BANCA CENTRALE EUROPEA

EUROSISTEMA

IT **ECB-PUBLIC**

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 31 agosto 2016

sulla circolare della Banca d'Italia recante disposizioni di attuazione della riforma delle banche di credito cooperativo italiane

(CON/2016/41)

Introduzione e base giuridica

In data 21 luglio 2016 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dalla Banca d'Italia una richiesta di parere relativa a uno schema recante disposizioni di attuazione della riforma delle banche di credito cooperativo (banche di credito cooperative italiane, BCC) destinate a confluire nella Circolare della Banca d'Italia n. 285 (di seguito, lo «schema di circolare»). Lo schema di circolare fa seguito alla conversione in legge del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, che ha modificato il decreto legislativo n. 385/1993 (di seguito, il «Testo unico bancario»)[1].

La BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'art. 2, paragrafo 1, terzo e sesto trattino, della Decisione del Consiglio 98/415/CE[2], in quanto lo schema di circolare concerne gli specifici compiti conferiti alla BCE relativi alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi, alla Banca d'Italia e alle norme applicabili agli istituti finanziari, nella misura in cui esse influenzano la stabilità di tali istituti e dei mercati finanziari. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Finalità dello schema di circolare

1.1 La finalità dello schema di circolare è quella di dare attuazione agli articoli 37-*bis* e 37-*ter* del Testo unico bancario, concernenti i gruppi bancari cooperativi.

1.2 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: a) da una capogruppo; b) dalle BCC che hanno aderito a un contratto di coesione e c) da altre banche che non siano BCC e da società finanziarie e strumentali[3] 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

1 Cfr. Parere CON/2016/17. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati sul sito internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu.

2 Decisione del Consiglio 98/415/CE, del 29 giugno 1998, relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative (GU 189 del 3.7.1998, pag. 42).

3 Cfr. sezione II, capitolo 2, secondo paragrafo, e sezione II, capitolo 3, dello schema di circolare.

attività che rientrano nell'esclusiva responsabilità della capogruppo non possono essere esternalizzate o delegate.

1.3 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 indirizzo e monitoraggio delle BCC 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[4].

1.4 Con la stipula di un contratto di coesione, le BCC 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: a) l'emanazione di disposizioni vincolanti alle banche affiliate e alle altre società del gruppo bancario cooperativo; b) l'adozione di idonee misure correttive ove le BCC affiliate non ottemperino alle disposizioni impartite dalla capogruppo e c) 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[5].

1.5 I poteri della capogruppo riguardano: a) 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; b) i controlli interni e i sistemi informativi; c) le attività di controllo e intervento sulle banche affiliate; d) i requisiti prudenziali e gli obblighi segnaletici; e) le decisioni di rilievo strategico e f) le sanzioni[6].

1.6 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[7].

1.7 Lo schema di circolare attribuisce anche determinati poteri all'autorità competente, ossia alla BCE o alla Banca d'Italia, a seconda dei casi, in linea con il Regolamento (UE) n. 1024/2013 del

4 Sezione II, capitolo 4, dello schema di circolare.

5 Cfr. sezione III, capitolo 1, paragrafi 1, 3, 5 e 6, dello schema di circolare.

6 Sezione III, capitoli da 1.1 a 1.8, dello schema di circolare.

7 Sezione III, capitolo 2, paragrafi primo e quarto dello schema di circolare.

Consiglio[8]. In particolare, le seguenti delibere non sono efficaci o non possono essere eseguite fin quando non intervenga l'autorizzazione dell'autorità competente: a) recesso; b) esclusione dal gruppo bancario cooperativo; c) 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[9].

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 La BCE 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.

2.2 La BCE prende atto dei poteri conferiti alla BCE, in quanto autorità competente in forza dello schema di circolare, in linea con il Regolamento (UE) n. 1024/2013.

2.3 Come rilevato in un precedente parere[10], 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 BCE ha evidenziato 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.

3. Osservazioni specifiche

3.1 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[11]. 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.

---

8 Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63).

9 Sezione I, capitolo 3; sezione III, capitolo 1, paragrafo quinto; Sezione III, capitolo 1.5, paragrafo quinto; Sezione III, capitolo 3.2; Sezione IV, capitolo 2, paragrafo secondo, dello schema di circolare.

10 Cfr paragrafi 3.1.5 e 3.1.6 del parere CON/2016/17.

11 Sezione III, capitolo 1.3, paragrafo terzo, primo trattino, dello schema di circolare.

3.2 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[12], 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.

3.3 Ai sensi dello schema di circolare, la capogruppo può prevedere in statuto che una quota fino al 50 per cento 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»)[13]. 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.

3.4 Ai sensi dello schema di circolare, la capogruppo ha il potere di impartire disposizioni in merito alla gestione e alla valutazione delle esposizioni deteriorate[14]. La classe più importante di esposizioni deteriorate, ossia le sofferenze, dovrebbe essere gestita direttamente dalla capogruppo, fatto che presenterebbe diversi vantaggi:

a) 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;

b) 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;

c) fornirebbe indicazioni in merito alla separazione tra la struttura deputata all'erogazione dei finanziamenti e quella che si occupa delle sofferenze.

3.5 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[15]. Al

12 Cfr. articoli 53, comma 4, e 67, comma 1, lettere b) e d), del Testo unico bancario, come attuato nella parte prima, titolo IV, capitolo 3, sezione V (controlli interni) e dalla parte seconda, capitolo 10, sezione IV, (grandi esposizioni) della circolare n. 285/2013 della Banca d'Italia; nonché nel titolo V, capitolo 5, (attività di rischio nei confronti di soggetti collegati) della circolare n. 263/2006 della Banca d'Italia.

13 Sezione III, capitolo 1.1, paragrafo primo, secondo trattino, dello schema di circolare.

14 Sezione III, capitolo 1.3, ultimo paragrafo, secondo trattino, dello schema di circolare.

15 Sezione III, capitolo 1.4, ultimo paragrafo, dello schema di circolare.

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.

3.6 Lo schema di circolare attribuisce alla capogruppo: a) compiti di monitoraggio e classificazione dei rischi a cui sono esposte le banche aderenti e il sistema nel suo insieme; b) poteri di intervento e c) compiti di analisi dei rischi e la sua comunicazione alle banche aderenti[16]. 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.

3.7 Ai sensi dello schema di circolare, il contratto di coesione attribuisce alla capogruppo il potere di: a) emanare disposizioni nei confronti delle banche affiliate per il rispetto dei requisiti prudenziali applicabili a livello individuale e consolidato; b) definire e adottare le metodologie di misurazione dei rischi a fini regolamentari; c) definire regole e criteri per la determinazione del processo interno di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale (*internal capital adequacy assessment process*, ICAAP) a livello individuale e d) dare attuazione alle istruzioni impartite dall'autorità competente[17]. Al riguardo, è importante che lo schema di circolare imponga alla capogruppo di fissare criteri uniformi per lo scenario di stress applicato da ciascuna BCC come parte dell'ICAAP[18].

3.8 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[19]. 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: a) verificare il rispetto da parte delle banche affiliate delle disposizioni impartite dalla capogruppo; b) classificare il livello di rischio a cui le banche affiliate sono esposte; c) fornire gli elementi istruttori a supporto degli interventi e delle misure sanzionatore attivabili nei confronti delle banche affiliate in conformità al contratto di

16 Sezione III, capitolo 2, paragrafo quinto, primo trattino, dello schema di circolare.

17 Sezione III, capitolo 1.5, paragrafo terzo, dello schema di circolare.

18 In conformità alla circolare della Banca d'Italia n. 285/2013, parte prima, titolo III, capitolo 1, sezione II (valutazione aziendale dell'adeguatezza patrimoniale (ICAAP)).

19 Sezione III, capitolo 1.4, paragrafi secondo e terzo, dello schema di circolare.

coesione e d) attivare tempestivamente misure appropriate di sostegno intra-gruppo previste nell'accordo di garanzia reciproca.

3.9 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[20]. Ciò dovrebbe garantire che la BCE sia in grado di adempiere ai compiti indicati nell'articolo 4, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1024/2013. Resta inteso che tale procedimento amministrativo fa salvi i poteri conferiti alla BCE dal Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio. Ai sensi di tale regolamento, la BCE 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[21], che impone agli enti creditizi di dotarsi di solidi dispositivi di governance.

3.10 Lo schema di circolare prevede che l'esclusione di una banca aderente possa aver luogo nei casi più gravi[22]. 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»[23] dovrebbe essere ulteriormente precisato.

Il presente parere sarà pubblicato sul sito internet della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 31 agosto 2016.

[firmato]

Il Presidente della BCE

Mario DRAGHI

---

20 Sezione V, capitolo 1, paragrafo terzo, dello schema di circolare.

21 Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la Direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338).

22 Sezione III, capitolo 1.7, dello schema di circolare.

23 Sezione III, capitolo 3.1, dello schema di circolare.