

LA RIFORMA DELLE BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO

*Dopo la riforma della disciplina delle banche popolari (si veda in proposito il nostro [dossier n. 73 bis, del 12 marzo 2015](#)), il Governo ha deciso di compiere un altro importante passo nell'ampio disegno di ristrutturazione e innovazione della normativa italiana concernente l'intero sistema bancario, con l'obiettivo di rafforzarlo, di renderlo più resistente di fronte ad ogni possibile shock, di mettere gli istituti nelle condizioni di finanziare adeguatamente l'economia reale e di favorire così la crescita e l'occupazione. Nasce da queste fondamentali esigenze il **decreto-legge del 14 febbraio 2016, n. 18**, recante "Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio" (AC [3606](#)). Il decreto si compone di ventuno articoli, di cui quattro aggiunti del corso dell'esame in Commissione Finanze, ma l'interesse principale risiede innanzitutto nei primi due, attraverso i quali viene per l'appunto **ridisegnato il sistema del credito cooperativo italiano**, introducendo forti elementi di innovazione e al tempo stesso mantenendone integra l'identità. Di questo intervento di riforma si riportano qui i **principali criteri e obiettivi**, rinviando per maggiori dettagli sull'intero pacchetto di disposizioni urgenti per il settore del credito – in particolare per quanto riguarda l'importante aspetto del recepimento nella legislazione dell'accordo raggiunto con la Commissione Europea sullo schema di garanzia per agevolare le banche nello smobilizzo dei crediti in sofferenza – ai [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.*

LA "RATIO" DEGLI ARTICOLI 1 E 2 DEL DECRETO-LEGGE 18/2016

«Il credito cooperativo, molto frammentato, è esposto a forti pressioni concorrenziali; ha risentito pesantemente della prolungata fase di difficoltà economica del Paese. L'esigenza di una significativa integrazione delle banche di credito cooperativo (BCC), che richiamiamo da tempo, si è fatta più pressante. **La riforma** in via di definizione, nel preservare la natura mutualistica dell'attività, **potrà rafforzare la solidità del sistema**

e **migliorare gli assetti del governo societario**». Queste parole, pronunciate il 30 gennaio scorso dal Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, al 22° Congresso ASSIOM Forex tenutosi a Torino, danno una chiara indicazione di come un intervento che riformasse il credito cooperativo fosse ormai atteso da tempo e assolutamente necessario, cosa dimostrata dal fatto che la stessa **Federcasse** aveva in precedenza avanzato una **proposta di autoriforma**, peraltro **ampiamente tenuta in considerazione** dal Governo nel momento di individuare le linee guida dell'intervento.

Per superare le **criticità** contenute nell'attuale disciplina del settore e le debolezze strutturali derivanti dal modello di attività, particolarmente esposto all'**andamento dell'economia del territorio di riferimento** e alle conseguenze di una **dimensione ridotta** (aspetti che si ripercuotono sulle possibilità di diversificazione del rischio), ci si è mossi perseguendo **alcuni fondamentali obiettivi: confermare il ruolo e il valore delle BCC** come banche cooperative delle comunità e dei territori (ad esempio mantenendo, sin dall'inizio, il principio del voto capitaro e i consigli di amministrazione eletti dai soci); migliorare la **qualità della governance**, anche semplificando la loro organizzazione interna; assicurare una **più efficiente allocazione delle risorse** all'interno del sistema; consentire il **tempestivo reperimento di capitale** in caso di tensioni patrimoniali, anche attraverso la partecipazione di soggetti esterni al mondo cooperativo; garantire **l'unità del sistema per accrescere la competitività e la stabilità** nel medio-lungo periodo.

IL SISTEMA DEL CREDITO COOPERATIVO

In diversi Paesi è presente un sistema di credito cooperativo a vocazione mutualistica. Secondo l'associazione europea di categoria, i prestiti di questo tipo di istituti superano il 30 per cento di quelli complessivi in Italia e in Austria, Danimarca, Finlandia, Francia e Paesi Bassi. La loro clientela principale è rappresentata da piccole e medie e imprese. In **Germania** le banche di credito cooperativo (dalle *Sparkassen* alla *Volksbanken*) sono più di mille e i loro prestiti ammontano a circa il 20 per cento del totale. Negli **Stati Uniti** hanno un ruolo importante le cosiddette *Savings and Loan Associations*, banche che assumono una forma mutualistica e che sono specializzate nell'erogazione di mutui ipotecari. Anche nel **Regno Unito** è diffusa questa tipologia bancaria.

In Italia, le due diverse forme nelle quali si è articolata la cooperazione in ambito bancario sono le **banche popolari** (per le quali si rimanda ancora al nostro [dossier n. 73 bis, del 12 marzo 2015](#)) e appunto le **banche di credito Cooperativo**, che sono succedute alle casse rurali e artigianali e che anche per questa origine storica hanno più intensamente conservato il loro carattere di mutualità.

Secondo i dati riportati sul sito ufficiale del credito cooperativo, al 31 dicembre 2015 il sistema può contare su una rete di **364 banche di credito cooperativo - casse rurali (Casse Raiffeisen** in Alto Adige), che possiedono la caratteristica di essere società cooperative per azioni, mutualistiche e locali. Capillarmente diffuse in tutto il Paese, esse da oltre 130 anni svolgono il ruolo di "banche del territorio", svolgendo la funzione specifica di promuovere lo sviluppo e di rispondere alle necessità economiche e sociali delle comunità locali.

Gli **sportelli** sono, in totale, **4.414**, pari al **14,8 per cento** degli sportelli bancari italiani. I **soci** sono **1.248.724** (+3,3 per cento rispetto all'anno precedente) e i **dipendenti**, compresi quelli delle società del sistema, sono **36.500**. La **provvista complessiva**,

comprendente le raccolte da banche e clientela e le obbligazioni, ammonta a 196,7 miliardi di euro. Per quanto riguarda le **quote di mercato**, quella della **raccolta da clientela comprensiva di obbligazioni** è del **7,7 per cento**, mentre quella degli **impieghi delle BCC-CR** è del **7,2 per cento** (gli impieghi economici raggiungono la cifra di 134 miliardi di euro). Il **patrimonio complessivo**, per chiudere con questo tipo di dati, tra capitali e riserve raggiunge i **20,3 miliardi di euro** (+0,6 per cento rispetto allo scorso anno).

Da sottolineare, infine, che gli **impieghi erogati dalle BCC** rappresentano il 22,4 per cento del totale dei crediti alle imprese artigiane, l'8,5 per cento alle famiglie consumatrici, il 17,8 per cento alle famiglie produttrici, l'8,6 per cento delle società non finanziarie, il 15,4 per cento del totale dei crediti alle istituzioni senza scopo di lucro (Terzo settore).

LA RIFORMA DELLE BCC: COME INTERVIENE E COSA CAMBIA

Per prima cosa, il decreto prevede alcune modifiche al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB) di cui al decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993, prevedendo che l'esercizio dell'**attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo** sia consentito **solo alle BCC appartenenti un gruppo bancario cooperativo** che abbia come **capogruppo una società per azioni** con un **patrimonio non inferiore ad 1 miliardo di euro**. L'adesione ad un gruppo di questo tipo diventa dunque la condizione per il rilascio, da parte della Banca d'Italia, dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo.

Per favorire la patrimonializzazione delle singole BCC e rafforzare il legame con i soci, il **valore nominale massimo della partecipazione detenibile da ciascun socio** viene peraltro innalzato dagli attuali 50 mila a **100 mila euro**, mentre il **numero minimo dei soci** viene portato da 200 a **500**.

Da sottolineare che la **maggioranza del capitale della capogruppo** dovrà essere **detenuta dalle stesse BCC** del gruppo, mentre il resto potrà essere detenuto da soggetti omologhi (gruppi cooperativi bancari europei, fondazioni) o essere destinato al mercato dei capitali. Per contribuire al rafforzamento delle BCC è consentita la sottoscrizione delle **azioni di finanziamento** (di cui all'art. 2526 del Codice Civile) anche da parte della capogruppo e non necessariamente in situazioni di inadeguatezza patrimoniale o di amministrazione straordinaria. Da sottolineare anche che attraverso un emendamento presentato dall'esponente del PD e relatore Giovanni Sanga viene affidata al Ministero dell'Economia e Finanze la facoltà di prevedere per esigenze di stabilità del sistema, sentita la Banca d'Italia e con proprio decreto, una **soglia minima di partecipazione** delle BCC al capitale della società capogruppo anche **inferiore al 51 per cento** fissato dal decreto.

Alla società capogruppo è affidato, più in generale, il compito di svolgere un'attività di direzione e di coordinamento delle BCC sulla base di accordi contrattuali denominati "**contratti di coesione**", che indicano appunto i **poteri di direzione e di coordinamento della capogruppo** nei confronti delle diverse banche.

Questi **poteri** saranno **più o meno intensi e stringenti** in base al grado di "rischiosità" della singola banca (misurato sulla base di parametri individuati in modo oggettivo), alla necessità di assicurare il raggiungimento dei requisiti o dei benefici prudenziali cui il gruppo è soggetto e comunque alla necessità di rispettare la normativa bancaria vigente, con particolare riferimento agli elevati *standard* patrimoniali, finanziari e

contabili. Dunque, quanto più una banca si dimostrerà solida, efficiente e dotata di una *governance* trasparente, tanto più saranno ampi i suoi margini di autonomia. A proposito dei poteri della società capogruppo, il dibattito in Commissione Finanze della Camera si è concluso con l'assegnazione a quest'ultima della possibilità, in casi motivati, di **nominare, opporsi alla nomina o revocare uno o più componenti degli organi di amministrazione e controllo** delle società aderenti al gruppo.

Da osservare come la banca che intende assumere il **ruolo di capogruppo** sia tenuta a trasmettere la relativa **comunicazione alla Banca d'Italia entro 18 mesi** dalla data di entrata in vigore delle disposizioni di attuazione della stessa Banca d'Italia. Il **contratto di coesione** dovrà essere stipulato **entro 90 mesi** dalla conclusione degli accertamenti di Bankitalia, mentre **60** sono i **mesi** previsti dall'entrata in vigore della legge per l'**adeguamento** da parte delle BCC al **nuovo numero minimo di soci**. Le BCC che hanno aderito ad un gruppo bancario cooperativo potranno altresì **recedere dal contratto di coesione** decidendo se liquidare il proprio patrimonio o trasformarsi in Spa cedendo le riserve.

Al fine di tener conto delle specificità territoriali del Paese e dell'arricchimento che esse potranno fornire al gruppo cooperativo, è stata introdotta la possibilità di costituire **sottogruppi territoriali** facenti capo a una banca costituita in forma Spa sottoposta a direzione e coordinamento della capogruppo; per quanto concerne la salvaguardia delle **peculiarità linguistiche e culturali** delle BCC aventi sede legale nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, è stato previsto che il Ministero dell'economia e finanze individui modalità e criteri per assicurarne il riconoscimento e la salvaguardia. Da ricordare anche che è stata prevista per le sole **BCC presenti nelle Province autonome di Trento e Bolzano** la possibilità di costituire autonomi **gruppi cooperativi**, composti rispettivamente da banche aventi sede e operanti nella medesima Provincia autonoma, con l'obiettivo di tutelare l'*unicum* costituito dal sistema delle *Raiffeisen*.

Al termine del confronto in Commissione Finanze della Camera, si è anche stabilito di creare, come chiesto anche da Federcasse, un **Fondo temporaneo mutualistico-assicurativo** durante la fase di costituzione dei gruppi bancari cooperativi, promosso dall'Associazione nazionale del credito cooperativo, per favorire i processi di consolidamento e concentrazione delle BCC. Gli impegni di questo Fondo verranno assunti, una volta che si sarà costituita, dalla capogruppo.

Il dibattito più ampio e articolato, già all'indomani della presentazione del decreto da parte del Governo e poi in sede di esame in Commissione, si è svolto attorno alla cosiddetta **way out**, e cioè alla "via d'uscita" prevista per le banche di credito cooperativo che non vogliono aderire ad un gruppo bancario così come appena descritto.

Al termine di un confronto che si è sviluppato non solo tra le singole forze politiche ma anche al loro interno, grazie alle proposte di riformulazione presentate dal relatore Sanga che, accogliendo le modifiche sollevate attraverso numerosi emendamenti, costituiscono il frutto di una riflessione approfondita e condivisa, si è stabilito che la possibilità di non aderire venga concessa alle BCC che **entro 60 giorni** dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (un tempo ristretto, a significare un passo che non può essere improvvisato ma utilizzato solo da soggetti già strutturati per poterlo fare) presentino istanza, anche congiunta, alla Banca d'Italia, di **conferimento delle rispettive aziende bancarie ad una medesima Spa**.

Si tratta, dunque, non più di una trasformazione diretta in Spa, ma di uno **“scorporo” dell’attività bancaria** che dovrà avvenire con la vigilanza della stessa Banca d’Italia e **purché la banca istante o una delle banche istanti** posseggano **alla data del 31 dicembre 2015** (nel testo originario mancava un’indicazione temporale simile) **un patrimonio netto di 200 milioni**, come risultante dal bilancio e senza che il revisore contabile abbia espresso alcun rilievo in proposito. Dunque anche le banche più piccole potranno avvalersi della *way out*, ma solo congiuntamente ad una BCC che abbia appunto un patrimonio netto superiore a 200 milioni (a giugno 2015 queste erano 14 e rappresentavano circa il 21 per cento degli attivi della categoria, mentre quelle con un patrimonio netto tra 100 e 200 milioni erano 28 e rappresentavano il 18 per cento degli attivi).

Altra condizione vincolante è che al momento del conferimento la BCC conferente dovrà versare **all’erario** una quota del **20 per cento del patrimonio netto** (e non più, come previsto inizialmente, delle riserve, facendo salvo quindi il principio della loro indivisibilità), considerato sempre alla data del 31 dicembre 2015.

In definitiva, a seguito del conferimento, la cooperativa interessata da una parte **modifica il proprio oggetto sociale per escludere l’attività bancaria** e dall’altra **mantiene le riserve indivisibili** (al netto del versamento effettuato allo Stato), mantenendo **finalità mutualistiche** e impegnandosi ad assicurare ai soci servizi funzionali al mantenimento del **rapporto con la Spa** conferitaria, di formazione e informazione sui temi del risparmio e di promozione di programmi di assistenza. L’attività della cooperativa conferente sarà in tal senso oggetto di verifiche.

LE ALTRE MISURE CONTENUTE NEL DECRETO

Il decreto-legge contiene anche altre misure per favorire la stabilità e la solidità del sistema creditizio, a cominciare dalle norme volte a definire un meccanismo per **smaltire i crediti in sofferenza** presenti nei bilanci bancari mediante la concessione di **garanzie dello Stato** nell’ambito di operazioni di **cartolarizzazione**.

Da sottolineare, poi, le **disposizioni fiscali** relative alle **procedure di crisi**: si stabilisce l’irrelevanza fiscale dei contributi volontari percepiti da soggetti sottoposti a procedure di crisi e che la cessione di diritti, attività e passività da parte di un ente sottoposto a risoluzione a un ente ponte non costituisce realizzo di plusvalenze o minusvalenze ai fini Ires e Irap.

Per favorire un celere recupero dei crediti, viene agevolata la **vendita di immobili in esito a procedure esecutive**, prevedendo una netta riduzione dell’imposta di registro, ipotecaria e catastale, da versare nella misura fissa di 200 euro ciascuna (anziché del 9% per valore di assegnazione); l’acquirente gode di tale imposizione agevolata a determinate condizioni:

- se svolge attività d’impresa e rivende l’immobile entro due anni (pena la restituzione delle imposte nella misura ordinaria, una sanzione e gli interessi di mora), come previsto nel testo originario;
- se non svolge attività d’impresa e possiede i requisiti dell’applicazione delle agevolazioni “prima casa”, a seguito di un’estensione introdotta da un emendamento del relatore.

In materia di gestione collettiva del risparmio e al fine di ampliare i canali di **finanziamento alle imprese** alternativi al sistema bancario, si estende la possibilità

per i **fondi di investimento alternativi** istituiti in Italia o in un altro Stato membro UE di investire in crediti a favore di soggetti diversi dai consumatori.

Grazie a un emendamento del PD, presentato da Sergio Boccadutri, è stato poi introdotto un articolo in materia di **anatocismo** (la contabilizzazione degli interessi sugli interessi per conti correnti, conti di pagamento e finanziamenti a valere sulle carte di credito), con cui si stabilisce definitivamente che la maturazione degli interessi non potrà essere inferiore ad un anno (escludendo la pratica trimestrale e semestrale), che gli interessi debitori a carico del cliente non saranno esigibili prima di 60 giorni e non più immediatamente, mentre gli interessi creditori (quelli a favore del correntista) saranno immediatamente disponibili. Si tratta di un passo in avanti notevole: è una norma che rende **più agevole l'attuazione del divieto di anatocismo**, ponendo fine alla scarsa chiarezza e limitando quindi il contenzioso legale.

L'approvazione di un emendamento del relatore, infine, consentirà di ottenere lo sconto del 30 per cento sulle **multe** anche a chi non paga in contanti o via conto corrente postale e anche se il pagamento arriverà fino a due giorni dopo la scadenza dei cinque giorni previsti; si tratta di una modifica resasi necessaria dopo una interpretazione della norma sullo sconto che considerava la validità della data in cui il pagamento veniva accreditato all'ente e non quella del pagamento, e che sanerà la posizione di decine di migliaia di soggetti in buona fede che si sono visti chiedere dai Comuni la sanzione intera perché l'accredito era arrivato oltre i cinque giorni.

UN PROVVEDIMENTO “STORICO”

La riforma delle BCC, in definitiva, risponde adeguatamente alle **rilevanti trasformazioni** e alle **sfide innovative** in termini di competitività che investono oggi il comparto del credito, che richiedono un irrobustimento della capitalizzazione delle banche in questione, una *governance* più adeguata e trasparente, una riduzione dei costi e una migliore efficienza. Tutto questo **senza danneggiare le tradizionali caratteristiche** di istituti che sono nati e si sono sviluppati tenendo fede a principi di mutualità e di solidarietà e con una vocazione localistica.

A dire che si tratta di un provvedimento che ha «un'**importanza storica**» e che è «destinato a segnare profondamente e in modo duraturo la fisionomia della cooperazione bancaria» è la stessa Banca d'Italia. Sono parole del suo Capo del Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria, Carmelo Barbagallo, secondo il quale la riforma «introduce nell'ordinamento gli strumenti normativi necessari per il **rafforzamento patrimoniale** e il **consolidamento del settore**», e «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». Una riforma, dunque, che «insieme alla 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**».