali, e più in generale di tutti i modelli di impresa che operano per fini diversi dal profitto. Una parte significativa delle attività di ricerca dell'Istituto è fin dalla sua costituzione dedicata ai temi legati al credito cooperativo, di cui sono stati indagati approfonditamente numerosi aspetti, in alcuni casi anche in collaborazione con ricercatori della Banca d'Italia. Negli anni diverse ricerche sia teoriche che empiriche portate avanti da Euricse a livello nazionale ed internazionale si sono concentrate sul ruolo e le specificità delle banche di credito cooperativo, approfondendo tematiche legate alla *governance*, al rapporto tra banca e soci, alla concorrenza interna ed esterna al sistema delle banche di credito cooperativo, all'impatto sullo sviluppo locale, fino al comportamento prima e durante gli anni della crisi. Euricse si è fatto inoltre promotore di un gruppo di lavoro stabile sul credito cooperativo che raccoglie i maggiori esperti in materia a livello europeo, e organizza ogni anno un *workshop* internazionale dedicato al rapporto tra credito cooperativo e sviluppo locale.

Di seguito si richiamano le osservazioni formulate:

- se analizzate dal punto di vista della ricerca scientifica e delle conoscenze maturate in anni di studio, le disposizioni di vigilanza proposte dalla Banca d'Italia in attuazione della riforma delle banche di credito cooperativo (artt. da 1 a 2-*bis* del d.l. n. 18/2016, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 49/2016) destano numerose perplessità, sia per quanto riguarda le premesse su cui (esplicitamente o implicitamente) si fondano, sia per quanto riguarda la loro coerenza, interna e con il testo della norma a cui devono dare attuazione;
- per quanto riguarda le premesse, l'intero documento rispecchia l'atteggiamento che ha caratterizzato le posizioni sia del Governo che della Banca Centrale Europea e della Banca d'Italia nei confronti del credito cooperativo italiano negli ultimi anni. Adottando un'ottica di equilibrio parziale, che non consente di considerare gli effetti complessivi sul benessere della collettività, tale atteggiamento tende ad enfatizzare i limiti di questo tipo di banche e non tiene conto adeguatamente né delle loro specificità, né della loro rilevanza, abbondantemente supportata, per l'Italia e non solo, da non discutibili evidenze empiriche;
- in particolare, l'azione sia del Governo sia della Banca d'Italia:
  - parte dal presupposto che i problemi del credito cooperativo siano di tipo sistemico, ma le evidenze non suffragano questa conclusione. Si insiste

molto sulle banche di credito cooperativo in difficoltà ma molte di queste banche godono di salute migliore della maggior parte delle banche commerciali, come dimostrano i valori medi di capitalizzazione;

- non pare tenere in adeguato conto l'importanza delle banche di credito cooperativo, in particolare nel finanziamento delle famiglie produttrici e delle piccole e medie imprese, di cui detengono una quota ben superiore a quella media di mercato; né del fatto che si tratta di un credito generalmente meno costoso per i clienti. Questa maggior attenzione alle piccole imprese sembra peraltro dipendere più dalla natura cooperativa di queste banche che dal fatto di operare in ambiti territoriali limitati, come hanno dimostrato le stesse ricerche della Banca d'Italia, secondo le quali le banche locali diverse da quelle cooperative hanno avuto per tutti gli anni '70-'90 un ruolo molto limitato proprio nel finanziamento delle PMI e proprio nelle regioni – quelle della cosiddetta Terza Italia – in cui queste sono maggiormente diffuse;
- trascura il significativo e ben documentato contributo del credito cooperativo allo sviluppo locale, e l'importante funzione anticiclica svolta da queste banche negli anni della crisi. I problemi, laddove presenti, non sono infatti dipesi solo dalla inadeguatezza della *governance* – come sostenuto in modo ricorrente da autorevoli esponenti sia del Governo che della Banca d'Italia – ma sono più frequentemente legati al sostegno che queste banche hanno dato all'economia prima e durante la crisi, soprattutto nei primi anni del ciclo recessivo, quando le altre banche (specie le grandi banche commerciali) hanno drasticamente ridotto l'offerta di credito. Non basta quindi considerare la situazione di queste banche solo nel tempo della crisi senza tenere conto che la stessa le ha colpite più delle altre banche a seguito del loro legame con l'economia reale dei territori. Considerazione peraltro che vale anche per le altre banche locali, anche non cooperative. Nella misura in cui si valuta che la *governance* sia stata inadeguata perché ha concesso credito in casi in cui non andava concesso, questo chiama in causa non tanto la natura del credito cooperativo quanto la vigilanza su tutte le banche locali. Le difficoltà del credito cooperativo sono state quindi la conseguenza dell'aver operato secondo la propria natura, scontando la difficoltà per questo tipo di banche a rifiutare il proprio sostegno all'economia locale nei territori in cui esse operano in una fase di particolare difficoltà di cui era impossibile prevedere *ex ante* la durata e l'intensità. Sembra peraltro difficile che molti territori, soprattutto quelli serviti esclusivamente da banche di credito cooperativo, possano uscire dalla crisi senza il contributo che il credito cooperativo ha sempre dato e ancora deve poter dare allo sviluppo locale;



- dimentica che all'origine delle difficoltà oggi sanzionate vanno anche annoverate alcune politiche passate dell'autorità di vigilanza e *antitrust*. Tra queste le più rilevanti sono:
  - l'aver impedito (e sanzionato) accordi che cercavano di impedire la concorrenza tra banche di credito cooperativo negli stessi territori;
  - l'aver limitato l'elettorato passivo per i consigli di amministrazione a poche figure professionali senza tener conto dei potenziali conflitti di interesse che questo avrebbe creato;
  - l'averle obbligate a partecipare ai recenti salvataggi bancari senza peraltro aver previsto alcuna regola di reciprocità;
- sottovaluta il fatto che, diversamente da quanto avvenuto per le altre banche, tutte le crisi delle banche di credito cooperativo sono state fino a questo momento affrontate con le sole risorse interne al sistema, senza alcun onere per le finanze pubbliche, e che anche questo ha inciso in modo significativo sullo stato di *stress* in cui si trova attualmente il credito cooperativo italiano;
- privilegia un impianto della norma pensato quasi esclusivamente per consentire alle banche di credito cooperativo di ricapitalizzarsi raccogliendo investimenti sul mercato finanziario, anche a costo di perdere la propria identità cooperativa. Ma tenendo in scarsa considerazione il fatto che:
  - non c'è mercato per questo tipo di investimenti, come i fatti di cronaca di questi giorni dimostrano;
  - queste banche sono mediamente già meglio capitalizzate delle altre, anche grazie alla loro natura cooperativa;
- la crescita sostenuta degli impieghi ha determinato un peggioramento della qualità del credito. Lo *stock* di sofferenze lorde delle banche di credito cooperativo è cresciuto dell'8,2% rispetto all'anno precedente (contro il 9,1% del sistema bancario italiano), raggiungendo il valore di 15,3 miliardi di euro. Il rapporto sofferenze lorde/impieghi delle banche di credito cooperativo è ancora superiore alla media di sistema ed è pari all'11,4% (10,9% nell'industria bancaria), mentre l'incidenza delle inadempienze probabili sugli impieghi è pari al 7,8% (6,8% nel sistema bancario). Di questa dinamica si possono dare due letture: da un lato si può affermare che gli impieghi erogati dalle banche di credito cooperativo hanno attirato una clientela più rischiosa, che non ha trovato linee di credito presso altri istituti. Dall'altro questo dato descrive la scelta delle banche di credito cooperativo di sostenere l'economia locale durante un periodo di crisi, pagandone le conseguenze. La scelta di sostenere il territorio in un periodo di difficoltà pare adesso ripagare queste banche, che hanno visto anche nel 2015 un aumento del numero di soci del 3,3%, raggiungendo le 1.248.724 unità (pari al 2% della popolazione italia-

na). Nel dettaglio, sono cresciuti maggiormente i soci non affidati, che sono aumentati del 3,5% e rappresentano più del 61% dei nuovi soci (Federcasse, 2015). Né la possibilità di avere un finanziamento, né i ridotti margini di interesse e la bassa redditività delle banche di credito cooperativo possono essere la spiegazione di questa crescita, dato che per la maggior parte si tratta di soci non affidati;

- la forma cooperativa è l'unica che consente a questo sistema di rimanere ancora oggi a totale controllo italiano, cosa che non si può più dire degli altri grandi gruppi bancari del nostro paese;
- ciò considerato si può dire quindi in generale che il documento della Banca d'Italia appare basato su un approccio discutibile e poco suffragato dalle evidenze empiriche a disposizione, che ha già generato conseguenze negative per il sistema del credito cooperativo che probabilmente potevano essere evitate, e che non dovrebbe essere l'ispiratore di una riforma che è destinata a durare nel lungo termine e ad avere conseguenze rilevanti non solo sul credito cooperativo, ma soprattutto sullo sviluppo economico di aree e gruppi di imprese importanti del paese;
- oltre a rispecchiare un'impostazione poco condivisibile per i motivi elencati sopra, il documento di Banca d'Italia presenta al suo interno diverse criticità. In particolare si segnalano le seguenti:
  - nella riduzione estrema degli spazi di autonomia per le singole banche di credito cooperativo (impropriamente definite "affiliate" quando in realtà sono le proprietarie della capogruppo in quanto detengono la maggior parte del capitale), anche a prescindere dai profili di rischio, le disposizioni di Banca d'Italia (che non si limitano ad individuare il contenuto minimo del contratto di coesione ma si spingono ad enunciare anche i principi e i criteri) paiono in contraddizione sia con il testo primario della riforma del credito cooperativo approvato dal governo, sia con la normativa vigente, che nell'articolato del d.lgs. n. 385/1993 lasciato invariato dalla riforma continua a riconoscere alle banche di credito cooperativo autonomia giuridica rispetto alla capogruppo con tutto ciò che ne consegue. Ad esempio, mantenendo esse il carattere di cooperative devono essere vigilate anche, come previsto dall'art. 45 della Costituzione italiana, da appositi organi esterni e diversi dal gruppo;
  - nel documento, tra i doveri della capogruppo il documento indica quello di «riconoscere e salvaguardare le finalità mutualistiche delle banche di credito cooperativo» e di «mantenere lo spirito cooperativo del gruppo, prescrivendo un esercizio del ruolo che sia coerente con i principi di mutualità prevalente, solidarietà, parità di trattamento e non discriminazione caratteristici della categoria del credito cooperativo». Tuttavia il disegno di grup-

po unico che emerge dalla normativa è poco chiaro per quanto riguarda la mutualità e ha poco o nulla dell'essenza cooperativa. Anzi, è in contrasto con quasi tutti i principi cooperativi sanciti dall'*International Cooperative Alliance* (ICA) e universalmente accettati come i tratti distintivi dell'impresa cooperativa. In particolare:

- svuotando di fatto le assemblee generali delle singole banche di credito cooperativo dei loro poteri sia decisionali sia di controllo, le disposizioni violano i principi 1, 2 e 4, che sanciscono rispettivamente l'Adesione libera e volontaria («Le cooperative sono organizzazioni volontarie e aperte a tutti gli individui capaci di usare i servizi offerti e desiderosi di accettare le responsabilità connesse all'adesione [...]»), il Controllo democratico da parte dei soci («Le cooperative sono organizzazioni democratiche, controllate dai propri soci che partecipano attivamente nello stabilire le politiche e nell'assumere le relative decisioni»), e l'Autonomia e Indipendenza delle imprese cooperative («le cooperative sono organizzazioni autonome, autosufficienti, controllate dai propri soci. Nel caso in cui esse sottoscrivano accordi con altre organizzazioni [...] o ottengano capitale da fonti esterne, le cooperative sono tenute ad assicurare sempre il controllo democratico da parte dei soci e mantenere l'autonomia della cooperativa stessa»). Infatti non solo le decisioni strategiche vengono imposte dall'alto e non approvate dai soci, che rimangono proprietari della banca di credito cooperativo solo formalmente perché vengono di fatto esautorati dai diritti di proprietà, ma si impone anche che gli stessi amministratori debbano essere approvati dalla capogruppo prima ancora di essere eletti, togliendo così ai soci la scelta dei propri amministratori;
- l'affievolimento (se non la perdita) da parte del socio dei diritti di proprietà e di scelta degli amministratori ridimensiona inevitabilmente l'interesse dei clienti a entrare come soci con una quota, e mina alla base il terzo principio cooperativo sulla Partecipazione economica dei soci («I soci contribuiscono equamente al capitale delle proprie cooperative e lo controllano democraticamente. [...]»);
- il patto di coesione, con cui si legano le banche di credito cooperativo alla capogruppo, ma anche le banche di credito cooperativo tra di loro, disattende il sesto principio della Cooperazione tra cooperative («le cooperative servono i propri soci nel modo più efficiente e rafforzano il movimento cooperativo lavorando insieme, attraverso le strutture locali, nazionali, regionali ed internazionali»). Infatti, da un lato si persegue l'omogeneizzazione delle “affiliate” sul lato del *business* (probabilmente con una omologazione che tenderà ad imporre alle banche di credito cooperativo minori gli *standard* delle banche di credito cooperativo più

- grandi), ma senza dire chiaramente se queste banche debbano o no rimanere in concorrenza tra loro. Se è probabile che il processo di razionalizzazione che la capogruppo dovrà certamente portare avanti comporterà l'eliminazione di sportelli che si sovrappongono soprattutto nelle municipalità minori, non sembra che la stessa capogruppo possa impedire la concorrenza tra banche appartenenti al gruppo laddove vi è una sovrapposizione delle aree di operatività. Dall'altro si genera disomogeneità nella *governance*, creando differenze significative nelle possibilità di accesso agli organi di governo della capogruppo in base alle dimensioni e non solo alla rischiosità delle cooperative di primo livello. I membri degli organi della capogruppo sono scelti infatti tra gli esponenti delle banche classificate come meno rischiose, e le banche di credito cooperativo più grandi avranno più possibilità di entrare in quanto potranno detenere quote maggiori, con relative conseguenze sulle scelte di *business*;
- il fatto che praticamente tutte le politiche strategiche siano decise dalla capogruppo e che debbano essere le stesse per tutte le banche di credito cooperativo aderenti rischia di compromettere la capacità delle singole cooperative di ottemperare al settimo principio, ovvero l'Impegno verso la collettività («Le cooperative lavorano per uno sviluppo sostenibile delle proprie comunità attraverso politiche approvate dai propri soci»). Disposizioni troppo vincolanti come quelle dettate da una capogruppo che non è sottoposta a vincolo di territorialità, potrebbero infatti rendere difficile se non impossibile per molte banche di credito cooperativo continuare a svolgere il loro ruolo di attori di sviluppo locale;
  - infine, le banche di credito cooperativo dovranno rispettare le condizioni imposte loro dal Codice Civile e dal TUB (mutualità prevalente, localismo, democraticità e *non-for-profit*) in un contesto notevolmente cambiato, e ad oggi, sulla scorta delle Disposizioni presentate, non è chiaro come ciò sarà possibile;
  - le disposizioni di vigilanza non chiariscono a cosa esse si riferiscono quando richiamano il principio di mutualità, rischiando di renderne difficile, se non impossibile, l'applicazione. Infatti, ai fini della nuova normativa non sembra rilevante la regola di operare prevalentemente con soci bensì quella della natura non speculativa e relazionale dell'attività creditizia, con le relative conseguenze sulla capacità di erogare credito anche ad imprese non in grado di fornire tutte le informazioni necessarie per applicare modalità di selezione che prescindono dalla conoscenza diretta degli imprenditori. Se questo è ciò che si vuole intendere con mutualità è evidente che la normativa proposta va nella direzione opposta, perché tende a ridurre le banche di credito cooperativo a poco più che semplici sportelli del gruppo con com-

portamenti attesi più simili a quelli delle banche nazionali che a quelli tipici del credito cooperativo; con il conseguente danno in termini di accesso al credito non solo delle piccole imprese, che fino ad oggi sono state servite soprattutto dal credito cooperativo, ma anche delle famiglie produttrici e consumatrici;

- per quanto si richiami più volte nel documento il principio di proporzionalità stabilito dall'art. 37-*bis* TUB, secondo il quale i poteri di coordinamento e direzione della capogruppo dovrebbero essere vincolati alla rischiosità delle aderenti, di fatto non rimane quasi nulla dell'idea di formare un gruppo innovativo basato sul rischio; al contrario tutte le banche aderenti al gruppo sono trattate come soggetti potenzialmente rischiosi, e vanno contro l'idea di gruppo *risk-based* molte delle norme proposte, a partire dai controlli *ex ante* sui candidati alle cariche sociali indipendentemente dalla situazione oggettiva della banca;
- le misure proposte inoltre pongono un problema legato al controllo del gruppo bancario, sia interno sia esterno:
  - internamente, vi sono troppi limiti alla possibilità delle stesse banche di credito cooperativo di influenzare e controllare le strategie del gruppo, di cui pure sono formalmente proprietarie. Lo scenario che si prefigura è quello di un controllo pressoché totale da parte della capogruppo nella definizione e implementazione delle strategie di sistema, ma questo potere non è sufficientemente controbilanciato dalla capacità delle affiliate di influenzare la definizione di queste strategie, il che rafforza ulteriormente il rischio di perdita dell'identità cooperativa;
  - esternamente, lo stesso gruppo, rimanendo cooperativo, deve essere vigilato in quanto tale e deve poter essere sanzionato nel caso in cui si comporti con gli aderenti in modo non cooperativo (come richiesto dalla stessa proposta di regolamentazione, che per la verità non sembra molto incisiva con riguardo proprio ai doveri della capogruppo nei confronti delle aderenti). In assenza di revisioni, ciò potrebbe portare i vertici della capogruppo all'autoreferenzialità e, potenzialmente, generare problemi di *governance* non dissimili da quelli sperimentati negli scorsi due decenni dalle fondazioni di origine bancaria, che sono all'origine di dissesti ben più gravi di quelli che hanno interessato alcune banche di credito cooperativo;
- in conclusione, si ritiene necessaria una normativa più equilibrata di quella proposta nel documento oggetto di consultazione, che sia in grado di garantire la sostenibilità del sistema del credito cooperativo italiano, ma che nel contempo consenta a queste banche, o alla maggioranza di esse *in bonis*, di avere l'autonomia necessaria ad assolvere alla funzione di sviluppo locale

che le caratterizza e che costituisce un valore aggiunto imprescindibile nel panorama del credito bancario. In altre parole, l'obiettivo della riforma dovrebbe essere non quello di salvare il credito cooperativo dal punto di vista contabile e patrimoniale snaturandolo – come rischia di fare la nuova regolamentazione – ma di aiutarlo a svolgere meglio la sua funzione, nel rispetto della sua identità cooperativa;

- a questo scopo pare prioritario intervenire correggendo alcuni aspetti delle disposizioni di vigilanza proposte, e in particolare:
  - rivedendo profondamente le misure più restrittive dell'autonomia delle singole banche, a partire da quella riguardante l'approvazione preventiva degli amministratori;
  - garantendo al socio la funzione di proprietario della banca, inclusa la possibilità di scelta indipendente degli amministratori, e prevedendo più ampi margini decisionali sulle politiche strategiche. La capogruppo dovrebbe avere soprattutto un ruolo di indirizzo e di controllo, ma lasciare margini chiari di autonomia anche alla luce delle caratteristiche delle affiliate (non solo del grado di rischio ma anche ad esempio delle loro dimensioni e del contesto socio-economico in cui operano);
  - garantendo che il gruppo mantenga la propria natura cooperativa anche nel caso in cui dovessero entrare a far parte della compagine azionaria della capogruppo investitori non cooperativi, prevedendo in modo preciso che il controllo debba rimanere in ogni caso in capo alle banche di credito cooperativo (limitando eventualmente il potere di voto come già previsto per i soci finanziatori delle cooperative);
  - prevedendo nella formazione degli organi decisionali meccanismi che garantiscano la rappresentanza di tutte le affiliate (ad esempio disponendo la presenza obbligatoria negli organi di governo di rappresentanti delle banche minori, o istituendo votazioni ponderate);
  - prevedendo che il gruppo possa limitare la concorrenza tra banche di credito cooperativo nelle stesse aree territoriali che finirebbe per favorire le banche di credito cooperativo maggiori e quelle più aggressive rispetto alle banche di credito cooperativo minori con un assetto più tradizionale, e incentivare un maggior livello di cooperazione *intra-gruppo*;
  - prevedendo esplicitamente, in conformità al dettato costituzionale (art. 45), forme di vigilanza obbligatoria della natura cooperativa sia delle banche di credito cooperativo che del gruppo e dei relativi istituti, affidate ad organismi di vigilanza competenti in materia di cooperazione, esterni e indipendenti dal gruppo, così come oggi previsto per tutte le cooperative a mutualità prevalente.

## 10. Le disposizioni di attuazione

### 10.1. Premessa

In data 2 novembre 2016 le Disposizioni della Banca d'Italia sono state rese definitive attraverso l'inserimento – nella Circolare 17 dicembre 2013, n. 285 (“Disposizioni di vigilanza per le banche”) – di un nuovo capitolo (n. 5) intitolato “Gruppo bancario cooperativo”, dando così attuazione agli artt. 37-*bis* e 37-*ter* TUB.

Esse disciplinano, per i profili rilevanti sul piano prudenziale e di vigilanza:

- i requisiti della capogruppo;
- il contenuto minimo del contratto di coesione;
- le caratteristiche della garanzia in solido;
- i requisiti di appartenenza al gruppo.

Forniscono, inoltre, indicazioni sui criteri a cui la Banca d'Italia si attiene nei procedimenti amministrativi rilevanti, in primo luogo quelli concernenti la costituzione del gruppo e gli statuti delle banche che ne fanno parte.

In particolare, il gruppo bancario cooperativo si fonda sui poteri di direzione e coordinamento della capogruppo, definiti nel contratto di coesione stipulato fra questa e le banche di credito cooperativo affiliate, finalizzati ad assicurare unità di direzione strategica e del sistema dei controlli, nonché l'osservanza delle disposizioni prudenziali applicabili al gruppo e ai suoi componenti, anche mediante disposizioni della capogruppo vincolanti per le banche affiliate. Il rispetto delle disposizioni della capogruppo è assicurato da un'attività di controllo e intervento proporzionata alla rischiosità delle banche affiliate. Tali poteri non pregiudicano le finalità mutualistiche delle banche di credito cooperativo.

La solidità finanziaria del gruppo bancario cooperativo è assicurata da accordi con cui le banche del gruppo garantiscono in solido i creditori esterni e si forniscono reciprocamente sostegno per preservare la solvibilità e liquidità di ciascuna banca del gruppo. L'equilibrio e il corretto funzionamento dei meccanismi di garanzia presuppongono modelli di *business* omogenei nell'ambito del gruppo e orientati verso obiettivi coerenti con i principi cooperativi.

### 10.2. La composizione del gruppo bancario cooperativo e i requisiti della capogruppo

Il gruppo bancario cooperativo è composto:

- dalla capogruppo che deve rispettare tutti i requisiti di seguito indicati;

- dalle banche di credito cooperativo che, avendo aderito al contratto di coesione conforme alla Sezione III e adottato le clausole statutarie di cui alla Sezione IV, sono soggette all'attività di direzione e coordinamento della capogruppo;

- dalle altre banche, società finanziarie e strumentali controllate dalla capogruppo;

- dagli eventuali sottogruppi territoriali.

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

- avere sede legale e direzione generale in Italia;
- essere costituita in forma di società per azioni;
- essere autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria ai sensi dell'art. 14 TUB;
- avere un capitale detenuto, per oltre il 50%, dalle banche di credito cooperativo appartenenti al gruppo;
- avere un patrimonio netto di almeno 1 miliardo di euro. Il requisito di patrimonio netto deve essere rispettato al momento della costituzione del gruppo bancario cooperativo e mantenuto successivamente, sulla base del bilancio d'esercizio o, in mancanza, di una situazione contabile attestata dal soggetto incaricato della revisione dei conti. In caso di discesa del patrimonio netto sotto la soglia di 1 miliardo, l'autorità competente assegna un termine – di norma non superiore a 12 mesi – per ripristinare la misura minima;
- disporre di strutture operative e assetti organizzativi in grado di:
  - assicurare l'accesso, anche in via indiretta, delle banche affiliate ai mercati interbancari domestici e internazionali;
  - fornire servizi di natura operativo-contabile mediante i quali le banche affiliate possono effettuare lo scambio e il regolamento di incassi e pagamenti sui sistemi di *clearing* domestici e internazionali;
  - fornire servizi tecnologici e infrastrutturali per l'accesso delle banche affiliate alle procedure interbancarie nazionali ed europee;
  - intermediare i flussi finanziari e gestire il *collateral* delle banche affiliate per la partecipazione alle operazioni di politica monetaria e per l'assolvimento in via indiretta degli obblighi di riserva presso la Banca Centrale;
- esercitare l'attività di direzione e coordinamento sulle banche affiliate, svolgendo i relativi poteri, controlli e interventi direttamente con le proprie strutture ed eventualmente tramite proprie articolazioni territoriali e, limitatamente a compiti di supporto operativo, società del gruppo.

Le attività che rientrano nell'esclusiva responsabilità della capogruppo in



qualità di soggetto a cui spettano i poteri di direzione e coordinamento delle banche affiliate e a cui è attribuita la responsabilità per la stabilità e la sana e prudente gestione del gruppo, non possono essere esternalizzate o delegate a soggetti diversi dalla capogruppo. A titolo di esempio, rientrano in tale novero:

- le attività di definizione ed emanazione delle disposizioni della capogruppo;
- le prerogative della capogruppo in materia di nomina e revoca degli organi delle banche affiliate;
- il monitoraggio e la classificazione delle banche affiliate;
- l'individuazione e l'attuazione di misure correttive e interventi sanzionatori;
- l'approvazione di operazioni di rilievo strategico.

Fermo restando quanto sopra, l'esternalizzazione di funzioni aziendali da parte della capogruppo e delle banche affiliate è consentita nel rispetto delle disposizioni di vigilanza di carattere generale in materia.

Fanno parte del gruppo bancario cooperativo, oltre alle banche che hanno aderito al contratto di coesione e adottato le conseguenti modifiche statutarie, anche le altre banche, diverse da banche di credito cooperativo, su cui la capogruppo abbia il controllo ai sensi dell'art. 23 TUB.

Fanno parte del gruppo bancario cooperativo le società strumentali controllate dalla capogruppo, come definite dalle disposizioni di vigilanza in materia di "Gruppi bancari".

Il gruppo bancario cooperativo può comprendere sottogruppi territoriali composti da:

a) una banca costituita in forma di società per azioni, controllata dalla capogruppo del gruppo bancario cooperativo e soggetta a direzione e coordinamento di questa;

b) banche di credito cooperativo affiliate al gruppo bancario cooperativo in quanto aderenti dirette al contratto di coesione e soggette, unitamente alla banca di cui al punto a), a direzione e coordinamento di una medesima capogruppo; le banche di credito cooperativo appartenenti a un sottogruppo hanno la sede legale in una stessa regione o in regioni limitrofe e rappresentano una quota significativa (almeno il 10%) della somma del totale attivo delle banche di credito cooperativo affiliate;

c) eventuali altre società bancarie, finanziarie e strumentali controllate dalla banca di cui al punto a).

La banca *sub* a) svolge funzioni di supporto della capogruppo per l'attività di indirizzo e monitoraggio delle banche di credito cooperativo del sottogrup-

po, 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, essa trasmette alle banche affiliate del sotto-gruppo 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.

### **10.3. Il contratto di coesione e la garanzia in solido**

Con il contratto di coesione:

- le banche di credito cooperativo aderiscono al gruppo bancario cooperativo e accettano di essere sottoposte all'attività di direzione e coordinamento della capogruppo e ai poteri e controlli della stessa;
- la capogruppo assume verso le banche affiliate i doveri e le responsabilità connessi al proprio ruolo di direzione strategica e operativa del gruppo e di interlocutore dell'autorità di vigilanza.

In conformità dell'art. 37-*bis* TUB, l'adesione al contratto di coesione e, quindi, l'appartenenza al gruppo bancario cooperativo non pregiudicano il perseguimento delle finalità mutualistiche delle banche di credito cooperativo.

Il contratto di coesione indica i poteri della capogruppo sulle banche affiliate, che riguardano – per i profili rilevanti sul piano prudenziale e di vigilanza – almeno le seguenti aree:

- il governo societario del gruppo e delle sue componenti, ivi compresi i processi di nomina e revoca dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle banche affiliate;
- i controlli interni e i sistemi informativi del gruppo, funzionali ai compiti della capogruppo di individuazione e attuazione degli indirizzi strategici e degli obiettivi operativi del gruppo e ad assicurare l'unitarietà ed efficacia dei sistemi di amministrazione, gestione e controllo a livello consolidato;
- le attività di controllo e intervento della capogruppo sulle banche affiliate
- il rispetto dei requisiti prudenziali, degli obblighi segnaletici e delle altre disposizioni in materia bancaria e finanziaria applicabili al gruppo e ai suoi componenti;
- il ruolo della capogruppo nelle decisioni di rilievo strategico delle banche affiliate;
- le sanzioni applicabili dalla capogruppo nel caso di violazioni degli obblighi previsti dal contratto, ivi inclusa l'esclusione dal gruppo.

Il contratto disciplina, altresì, i doveri e le responsabilità della capogruppo, nonché criteri di compensazione e di equilibrata distribuzione dei vantaggi derivanti dall'attività comune.

Per l'esercizio dei relativi poteri, la capogruppo:

- emana disposizioni a carattere vincolante nei confronti delle banche affiliate e delle altre società del gruppo bancario;
- ne verifica il rispetto da parte delle banche affiliate;
- dispone di strumenti di intervento adeguati a ripristinare la conformità alle proprie disposizioni e a dare esecuzione alle istruzioni impartite dall'autorità competente nell'interesse della stabilità del gruppo.

Le disposizioni a carattere vincolante sono emanate dagli organi della capogruppo con funzioni di supervisione strategica, di gestione e di controllo, nonché dall'alta direzione della capogruppo, e sono indirizzate ai corrispondenti organi e funzioni delle banche affiliate.

L'efficacia delle disposizioni della capogruppo e degli obblighi derivanti dal contratto di coesione è rafforzata dalle misure sanzionatorie attivabili dalla capogruppo, graduate in relazione alla gravità delle violazioni.

Nelle suddette materie rilevanti a fini prudenziali, il principio di proporzionalità stabilito dall'art. 37-bis TUB è applicato prevedendo nel contratto di coesione 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).

Per gli aspetti non disciplinati per finalità prudenziali, è salva l'autonomia contrattuale delle banche aderenti da esercitarsi nel rispetto dei principi e delle norme stabiliti dalle disposizioni in oggetto (con riferimento, in particolare, ai doveri della capogruppo e ai criteri di compensazione e distribuzione dei vantaggi).

Il contratto di coesione prevede, inoltre, la garanzia in solido tra la capogruppo e le banche affiliate, disciplinandola nell'ambito del medesimo contratto o facendo rinvio a un atto separato che costituisce però parte integrante del contratto di coesione. La partecipazione all'accordo di garanzia in solido costituisce, in ogni caso, condizione imprescindibile per l'adesione al contratto di coesione e, quindi, al gruppo bancario cooperativo.

Il contratto di coesione indica i criteri e le condizioni di adesione, diniego dell'adesione e recesso dal contratto, nonché di esclusione dal gruppo, avendo riguardo alla sana e prudente gestione del gruppo e delle singole banche affiliate e ai principi di non discriminazione e solidarietà stabiliti dalla legge; l'efficacia delle decisioni concernenti l'entrata nel gruppo o l'uscita dal gruppo è subordinata all'autorizzazione dell'autorità competente.

Il contratto di coesione prevede che la capogruppo emani disposizioni concernenti gli assetti di governo societario delle componenti del gruppo, con l'obiettivo di assicurare sistemi di amministrazione, gestione e controllo unitari del gruppo ed efficaci a livello consolidato, tenendo conto degli assetti organizzativi e dei modelli di amministrazione e controllo adottati dalle banche affiliate. A tali fini, la capogruppo:

- determina le modalità di collegamento tra gli organi delle società del gruppo con quelli della capogruppo, con particolare riguardo allo stretto raccordo degli organi con funzione di controllo;
- adotta uno statuto che, in linea con le disposizioni di attuazione dell'art. 26 TUB e con la Parte I, Titolo IV, Capitolo 1:
  - assicura un elevato livello qualitativo e adeguata diversificazione delle competenze e dei profili professionali dei componenti degli organi di amministrazione e controllo;
  - garantisce che siano dedicati tempo e risorse adeguati all'incarico e che gli esponenti posseggano adeguata autonomia di giudizio;
- la disciplina statutaria deve essere tale da non ostacolare l'apertura del capitale a investitori diversi dalle banche di credito cooperativo e la pronta ricapitalizzazione del gruppo attraverso il ricorso al mercato dei capitali di rischio, ove ciò si renda necessario. A tali fini, lo statuto della capogruppo stabilisce la quota massima dei componenti di ciascun organo di amministrazione e controllo destinata a componenti degli organi di amministrazione e controllo o dell'alta direzione delle banche affiliate ovvero a soggetti che abbiano rivestito le medesime cariche nei due esercizi precedenti l'assunzione dell'incarico. Inoltre, lo statuto della capogruppo prevede specifici criteri di selezione degli esponenti basati sul merito, avendo riguardo in particolare alle capacità dimostrate e ai risultati conseguiti nell'attività di amministrazione, direzione e controllo delle banche affiliate nonché alla classificazione di rischio delle medesime secondo il sistema adottato dal gruppo a fini di controllo e intervento;
- definisce modalità, strumenti e criteri uniformi del processo di autovalutazione degli organi sociali delle banche affiliate, con l'obiettivo di conseguire *standard* di qualità degli organi sociali elevati e omogenei, ferma restando la responsabilità degli organi di ciascuna società per la correttezza e completezza dell'autovalutazione condotta;
- adotta procedure volte a verificare, in modo efficiente e tempestivo, il rispetto da parte delle banche affiliate delle disposizioni in materia di requisiti e criteri degli esponenti aziendali delle stesse banche stabiliti ai sensi dell'art. 26 TUB;

- sollecita, se necessario, la decadenza, la sostituzione o l'adozione di misure idonee a colmare eventuali lacune dei componenti che non rispettano i requisiti e i criteri previsti da disposizioni di legge o regolamentari o da provvedimenti dall'autorità di vigilanza;
- in caso di inerzia degli organi aziendali competenti, esercita i poteri attribuiti dal contratto di coesione alla capogruppo in materia di nomina e revoca degli organi delle banche affiliate;
- definisce una politica di remunerazione del gruppo coerente con il carattere cooperativo del gruppo e con le finalità mutualistiche delle banche di credito cooperativo.

I casi e le modalità di esercizio dei poteri della capogruppo di nomina e revoca degli organi delle banche affiliate sono individuati nel contratto di coesione (e negli statuti delle banche) ispirandosi al principio per cui la nomina degli organi di amministrazione e controllo spetta, di norma, all'assemblea dei soci, salvo che i soggetti proposti per tali cariche siano ritenuti dalla capogruppo inadeguati rispetto alle esigenze di unitarietà della *governance* del gruppo o di efficacia dell'attività di direzione e coordinamento della capogruppo, oppure inadeguati ad assicurare la sana e prudente gestione della banca, avendo riguardo in particolare al merito individuale comprovato dalle capacità dimostrate e dai risultati conseguiti come esponente aziendale. In tali casi, sulla base di motivate considerazioni, la capogruppo esercita il potere di nominare o revocare direttamente i componenti degli organi delle banche affiliate, fino alla maggioranza degli stessi.

A tali fini, la capogruppo definisce regolamenti e procedimenti elettorali delle banche affiliate con cui:

a) si prevede una fase di consultazione della capogruppo sui candidati per gli organi di amministrazione e controllo delle banche affiliate, da svolgere con congruo anticipo rispetto alla data prevista per la riunione dell'organo competente alla nomina;

b) si assicura che gli organi sociali eletti dall'assemblea dei soci (o altro organo competente) della banca affiliata siano composti in maggioranza da soggetti su cui la capogruppo si è espressa favorevolmente nella precedente fase di consultazione;

c) nell'eventualità che, in esito alle fasi b) e c), il numero di candidati valutati favorevolmente dalla capogruppo sia insufficiente per la formazione di organi completi e regolarmente funzionanti, si attribuisce esclusivamente alla capogruppo il potere di opporsi alla nomina degli esponenti ritenuti non idonei e/o di nominare, per via *extra*-assembleare, i componenti mancanti, fino a raggiungere (insieme ai candidati su cui la capogruppo ha eventual-

mente espresso parere favorevole) la maggioranza dei componenti dell'organo.

Il contratto di coesione attribuisce alla capogruppo anche la facoltà di revocare uno o più componenti degli organi di amministrazione e controllo di una banca affiliata, motivandone l'esercizio avendo riguardo alle esigenze di unitarietà della *governance* del gruppo o all'efficacia dell'attività di direzione e coordinamento della capogruppo oppure alla sana e prudente gestione della banca; ove sia necessaria la sostituzione del componente revocato e questi sia determinante per conseguire la maggioranza dell'organo, la capogruppo indica la persona da eleggere al posto del componente cessato. Sulla richiesta della capogruppo, gli organi competenti della banca affiliata provvedono nel più breve tempo possibile e, comunque, non oltre il termine massimo previsto nel contratto; qualora tale termine trascorra senza che si sia provveduto, la capogruppo provvede direttamente e ne dà notizia all'autorità competente informando sui motivi per i quali ha richiesto la revoca o la sostituzione.

Per favorire l'efficace ed efficiente esercizio delle prerogative della capogruppo, il contratto di coesione può consentire che la capogruppo, a propria discrezione e ferma restando la propria responsabilità per il corretto esercizio dei propri poteri, disponga semplificazioni del procedimento di nomina degli esponenti in singole banche affiliate.

Anche quando il contratto di coesione contempra la semplificazione del procedimento di nomina sopra indicata, resta fermo che i poteri di opposizione, nomina e revoca sono esercitabili dalla capogruppo incondizionatamente nei confronti di ogni banca affiliata, indipendentemente dalla sua rischiosità, fermo restando l'obbligo di motivazione previsto dalla legge.

Per l'individuazione e l'attuazione degli indirizzi strategici e degli obiettivi operativi del gruppo e la predisposizione di efficaci sistemi di controllo, il contratto di coesione prevede che la capogruppo svolga tutte le funzioni attribuite alla capogruppo di un gruppo bancario dalla disciplina di vigilanza in materia di *Risk Appetite Framework* (RAF), controlli interni ed esternalizzazione di funzioni nei gruppi bancari (Titolo IV, Capitolo 3, Sezione V). Prevede, altresì, che la capogruppo emani disposizioni volte ad assicurare l'allineamento di ciascuna banca affiliata rispetto al RAF, alle strategie e agli obiettivi operativi definiti per il gruppo, con l'obiettivo di esercitare un effettivo controllo sulle strategie del gruppo nel suo complesso e sulla coerenza delle scelte delle sue singole componenti rispetto alle strategie e agli obiettivi del gruppo.

Al fine di assicurare l'unità del controllo strategico, gestionale e tecnico-operativo sul gruppo nel suo insieme e l'equilibrio gestionale delle singole

banche affiliate, la capogruppo definisce le strategie, le politiche e i principi di valutazione e misurazione dei rischi per il gruppo e assicura la coerenza del sistema dei controlli interni delle banche affiliate con le strategie, le politiche e i principi stabiliti a livello di gruppo.

A tali fini, il contratto di coesione prevede che:

- le funzioni di controllo interno per le banche di credito cooperativo affiliate sono svolte in regime di esternalizzazione dalla capogruppo o da altre società del gruppo bancario cooperativo, fatta salva la possibilità di mantenere strutture di supporto operativo presso le banche affiliate di maggiore dimensione e dotate di adeguati assetti organizzativi. In ogni caso, i referenti o responsabili per le funzioni di controllo delle banche affiliate riportano, oltre che agli organi della banca affiliata, anche alle corrispondenti funzioni della capogruppo;
- la capogruppo definisce regole e criteri di svolgimento dell'attività delle banche affiliate, quanto meno con riferimento alle politiche di concessione del credito, all'esposizione a rischi finanziari, alle decisioni di investimento in partecipazioni e in immobili, alla gestione dei conflitti d'interesse. In particolare, le disposizioni della capogruppo devono coprire:
  - l'intero processo di concessione del credito e la gestione del relativo rischio:
    - misurazione del rischio;
    - istruttoria;
    - erogazione;
    - valutazione delle garanzie anche immobiliari;
    - controllo andamentale e monitoraggio delle esposizioni;
    - revisione delle linee di credito;
    - classificazione delle posizioni di rischio;
    - interventi in caso di anomalia;
    - criteri di classificazione;
    - politica degli accantonamenti;
    - valutazione e gestione delle esposizioni deteriorate;
  - l'attività e l'organizzazione dell'area finanza, con particolare riferimento a:
    - la politica di *funding* del gruppo e la ripartizione delle diverse forme di provvista fra la capogruppo e le banche affiliate avendo riguardo alle forme tecniche e alle scadenze degli strumenti di raccolta;
    - le politiche di gestione del rischio di liquidità e la gestione accentrata della liquidità delle componenti del gruppo;
    - le politiche e procedure volte a identificare, misurare e gestire tutte le fonti di esposizione a rischi di mercato e i relativi effetti;

- l’operatività in derivati, in cambi, in prodotti finanziari complessi (nel rispetto delle specifiche disposizioni di vigilanza per le banche di credito cooperativo);
- le strategie di investimento partecipativo e immobiliare, in coerenza con il RAF di gruppo, la misurazione e gestione dei rischi connessi e i compiti delle funzioni di controllo per la verifica del rispetto delle politiche interne. Spettano esclusivamente alla capogruppo le decisioni concernenti gli investimenti partecipativi di maggiore rilevanza (come definiti dalle disposizioni di vigilanza, Parte Terza, Capitolo 1, Sezione VII) e, in ogni caso, quelli per i quali è richiesta l’autorizzazione o la preventiva comunicazione all’autorità di vigilanza;
- le soluzioni organizzative e di governo societario a presidio dei conflitti d’interesse, con particolare riferimento all’assunzione di attività di rischio e alle altre operazioni con soggetti collegati (ivi incluse le operazioni rilevanti per l’art. 136 TUB), all’assunzione e gestione di partecipazioni, all’acquisizione e gestione di immobili.

Il contratto di coesione prevede e disciplina il quadro generale – da dettagliare in regolamenti attuativi della capogruppo – dei controlli della capogruppo sull’organizzazione, sulla situazione tecnica e sulla situazione finanziaria delle banche affiliate. Tali controlli costituiscono parte integrante del processo di definizione e implementazione del RAF e del sistema dei controlli interni del gruppo.

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, fornire gli elementi istruttori a supporto degli interventi e delle misure sanzionatorie attivabili dalla capogruppo in conformità del contratto di coesione, attivare tempestivamente le appropriate misure di sostegno *intra*-gruppo previste dall’accordo di garanzia. Gli indicatori di *early warning* riguardano almeno le seguenti aree:

- fondi propri;
- rischio di credito;
- redditività;
- liquidità;
- raccolta.

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 e ai risultati degli



interventi già posti in essere. Il contratto di coesione prevede un ampio novero di interventi e misure a disposizione della capogruppo con finalità di prevenzione e correzione delle situazioni di anomalia delle banche affiliate, 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.

Tenendo conto dei principi precedenti, per l'effettivo ed efficace esercizio dell'azione di controllo della capogruppo il contratto di coesione prevede:

- la facoltà della capogruppo di chiedere, e il corrispondente obbligo delle banche affiliate di fornire, flussi informativi periodici regolari e i dati, le informazioni e i documenti richiesti *ad hoc*;
- la facoltà di accessi *in loco* della capogruppo nelle sedi e nei locali delle banche affiliate, effettuati di norma dalla funzione di *internal audit* o da altre funzioni di controllo;
- che la capogruppo e le banche affiliate si dotino di meccanismi di integrazione dei sistemi informativi e dei processi di gestione dei dati che assicurino l'affidabilità e la correttezza delle rilevazioni dei rischi a livello individuale e consolidato.

Il contratto di coesione attribuisce alla capogruppo il potere di emanare disposizioni vincolanti per il rispetto dei requisiti prudenziali applicabili a livello consolidato, ivi compresi:

- il calcolo dei fondi propri;
- i requisiti patrimoniali di cui all'art. 92 CRR (requisiti di primo pilastro);
- i requisiti specifici imposti dall'autorità competente ai sensi della Parte Ia, Titolo III, Capitolo 1, Sezione III, par. 5 (requisito specifico di secondo pilastro);
- il requisito combinato di riserva di capitale di cui alla Parte I, Titolo II, Capitolo 1, Sezione V, par. 1;
- i limiti alle grandi esposizioni;
- le segnalazioni di vigilanza e i requisiti in materia di liquidità, leva finanziaria, finanziamento stabile;
- l'informativa al pubblico.

In tale ambito, è responsabilità esclusiva della capogruppo la definizione e adozione delle metodologie di misurazione dei rischi a fini regolamentari, ivi compresa l'eventuale adozione di sistemi interni riconosciuti a fini regolamentari, la loro implementazione ed estensione totale o parziale alle diverse componenti del gruppo, la verifica della loro corretta applicazione, l'a-

deguamento e aggiornamento di tali metodologie e/o sistemi.

Al fine di conseguire l'omogeneità delle modalità di determinazione del capitale complessivo adeguato (ICAAP) a livello di gruppo, la capogruppo definisce regole e criteri che le banche affiliate devono applicare per la determinazione dell'ICAAP a livello individuale inclusa la definizione di scenari di *stress*, tenendo conto del principio di proporzionalità come declinato dalla normativa prudenziale in materia. Nell'elaborazione dell'ICAAP di gruppo, la capogruppo tiene conto dei dati e delle informazioni sia quantitativi (assorbimenti patrimoniali) che qualitativi (presidi organizzativi a fronte dei singoli rischi) elaborati dalle singole banche affiliate nei propri documenti individuali.

Le disposizioni della capogruppo hanno ad oggetto, altresì, il rispetto delle altre disposizioni in materia prudenziale e creditizia applicabili al gruppo e alle sue singole componenti, ivi comprese le disposizioni in materia di governo societario, politiche e prassi di remunerazione e incentivazione, sistema dei controlli interni, sistema informativo e continuità operativa, partecipazioni detenibili, attività di rischio e conflitti d'interesse nei confronti di soggetti collegati, trasparenza delle operazioni bancarie, usura e antiriciclaggio.

Il contratto di coesione attribuisce alla capogruppo il compito di dare attuazione, anche con disposizioni indirizzate alle banche affiliate, alle istruzioni impartite dall'autorità competente nell'interesse della stabilità del gruppo e alle altre richieste dell'autorità competente, nonché alle richieste dell'autorità di risoluzione finalizzate alla risolvibilità del gruppo e all'applicazione del piano di risoluzione.

Infine, il contratto di coesione disciplina gli obblighi informativi delle banche affiliate in modo da consentire alla capogruppo l'assolvimento degli obblighi di predisposizione e trasmissione all'autorità competente e all'autorità di risoluzione delle segnalazioni, dei dati e delle informazioni richiesti dalle stesse autorità su base periodica o con richieste *ad hoc* per controllare la solvibilità e liquidità della capogruppo e di tutte le banche affiliate sulla base di conti consolidati e per predisporre, aggiornare e applicare i piani di risoluzione. Agli stessi fini, il contratto di coesione assicura la trasmissione alla capogruppo delle informazioni necessarie a quest'ultima per redigere il bilancio consolidato del gruppo in conformità dei principi contabili internazionali e delle disposizioni del d.lgs. n. 136/2015 e della Circolare n. 262, nonché le eventuali situazioni dei conti infrannuali secondo le disposizioni di legge e regolamentari che le disciplinano.

Il contratto di coesione attribuisce alla capogruppo il potere di approvare preventivamente le operazioni delle banche affiliate che abbiano rilievo strategico sul piano patrimoniale o finanziario per il gruppo o per le singole banche affiliate, ivi comprese:

- le operazioni di fusione, scissione, cessione;
- acquisto di beni e rapporti giuridici;
- acquisto di partecipazioni e immobili;
- apertura di succursali in Italia e all'estero;
- prestazione all'estero di servizi senza stabilimento di succursali.

Il contratto di coesione attribuisce alla capogruppo il compito di emanare disposizioni vincolanti concernenti l'articolazione territoriale e la rete distributiva (anche fuori sede) delle banche del gruppo, volti a coordinare e razionalizzare la presenza nel territorio mediante succursali e altri canali distributivi in un'ottica di efficienza ed eliminazione delle duplicazioni. In tale ambito, la capogruppo predispone il piano di sviluppo territoriale per l'intero gruppo, raccogliendo e coordinando le proposte delle banche affiliate. Per l'apertura di sedi distaccate, per la quale è necessaria la previa modifica dello statuto soggetta ad accertamento ai sensi dell'art. 56 TUB, l'istanza all'autorità competente è trasmessa dalla capogruppo, insieme con le proprie valutazioni, per conto della banca di credito cooperativo. Le comunicazioni relative all'apertura di succursali all'estero (comunitarie ed extracomunitarie) e alla prestazione di servizi senza stabilimento all'estero sono effettuate esclusivamente dalla capogruppo anche per le banche affiliate.

Fra le sanzioni da prevedere in contratto per i casi di violazione di disposizioni della capogruppo e di altri obblighi contrattuali, da graduare in relazione alla gravità delle violazioni, rientrano necessariamente le seguenti:

- la possibilità per la capogruppo di adottare misure che incidono sulla struttura e l'operatività della banca affiliata, ivi compresi, quando appropriato, la sospensione dell'assunzione di nuovi rischi, il divieto di nuove operazioni, la restrizione delle attività o della rete territoriale;
- nei casi più gravi, esperite le altre azioni e gli interventi correttivi possibili e utili, l'esclusione di una banca affiliata dal gruppo.

Il contratto di coesione individua i presidi che assicurano il rispetto dei principi cooperativi richiamati nel presente par. nonché dei criteri di compensazione e di equilibrata distribuzione dei vantaggi derivanti dall'attività comune e di composizione dei conflitti di interesse fra le componenti del gruppo. Il contratto di coesione definisce, inoltre, gli obblighi informativi della capogruppo in materia verso le banche affiliate.

Per quanto concerne i doveri e le responsabilità della capogruppo, il contratto di coesione contiene previsioni volte a:

- riconoscere e salvaguardare le finalità mutualistiche delle banche di credito cooperativo, sostenendone la capacità di sviluppare lo scambio mu-

tualistico con i soci e l'operatività nei territori di competenza;

- mantenere lo spirito cooperativo del gruppo, prescrivendo un esercizio del ruolo e delle funzioni di capogruppo che sia coerente con i principi di mutualità prevalente, solidarietà, parità di trattamento e non discriminazione caratteristici della categoria del credito cooperativo. In particolare, avendo riguardo a obiettivi di equilibrio e corretto funzionamento dell'accordo di garanzia, il contratto di coesione impegna la capogruppo a orientare il gruppo verso modelli di *business* coerenti con i principi cooperativi e ad adottare misure organizzative e assetti di gruppo idonei a limitare i rischi derivanti da attività non riconducibili a finalità mutualistiche svolte dalla stessa capogruppo e da altre società del gruppo;

- tutelare la stabilità e la sana e prudente gestione delle banche affiliate, mediante un esercizio dei poteri attribuiti alla capogruppo finalizzato ad assicurare il rispetto delle disposizioni prudenziali applicabili alle banche affiliate nonché l'attivazione, se e in quanto appropriato, delle forme di sostegno previste dall'accordo di garanzia;

- promuovere la competitività e l'efficienza delle banche affiliate attraverso un'offerta di prodotti, servizi, soluzioni organizzative e tecnologiche adeguata alle esigenze del mercato.

I criteri di compensazione e di equilibrata distribuzione dei vantaggi derivanti dall'attività comune sono disciplinati nel contratto di coesione – nell'esercizio dell'autonomia contrattuale delle parti – in modo da assicurare il corretto esercizio dell'attività di direzione e coordinamento in conformità degli artt. 2497 ss. c.c. Tali criteri includono forme di compensazione, anche attraverso vantaggi economici, degli oneri a carico di ciascuna banca affiliata per la garanzia prestata.

Infine, il contratto di coesione stabilisce che i corrispettivi (es. commissioni) dovuti dalle banche affiliate alla capogruppo per i servizi resi da quest'ultima incorporano una componente variabile legata alla *performance* della banca affiliata.

La garanzia fra la capogruppo e le banche affiliate è reciproca (*cross-guarantee*), ovvero sia la capogruppo garantisce tutte le banche affiliate per le obbligazioni da queste assunte e ciascuna banca affiliata garantisce la capogruppo e le altre banche affiliate per le obbligazioni di queste.

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. Inoltre, essa deve rimuovere ogni ostacolo giuridico o di fatto al rapido trasferimento di fondi propri e mezzi finanziari nell'ambito del gruppo, per garantire il tempestivo

adempimento delle obbligazioni di ciascun altro aderente.

L'obbligazione di garanzia di ciascuna banca aderente è commisurata alle esposizioni ponderate per il rischio di ciascuna banca ed è contenuta entro il limite delle risorse patrimoniali eccedenti i requisiti obbligatori a livello individuale, restando impregiudicato il rispetto di tali requisiti da parte delle singole banche affiliate e della capogruppo. Per requisiti obbligatori a livello individuale si intende la somma dei seguenti:

- il requisito di cui all'art. 92, par. 1, CRR (requisito di primo pilastro);
- l'eventuale requisito specifico imposto dall'autorità competente ai sensi della Parte I, Titolo III, Capitolo 1, Sezione III, par. 5 (requisito specifico di secondo pilastro);
- il requisito combinato di riserva di capitale di cui alla Parte I, Titolo II, Capitolo 1.

In coerenza con le sue finalità, l'accordo di garanzia prevede:

- un obbligo di garanzia con efficacia esterna in favore dei creditori delle banche aderenti, per effetto del quale ciascun aderente assume in solido, entro il limite sopra indicato dell'obbligo di garanzia individuale, le obbligazioni di ogni altro aderente che si rendesse inadempiente verso i propri creditori (garanzia esterna);

- meccanismi di sostegno finanziario *intra-gruppo* con cui le banche aderenti si forniscono il sostegno finanziario necessario per assicurare la loro solvibilità e liquidità, in particolare per il rispetto dei requisiti prudenziali e delle richieste dell'autorità competente, nonché per evitare, ove necessario, l'assoggettamento alle procedure di risoluzione di cui al d.lgs. n. 180/2015 o alla procedura di liquidazione coatta amministrativa di cui all'art. 80 ss. TUB, tenendo conto delle risultanze del sistema di *early warning* (sostegno *intra-gruppo*).

Gli interventi di sostegno a favore delle banche affiliate, sia di capitale sia di liquidità, sono effettuati soltanto dalla capogruppo, anche quando le relative risorse finanziarie siano messe a disposizione dalle banche affiliate in esecuzione dell'accordo di garanzia. In particolare, negli interventi di ripatrimonializzazione di una banca di credito cooperativo affiliata, la sottoscrizione di azioni di finanziamento o di altri strumenti di capitale è riservata alla capogruppo. Allo stesso modo, sono effettuati dalla capogruppo tutti gli interventi di liquidità, garanzia, fornitura di collateral, ecc.

L'accordo di garanzia è, altresì, conforme all'art. 4, n. 127, CRR che reca la definizione del *cross-guarantee scheme* ai fini del CRR (in particolare l'art. 84, par. 6, concernente il computo degli interessi di minoranza nei fondi propri

consolidati in un gruppo di banche affiliate a un organismo centrale). A tali fini, l'accordo di garanzia prevede, fra l'altro:

- l'attribuzione alla capogruppo dei compiti di cui all'art. 113, par. 7, lett. c), d) ed e), CRR ovverosia:
  - il monitoraggio e la classificazione dei rischi delle banche aderenti e del sistema nel suo complesso con corrispondenti capacità di influenza;
  - l'analisi dei rischi e la sua comunicazione alle banche aderenti;
  - la preparazione del bilancio consolidato. Tali attività sono svolte almeno su base annuale e, se del caso, più frequentemente in ragione della rischiosità della banca affiliata;
- gli obblighi e i meccanismi volti a garantire la capacità di fornire prontamente i mezzi finanziari (capitale e liquidità) necessari per le finalità del meccanismo di sostegno *intra*-gruppo. In particolare, l'accordo di garanzia stabilisce il criterio di ripartizione dei mezzi finanziari prontamente disponibili tra una quota precostituita *ex ante* presso la capogruppo e una quota che può essere richiamata dalla capogruppo in caso di necessità (quota *ex post*); la quota *ex ante* presso la capogruppo può essere costituita in una delle seguenti forme o in una combinazione delle medesime:
  - la sottoscrizione di azioni emesse dalla capogruppo computabili come capitale di migliore qualità (CET1);
  - la creazione di fondi dedicati, patrimonialmente separati dagli altri fondi e riserve della capogruppo e delle altre società del gruppo, utilizzabili esclusivamente per interventi di sostegno *intra*-gruppo;
  - l'ammontare della sottoscrizione di CET1 della capogruppo o della contribuzione ai fondi dedicati richiesto a ciascuna banca affiliata è determinato in misura proporzionale alle esposizioni ponderate per il rischio di ciascuna banca, con un limite minimo fisso ed entro il limite massimo delle risorse patrimoniali eccedenti i requisiti obbligatori a livello individuale;
- 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 nel gruppo, relativamente alle passività garantite esistenti al momento dell'uscita.

Il contratto di garanzia stabilisce, inoltre, i criteri per la prestazione di sostegno finanziario sotto forma di sottoscrizione, da parte della capogruppo, di azioni di finanziamento emesse dalle banche di credito cooperativo affiliate e computabili come CET1 della banca emittente. Tali criteri prevedono almeno:

- l'obbligo per le banche di credito cooperativo affiliate di emettere e per la capogruppo di sottoscrivere le azioni di finanziamento quando si verificano o

si prevedano violazioni dei requisiti patrimoniali obbligatori e come misura di attuazione del piano di risanamento di gruppo o, se presente, del piano di risanamento individuale di una banca affiliata, anche su richiesta dell'autorità competente ai sensi dell'art. 69-*noviesdecies* TUB;

- la predisposizione, da parte della banca di credito cooperativo sovvenuta, di un piano condiviso e approvato dalla capogruppo, in cui è stabilito l'orizzonte temporale dell'intervento e sono individuate le misure che la banca sovvenuta deve adottare, senza che da ciò possano derivare aspettative di rimborso dello strumento di capitale;

- l'attribuzione alla capogruppo, in qualità di socio finanziatore, di diritti di voto nella banca di credito cooperativo sovvenuta proporzionati al capitale sottoscritto o al numero delle azioni emesse, in deroga al principio del voto capitario e ai limiti civilistici, con l'effetto, di norma, di acquisire la maggioranza dei diritti di voto nell'assemblea ordinaria dei soci o, comunque, esercitare il controllo ai sensi dell'art. 2359, comma 1, nn. 1) e 2), c.c.

Il contratto di coesione individua i requisiti per l'ammissione di una banca nel gruppo bancario cooperativo facendo riferimento a condizioni oggettive e non discriminatorie, in linea con il dovere di solidarietà fra banche della categoria.

Non sono coerenti con tale principio clausole che condizionino l'ammissione o la permanenza nel gruppo al rispetto di requisiti di capitale o di liquidità superiori ai minimi obbligatori previsti dalle norme prudenziali e a quelli specifici eventualmente imposti dall'autorità competente. Parimenti inammissibili sono clausole di gradimento o criteri di valutazione discrezionali non ancorati a parametri oggettivi accessibili a tutte le banche della categoria.

L'adesione al gruppo bancario cooperativo ha carattere sostanzialmente permanente. A tal fine, il contratto ha una durata pari a quella delle società aderenti – che deve essere stabilita in modo uniforme nei rispettivi statuti – e il recesso delle banche affiliate è ammesso nei soli casi individuati dal contratto di coesione (e riportati negli statuti delle banche) facendo riferimento a giustificati motivi. L'esercizio del diritto di recesso è subordinato a un preavviso non inferiore a 24 mesi. Restano fermi, in ogni caso, gli obblighi di garanzia della banca recedente e delle banche del gruppo per almeno 10 anni dal recesso.

Il contratto di coesione individua, altresì, i casi in cui una banca affiliata può essere esclusa dal gruppo bancario cooperativo, che possono fare riferimento esclusivamente alle seguenti circostanze:

- 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;

- sono stati esperiti inutilmente i poteri di intervento correttivi e sanzionatori previsti dal contratto di coesione.

Il contratto di coesione e l'accordo di garanzia disciplinano in modo esaustivo i profili di responsabilità patrimoniale e di validità delle garanzie conseguenti al recesso o all'esclusione di una banca affiliata, in modo tale da eliminare ogni possibile incertezza sulle posizioni giuridiche del gruppo e della banca uscente e da non diminuire la tutela dei creditori delle banche del gruppo. Qualora al momento dell'uscita di una banca siano pendenti rapporti derivanti da interventi di sostegno a favore della banca uscente o non siano stati adempiuti obblighi di garanzia della banca uscente, il recesso o l'esclusione non si perfezionano prima che tali rapporti siano stati sciolti o gli obblighi pienamente adempiuti.

Sulle domande di recesso, esclusione, ammissione, delibera l'organo di supervisione strategica della capogruppo, sentito l'organo di controllo, avendo riguardo alle condizioni e ai casi tassativamente previsti dal contratto di coesione e agli impatti della decisione sul rispetto dei requisiti prudenziali da parte del gruppo bancario cooperativo. Le delibere di esclusione e diniego dell'ammissione devono essere motivate.

Le delibere di recesso, esclusione, ammissione e diniego dell'ammissione sono comunicate all'autorità competente senza indugio e, comunque, non oltre 5 giorni dalla loro adozione da parte dell'organo competente.

Le delibere non sono efficaci e non possono essere eseguite fino a quando non intervenga l'autorizzazione dell'autorità competente. L'autorizzazione non è concessa se dall'esecuzione della delibera derivi o rischi di derivare l'inosservanza dei requisiti prudenziali da parte del gruppo bancario.

Nella valutazione delle delibere di esclusione e diniego dell'ammissione, l'autorità competente ha riguardo anche all'adeguatezza della motivazione in relazione ai casi e alle condizioni previsti dal contratto di coesione.

In caso di recesso di una banca di credito cooperativo dal gruppo bancario cooperativo, l'autorità competente valuta, oltre agli impatti prudenziali sul gruppo, anche la praticabilità delle opzioni strategiche della banca recedente, che possono contemplare o l'adesione a un altro gruppo bancario cooperativo o la trasformazione della banca di credito cooperativo in società per azioni o la cessione dell'azienda bancaria a una banca costituita in forma di società per azioni. Nella valutazione, l'autorità competente ha riguardo prioritariamente alla sana e prudente gestione della banca e alla finalità di tutela dei depositanti



e degli altri creditori della stessa, tenendo conto degli effetti di devoluzione del patrimonio previsti dall'art. 150-*bis*, comma 5, TUB. Qualora l'autorizzazione all'uscita dal gruppo sia concessa, l'autorità competente fissa il termine – non superiore a 12 mesi – entro il quale la banca di credito cooperativo uscente, che non aderisca contestualmente a un altro gruppo bancario cooperativo, deve deliberare la trasformazione in società per azioni o la cessione dell'azienda bancaria o, in mancanza, la liquidazione della società.

#### 10.4. *Gli statuti*

Lo statuto della capogruppo contiene, oltre alle clausole indicate nelle disposizioni di vigilanza in materia di “Gruppi bancari”, anche una clausola con la quale si attribuiscono alla stessa, nel rispetto delle finalità mutualistiche delle banche di credito cooperativo, i poteri di direzione e coordinamento sulle banche affiliate in virtù del contratto di coesione e, nell'ambito di tali poteri, il potere di emanare disposizioni vincolanti dirette alle banche affiliate, volte ad assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali e delle altre disposizioni in materia bancaria e finanziaria applicabili al gruppo e ai suoi componenti. Lo statuto precisa che, in tali ambiti, la capogruppo dà attuazione al criterio di proporzionalità dei poteri rispetto alla rischiosità delle banche aderenti nei modi previsti dalle disposizioni emanate dalla Banca d'Italia.

In conformità dell'art. 37-*bis*, comma 2, TUB lo statuto indica il numero massimo delle azioni con diritto di voto che possono essere detenute da ciascun socio, direttamente o indirettamente, ai sensi dell'art. 22, comma 1, TUB.

Lo statuto disciplina, coerentemente con quanto previsto dal contratto di coesione con le banche affiliate, le condizioni e la procedura per l'ammissione di una banca nel gruppo nonché i casi e le procedure per il recesso e l'esclusione di una banca dal gruppo. Le decisioni di ammissione, rigetto della domanda di ammissione, accoglimento della domanda di recesso, esclusione sono attribuite alla competenza dell'organo con funzione di supervisione strategica, sentito il parere dell'organo di controllo.

Qualora siano costituiti sottogruppi territoriali, lo statuto esplicita gli opportuni raccordi con le banche a cui i sottogruppi fanno capo e le banche affiliate del sottogruppo, nonché le modalità di esercizio dei poteri di direzione e coordinamento.

Lo statuto della banca affiliata dichiara l'appartenenza della società al gruppo bancario cooperativo e l'assoggettamento all'attività di direzione e coordinamento della capogruppo. In particolare, lo statuto riconosce che la banca affiliata è tenuta all'osservanza delle disposizioni emanate dalla capogruppo in conformità del contratto di coesione o per l'esecuzione delle istruzioni impar-

tite dall'autorità competente nell'interesse della stabilità del gruppo. A tali fini, la società è tenuta a dare esecuzione a tali disposizioni, a fornire alla capogruppo ogni dato e informazione per l'emanazione delle disposizioni e la verifica del rispetto delle stesse, a collaborare con la capogruppo per l'attuazione delle misure preventive, correttive e sanzionatorie eventualmente disposte dalla capogruppo.

Lo statuto di ciascuna banca affiliata disciplina i processi di nomina e revoca dei componenti degli organi di amministrazione e controllo della società in coerenza con le prerogative della capogruppo in tema di nomina, opposizione alla nomina e revoca dei componenti di tali organi.

Lo statuto delle banche di credito cooperativo affiliate prevede la possibilità di emettere azioni di finanziamento ai sensi dell'art. 150-ter sottoscrivibili dalla capogruppo. Per assicurare la tempestività degli interventi di ricapitalizzazione, lo statuto contiene la clausola con cui è attribuita agli amministratori, ai sensi dell'art. 2443 c.c., la facoltà di aumentare il capitale, a servizio dell'emissione di azioni di finanziamento, fino all'ammontare determinato su indicazione della capogruppo. La clausola deve essere rinnovata a ogni scadenza del periodo massimo (5 anni) previsto dal codice civile.

Le banche di credito cooperativo affiliate a un medesimo gruppo bancario cooperativo si dotano di uno schema statutario tipo approvato dalla relativa capogruppo e sottoposto alla Banca d'Italia per l'accertamento ai sensi dell'art. 56 TUB. Sulle modifiche statutarie conformi allo schema statutario, accertato in via generale come conforme alla sana e prudente gestione, la Banca d'Italia non avvia autonomi procedimenti di accertamento ma rilascia un'attestazione di conformità ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese. Eventuali clausole diverse da quelle contenute nello schema statutario tipo, quando proposte da singole banche di credito cooperativo per il tramite della capogruppo, devono essere accompagnate dal parere della capogruppo e sono valutate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 56 TUB con procedimento ordinario.

### **10.5. La costituzione del gruppo bancario cooperativo**

La banca che intende assumere il ruolo di capogruppo di un gruppo bancario cooperativo presenta alla Banca d'Italia un'istanza accompagnata da:

- lo schema del contratto di coesione, ivi incluso l'accordo di garanzia in solido (anche se contenuto in un atto separato);
- l'elenco delle banche di credito cooperativo che intendono aderire al gruppo bancario cooperativo e delle altre società che farebbero parte del gruppo;

- gli schemi di statuto della capogruppo e delle banche del gruppo e un piano delle modifiche da apportare agli statuti delle banche affiliate.

Nel procedimento di costituzione del gruppo bancario, la Banca d'Italia accerta:

- il possesso dei requisiti della capogruppo, con particolare riferimento a:
  - la forma giuridica;
  - l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria; qualora si proponga come capogruppo una banca di nuova costituzione, l'accertamento ai sensi dell'art. 37-ter TUB è subordinato al rilascio dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 14 TUB da parte della Banca Centrale Europea;
  - il requisito di patrimonio netto di almeno un miliardo di euro (250 milioni di euro nel caso della capogruppo di un gruppo provinciale) risultante dall'ultimo bilancio disponibile o, in mancanza, da una situazione contabile attestata dal soggetto incaricato della revisione dei conti;
  - i requisiti organizzativi e operativi indicati nelle Disposizioni;
- la conformità della struttura e della composizione del gruppo alle previsioni in materia di "Gruppi bancari", avendo riguardo anche all'esistenza di eventuali ostacoli all'esercizio della vigilanza su base consolidata;
- l'adeguatezza patrimoniale e finanziaria del gruppo, alla luce della situazione tecnica dei suoi componenti e degli effetti dell'accordo di garanzia in solido; in tale ambito, sono valutati anche le misure organizzative e gli assetti di gruppo che la capogruppo intende adottare per l'equilibrato e corretto funzionamento dell'accordo di garanzia;
- l'idoneità del contratto di coesione a garantire la sana e prudente gestione del gruppo, con particolare riferimento all'adeguatezza dei poteri di direzione e coordinamento della capogruppo;
- la conformità delle clausole statutarie alle previsioni delle Disposizioni e l'idoneità degli schemi statuari ad assicurare la sana e prudente gestione delle singole banche e del gruppo nel suo complesso.

Sull'istanza la Banca d'Italia provvede entro 120 giorni dalla presentazione, sentita la Banca Centrale Europea ove emerga che il costituendo gruppo bancario cooperativo sarebbe significativo ai fini del Meccanismo di Vigilanza Unico.

Nel provvedimento, la Banca d'Italia assegna un termine – non superiore a 12 mesi – per completare la stipula del contratto di coesione (con la formalizzazione e la raccolta delle adesioni al contratto da parte delle singole banche) e per l'adozione delle connesse modifiche statutarie da parte della capogruppo e delle altre banche aderenti.

Entro il termine stabilito nel provvedimento di accertamento, la capogruppo proponente trasmette alla Banca d'Italia:

- il contratto di coesione stipulato, con l'elenco delle banche di credito cooperativo ed eventualmente delle altre banche che vi hanno aderito;
- gli statuti delle banche aderenti, con evidenza delle clausole introdotte, modificate o eliminate in conseguenza dell'adesione al contratto di coesione;
- l'istanza di iscrizione del gruppo bancario cooperativo nell'albo dei gruppi bancari.

La mancata trasmissione nei termini dei documenti sopra indicati comporta decadenza del provvedimento di accertamento.

Ricevuta la documentazione e svolte, ove necessario, le verifiche del caso, la Banca d'Italia provvede all'iscrizione della capogruppo, delle banche affiliate e delle altre società del gruppo nell'albo dei gruppi bancari.

Qualora dalla documentazione trasmessa la situazione risulti difforme da quella accertata (ad esempio, il novero delle banche che effettivamente hanno aderito al contratto di coesione e adottato le connesse clausole statutarie non coincide con l'elenco proposto con l'istanza di costituzione del gruppo), e ciò possa incidere sulla permanenza dei presupposti e requisiti del provvedimento rilasciato, la Banca d'Italia avvia un procedimento amministrativo che può, se del caso, concludersi con la revoca dell'accertamento.

Sulle modifiche statutarie della capogruppo e delle altre banche del gruppo che siano conformi agli schemi statutari e ai piani di adeguamento valutati nel procedimento di costituzione del gruppo, la Banca d'Italia non avvia autonomi procedimenti di accertamento ai sensi dell'art. 56 TUB ma rilascia un'attestazione di conformità ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese.

A seguito dell'iscrizione nell'albo dei gruppi bancari, le società del gruppo provvedono agli adempimenti pubblicitari previsti dal codice civile (pubblicità dell'assoggettamento a direzione e coordinamento della capogruppo mediante l'iscrizione nel registro delle imprese ai sensi dell'art. 2497-*bis* c.c.; eventuali iscrizioni nell'albo delle società cooperative).

In caso di modifica del contratto di coesione, la capogruppo trasmette alla Banca d'Italia il progetto di modifica prima che lo stesso sia inviato alle altre banche aderenti per l'accettazione. La Banca d'Italia può avviare un procedimento amministrativo volto a verificare la permanenza dei requisiti dell'accertamento.

Le Disposizioni si applicano anche in sede di prima applicazione degli artt. 37-*bis* e 37-*ter* TUB (cfr. art. 2, comma 1, d.l. n. 18/2016), con le seguenti particolarità:

- il contratto di coesione, da stipulare entro 90 giorni dal rilascio del provvedimento di accertamento a pena di decadenza del medesimo, è trasmesso alla Banca d'Italia entro 10 giorni dalla stipula;
- le banche di credito cooperativo che non abbiano aderito a un gruppo bancario cooperativo fin dalla sua costituzione possono, entro 90 giorni dall'iscrizione nel registro delle imprese di cui all'art. 37-ter, comma 4, TUB:
  - aderire successivamente a un gruppo bancario già costituito (*opt-in*) (cfr. art. 2, comma 2, d.l. n. 18/2016): in tal caso, la Banca d'Italia autorizza l'adesione successiva e le eventuali decisioni di diniego dell'adesione secondo quanto previsto nelle Disposizioni;
  - oppure, entro il medesimo termine, deliberare la trasformazione in società per azioni o la liquidazione della società (cfr. art. 2, comma 3, del d.l. n. 18/2016).

In mancanza delle deliberazioni sopra indicate, la Banca d'Italia avvia d'ufficio il procedimento di revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e sottopone alla Banca Centrale Europea le conseguenti proposte di decisione (cfr. art. 2, comma 4, d.l. n. 18/2016).

## 11. Conclusioni

Alla luce dell'ampia elaborazione legislativa e regolamentare, nonché dei pareri e delle osservazioni via via rassegnati, è possibile trarre le seguenti conclusioni<sup>4</sup>:

- la riforma delle banche di credito cooperativo ha visto la luce in un periodo non favorevole per la cooperazione di credito e, più in generale, per lo stesso mondo cooperativo;
- tale situazione si è ulteriormente aggravata per effetto degli scandali che hanno coinvolto una serie di istituti bancari "territoriali", ancorché estranei al mondo delle banche di credito cooperativo;
- si comprende – dunque – perché l'obiettivo della riforma fosse soprattutto quello di rassicurare i mercati e le istituzioni e quindi di trovare uno strumento che per un verso si dimostrasse in grado di garantire i terzi nei confronti delle obbligazioni delle singole banche di credito e per altro verso potesse essere funzionale ai fini dell'aggregazione delle singole realtà in organismi di mag-

---

<sup>4</sup> I rilievi critici sono tratti da G. BONFANTE, *La riforma delle Banche di credito cooperativo*, in *Diritto ed economia dell'impresa*, Torino, 2016.

giore consistenza patrimoniale in grado di meglio reggere le sfide del mercato;

- la soluzione accolta è stata quella della creazione di un gruppo in forma s.p.a. avente un patrimonio netto di almeno un miliardo di euro a cui aderiscono (*rectius* devono aderire) le singole banche di credito cooperativo; l'adesione al gruppo è condizione essenziale per l'esercizio dell'attività bancaria in forma di banche di credito cooperativo;

- la capogruppo dovrà altresì garantire in solido con le banche aderenti, le obbligazioni proprie e delle singole banche di credito cooperativo, il che dovrebbe offrire al mercato una adeguata tutela in particolare contro le insolvenze di questo tipo di imprese bancarie;

- si tratta di una soluzione assolutamente innovativa per il mondo cooperativo alla ricerca della maggior competitività sui mercati che “rovescia” la prospettiva usualmente praticata di stampo consortile o quella del controllo di una o più s.p.a. da parte di una cooperativa. In questo caso è infatti la capogruppo s.p.a. a controllare attraverso un apposito contratto le banche di credito cooperativo socie;

- essa non agevola – tuttavia – la costituzione di più gruppi, stante il mantenimento della soglia minima (già prevista originariamente nel d.l. n. 18/2016) di un miliardo di euro di patrimonio netto per la costituzione della capogruppo società per azioni;

- in conclusione, non vi è dubbio che la riforma valga a meglio garantire il mercato nei confronti di possibili insolvenze delle singole banche di credito cooperativo ed è altresì probabile che essa consenta una maggiore competitività sul mercato;

- occorre, peraltro, che il contratto di coesione sia predisposto in modo tale da assicurare – come d'altronde previsto nella Circolare della Banca d'Italia – il mantenimento del collegamento territoriale delle singole banche di credito cooperativo e dell'identità cooperativa;

- del pari è di estrema importanza individuare i contenuti dello statuto della capogruppo che non possono essere i medesimi di una qualsiasi banca in forma di s.p.a., ma devono tener conto della sua missione principale e non accessoria di controllo e indirizzo delle attività delle singole banche di credito cooperativo, e di supporto delle stesse al di fuori di attività concorrenziali dirette.