BCC CREDITO COOPERATIVO Federcasse

Position Paper **Federcasse**
sul

Documento di consultazione sul Regolamento di attuazione dell'art. 23 della Legge 28 dicembre 2005, n. 262, concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale.

1. Premessa

Con l'atto regolamentare oggetto della consultazione (di seguito anche Regolamento), la Consob illustra le disposizioni secondarie da emanarsi in attuazione dell'art. 23 della Legge n. 262 del 28 dicembre 2005 (cd. Legge sul Risparmio), che disciplina il procedimento di adozione dei provvedimenti di natura regolamentare o di contenuto generale da parte della Consob, della Banca d'Italia, dell'Isvap e della Covip.

A tale riguardo, la scrivente Federcasse esprime apprezzamento in merito al testo proposto e, al fine di offrire un contributo alla piena realizzazione degli obiettivi del Regolamento, con specifico riferimento alla prospettiva delle Banche di Credito Cooperativo-Casse Rurali (BCC-CR), formula le seguenti osservazioni.

In via preliminare, appare opportuno precisare che il presente documento, pur muovendo da una generale condivisione delle valutazioni formulate dall'ABI nel proprio *Position Paper*, intende richiamare l'attenzione di Codesta spettabile Autorità sulla circostanza che le BCC-CR rappresentano, nel panorama del sistema creditizio italiano, aziende di minori dimensioni e limitata complessità operativa[1]. Le BCC-CR sono in totale 426 e hanno in media 10 sportelli con un numero di circa 70 dipendenti per ciascuna banca[2]. Inoltre le BCC-CR si configurano, in ragione del modello giuridico per esse disegnato dal Testo Unico bancario, come **banche cooperative a mutualità prevalente e a vocazione locale**.

2. Breve sintesi del quadro normativo di riferimento

Prima di procedere all'illustrazione della posizione delle BCC-CR con riguardo allo schema di Regolamento in parola, sembra necessario soffermarsi, seppur brevemente, sulle principali caratteristiche delle banche della categoria.

---

[1] Tali concetti sono richiamati nei provvedimenti della Banca d'Italia, alcuni dei quali sono stati citati nella successiva nota n. 14.

[2] I valori riportati si riferiscono al 30 settembre 2009 ed in particolare il numero medio degli sportelli per BCC è pari a 9.9 mentre il numero dei dipendenti per singola BCC è pari a 70.2.

Come noto, nella disciplina italiana, i "modelli" giuridici per l'esercizio dell'attività bancaria prevedono esclusivamente due possibili forme: la società per azioni e la società cooperativa per azioni a responsabilità limitata[3]. Quest'ultima è la forma giuridica adottata da tutte le BCC-CR con le conseguenti diversità che ne derivano in termini di *governance* rispetto alle società di capitali. Il modello tradizionale di *governance* scelto dalle BCC-CR - con la ripartizione delle competenze tra Assemblea dei soci, Consiglio di Amministrazione e talora Comitato Esecutivo, e Collegio sindacale – si coniuga con le caratteristiche proprie delle società cooperative a mutualità prevalente, nelle quali è centrale il ruolo del socio cooperatore, e trova la sua sintesi nello Statuto Tipo, redatto in raccordo con la Banca d'Italia e adottato dalle banche della categoria.

Con riguardo alle società cooperative il Testo Unico bancario stabilisce che «L'esercizio dell'attività bancaria da parte di società cooperative è riservato alle banche popolari e alle banche di credito cooperativo [...]»[4].

Le BCC-CR, come *species* di banca cooperativa, si distinguono nettamente dalle banche costituite in forma di società per azioni e dalle banche popolari in quanto esse non presentano gli aspetti lucrativi nella gestione della banca propri di queste ultime e sono invece fortemente connotate dai caratteri della mutualità e del localismo. "Mutualità" e "localismo" caratterizzano, infatti, la natura giuridica delle BCC-CR e si riflettono nei rapporti intercorrenti tra la banca ed i soci, la clientela ed il territorio.

Questi caratteri sono riconosciuti e salvaguardati dal legislatore con specifiche disposizioni che limitano l'operatività delle stesse e ne connotano, in modo penetrante, gli aspetti strutturali e di *governance* nonché le scelte strategiche di impresa.

Il **carattere della mutualità prevalente** risulta, in primo luogo, dal rispetto dei requisiti previsti dall'articolo 2514 del codice civile, vale a dire nella previsione negli statuti:

- dei limiti di legge alla distribuzione dei dividendi e alla remunerazione degli strumenti finanziari offerti ai soci;
- del divieto di distribuire le riserve fra i soci cooperatori nel corso della vita della banca;
- dell'obbligo di devoluzione, in caso di scioglimento della società, dell'intero patrimonio sociale, dedotto soltanto il capitale, ai Fondi mutualistici per la cooperazione.

In secondo luogo, le Banche di Credito Cooperativo devono operare prevalentemente (oltre il 50% degli impieghi) con i propri soci[5]. L'attività di tali banche deve essere infatti necessariamente e prevalentemente indirizzata a favore dei soci e rispondere nel complesso all'interesse collettivo della base sociale pur rispettando la sana e prudente gestione. Tale interesse si sostanzia nel vantaggio derivante dalla possibilità di avvalersi di servizi e di prodotti bancari a costi minori rispetto a quelli offerti da banche di diversa natura. E' indubitabile, pertanto, che tale aspetto si rifletta anche sulle motivazioni che determinano i

[3] Art. 14, primo comma, lett. a), del Testo Unico bancario (D.Lgs. 385/93).
[4] Art. 28 del Testo Unico bancario.
[5] Cfr. art. 35 del Testo Unico bancario.

potenziali soci sia ad aderire al progetto di una costituenda banca sia ad entrare a far parte della compagine sociale di una BCC-CR già esistente[6].

Ulteriori caratteri mutualistici sono il limite alla partecipazione detenibile da ciascun socio (cinquantamila euro)[7] nonché il diritto ad un solo voto (voto capitario) a prescindere dall'entità della partecipazione da esso posseduta[8].

Con riguardo al **carattere del "localismo"**, esso si realizza con specifiche previsioni del Testo Unico bancario (T.U.b.).

In primo luogo, requisito indispensabile per essere soci di una Banca di Credito Cooperativo è avere sede ovvero operare con carattere di continuità nel territorio di competenza della banca[9] che ricomprende i comuni ove la banca ha le proprie succursali nonché i comuni ad essi limitrofi. La zona di competenza territoriale individua quindi l'area entro la quale la BCC-CR svolge la propria attività.

Consegue al requisito normativo ora visto che per le BCC-CR, a differenza delle altre cooperative e società lucrative, il mercato di riferimento è territorialmente circoscritto, sia in termini di raccolta di capitale sia di operatività.

Infatti, il carattere localistico delle BCC-CR si riflette anche nell'operatività delle stesse laddove le Istruzioni di Vigilanza della Banca d'Italia, per effetto delle previsioni dell'art. 35, secondo comma del T.U.b., stabiliscono che «Lo statuto delle banche di credito cooperativo prevede che le attività di rischio non destinate ai soci sono assunte nei confronti di soggetti che siano comunque residenti o operanti nella zona di competenza territoriale. Lo statuto può prevedere che una quota non superiore al 5% del totale delle attività di rischio sia assunta al di fuori della zona di competenza territoriale»[10].

Inoltre, si evidenzia che l'operatività delle BCC-CR è di tipo tradizionale ed incontra limitazioni stabilite dalle disposizioni della Banca d'Italia con riguardo all'attività di negoziazione in strumenti finanziari e nell'esercizio dell'attività in cambi e nell'utilizzo di contratti a termine e di altri prodotti derivati in quanto le Banche di Credito Cooperativo non possono assumere posizioni speculative[11].

Per quanto concerne la **destinazione degli utili**, il Testo Unico stabilisce che le BCC-CR devono destinare almeno il 70% degli utili netti annuali a riserva legale. Inoltre, una ulteriore quota degli utili netti annuali, pari al 3% degli stessi, deve essere corrisposta dalle BCC-CR ai fondi mutualistici per la cooperazione[12].

Dalle accennate caratteristiche emerge quindi come le **BCC-CR rappresentino un *unicum* giuridico e socio-economico nell'ambito del sistema cooperativo e bancario italiano e, pertanto, come tale va considerato – anche nell'attività di analisi di impatto della**

---

[6] Il numero dei soci ammonta a settembre 2009 a 993.048
[7] Cfr. art. 34, 4° comma del Testo Unico bancario.
[8] Cfr. art. 34, 3° comma del Testo Unico bancario.
[9] Cfr. art. 34, 2° comma del Testo Unico bancario.
[10] Banca d'Italia, Istruzioni di Vigilanza per le banche, Tit. VII, Cap. 1, Sez. III, parr. 1 e 2.
[11] Istruzioni di Vigilanza, Tit. VII, Cap. 1, par. 3.
[12] Cfr. Legge 31 gennaio 1992, n. 59 e art. 37, comma 2 del Testo Unico bancario.

regolamentazione (AIR) – in maniera distinta rispetto agli altri intermediari costituiti in forma giuridica diversa.

3. Posizione delle Banche di Credito Cooperativo

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, sembra opportuno sottoporre a Codesta Autorità le seguenti riflessioni su tre dei principali aspetti derivanti dalla disciplina in consultazione, vale a dire (i) **il principio di proporzionalità** (art. 3, comma 1), (ii) **l'analisi di impatto della regolamentazione** (art. 3, commi 2 e 3) nonché (iii) il **supporto dei comitati di esperti** (art. 5).

(i) Principio di proporzionalità

Con riguardo al principio di proporzionalità si osserva quanto segue. L'adozione di assetti regolamentari che realizzino le finalità e gli obiettivi perseguiti dalle normative di vigilanza con il "*minor sacrificio degli interessi dei destinatari*", rappresenta un principio di assoluto rilievo per le BCC-CR.

È infatti chiaro come discipline complesse e dai rilevanti impatti organizzativi, economici e in termini di adempimenti incidano in misura sensibilmente superiore sulle banche di minori dimensioni. Come riportato in apertura, la dimensione media di una BCC è di soli 10 sportelli con 70 dipendenti per ciascuna banca, configurando generalmente imprese di minori dimensioni rispetto al restante sistema bancario.

Si rileva, infatti, che precedenti atti regolamentari emanati dalle Autorità di vigilanza hanno valorizzato l'applicazione da parte degli intermediari delle disposizioni *"in maniera proporzionata alla natura, alla dimensione e alla complessità dell'attività svolta nonché alla tipologia e alla gamma dei servizi prestati"*[13].

In tale considerazione, fermo il carattere doverosamente generale della produzione normativa delle Autorità, **si ritiene che debba essere esplicitato nel Regolamento in consultazione** quale criterio di massima cui fare riferimento per collegare la "declinazione proporzionale" della norma, seppur a titolo esemplificativo, **il ricorso a specifici indici dimensionali e di complessità organizzativa ed operativa,** che peraltro anche la Banca d'Italia ha già posto all'attenzione degli intermediari o applicato in diversi ambiti regolamentari[14].

Tale esplicitazione potrebbe, dunque, consentire di legare l'atto normativo a criteri oggettivi ed ulteriori rispetto a quelli emersi dall'analisi d'impatto del singolo provvedimento, così realizzando l'*"esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari"*.

(ii) Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

---

[13] Cfr. art. 4, 2° comma, Regolamento della Banca d'Italia e della Consob, ai sensi dell'articolo 6, comma 2-*bis*, del Testo Unico della finanza.

[14] Cfr. Disposizioni di Vigilanza di Banca d'Italia in materia di organizzazione e governo societario delle banche del 4 marzo 2008, Disposizioni di Vigilanza prudenziale del 27 dicembre 2006, Disposizioni di Vigilanza in materia di conformità del 10 luglio 2007.

Ne consegue che **l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)** è strettamente collegata con il principio di proporzionalità che dovrà tenere conto dei cennati caratteri dimensionali ed operativi delle BCC-CR. Appare dunque opportuno che l'analisi di impatto **sia condotta tenendo conto non solo delle caratteristiche proprie delle società di capitali ma anche delle specificità delle Banche di Credito Cooperativo e della complessa normativa cui le stesse sono assoggettate.** Infatti gli atti di regolamentazione possono incidere in maniera significativamente diversa su soggetti quali le BCC-CR, attesa la natura di società cooperativa a mutualità prevalente, rispetto alle società di capitali, e ciò sia in termini di impatti organizzativi ed economici, sia di adempimenti.

Pertanto, al fine di assicurare che l'analisi di impatto sia coerente con le molteplici realtà dell'industria bancaria e finanziaria esistenti sul mercato, si propone a Codesta spettabile Autorità di riformulare la lettera b), 3° comma, dell'art. 3, del Regolamento in parola, con una previsione del seguente o analogo tenore:

"*L'attività di AIR:*
[...]
b) indica le possibili ~~diverse~~ opzioni regolamentari, tenendo presente la diversa forma giuridica degli intermediari e i diversi profili dimensionali, considerando, ove consentito dalla legge, anche l'opzione di non effettuare alcun intervento regolamentare;"

(iii) Supporto dei comitati di esperti

Infine, un ulteriore aspetto che si ritiene di sottoporre all'attenzione della Consob attiene ad uno degli strumenti che sono stati introdotti, rispetto a quelli previsti dalla norma primaria, per l'attuazione dei principi contenuti nell'art. 23 della Legge sul Risparmio, vale a dire la possibilità prevista all'art. 5 di avvalersi, durante la fase del procedimento, del supporto di comitati di esperti esterni, scelti anche tra rappresentanti dei soggetti interessati.

Nel condividere l'esigenza sottesa alla norma, che è quella di far partecipare esperti esterni nel processo normativo soprattutto in quei casi in cui siano richieste conoscenze e competenze specifiche con riguardo a materie particolarmente complesse da regolare, **si evidenzia l'utilità di esplicitare, nel testo dell'articolo richiamato, la circostanza che la rappresentanza dei soggetti interessati** che potrà essere coinvolta nel procedimento, **sia anche espressione delle diverse categorie di intermediari destinatari della disciplina e, quindi, se interessate dal provvedimento, anche le BCC-CR opportunamente rappresentate dall'Associazione Nazionale di categoria (Federcasse).**

Pertanto, si propone di riformulare il primo periodo dell'art. 5, nel seguente modo:

"*Per la realizzazione delle attività previste dal presente regolamento, la Consob può avvalersi di appositi comitati di esperti esterni, scelti anche tra rappresentanti dei soggetti interessati, avuto riguardo alle diverse forme giuridiche e alle diverse dimensioni dei destinatari della disciplina*".