



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

D.L. 18/2016 / A.C. 3606

Dossier n° 184 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
15 marzo 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3606
D.L.	18/2016
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 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
Numero di articoli:	18
Date:	
emanazione:	15 febbraio 2016
presentazione:	15 febbraio 2016
assegnazione:	23 febbraio 2016
Commissione competente :	VI Finanze
Stato dell'iter:	in corso di esame in sede referente

Il [decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18](#) contiene la **riforma delle banche di credito cooperativo**, la **garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze**, il **regime fiscale relativo alle procedure di crisi** e misure per la concessione di **crediti alle imprese** da parte dei fondi di investimento alternativi.

Contenuto

La riforma delle BCC

Il [decreto-legge n. 18 del 2016](#) reca la riforma delle banche di credito cooperativo (articoli 1 e 2) prevedendo che **l'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo è consentito solo alle BCC appartenenti ad un gruppo bancario cooperativo**; parallelamente vengono **innalzati i limiti al numero minimo di soci (500)** e al valore nominale della **partecipazione detenibile da ciascun socio (100 mila euro)** in una BCC. Si stabilisce, inoltre, che **la BCC esclusa da un gruppo bancario cooperativo possa continuare l'attività bancaria solo a seguito di un'autorizzazione della Banca d'Italia e trasformazione in S.p.A.**

Più in dettaglio, ai sensi dell'articolo 1:

- l'**adesione** a un gruppo bancario cooperativo è **condizione** per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo;
- il potere di **nomina dei membri degli organi di amministrazione e controllo** rimane **in capo all'assemblea dei soci** di ciascuna BCC, ma sono introdotte specifiche **eccezioni** disciplinate con riferimento ai casi di sottoscrizione di azioni di finanziamento o di esercizio, e ai casi in cui la capogruppo può nominare, opporsi alla nomina o revocare uno o più componenti, fino a concorrenza della maggioranza, degli organi di amministrazione e controllo delle società aderenti al gruppo in virtù del contratto di coesione;
- lo **statuto della BCC** deve includere anche l'indicazione dei **poteri attribuiti alla Capogruppo**;
- la Banca d'Italia può autorizzare **fusioni tra banche di credito cooperativo e banche di diversa natura** da cui risultino banche costituite in forma di società per azioni, e non più anche banche popolari;
- **la BCC, esclusa** da un gruppo bancario cooperativo, può continuare l'attività bancaria previa autorizzazione della Banca d'Italia e **trasformazione in S.p.A.**: in assenza di tali condizioni la BCC delibera la propria liquidazione;
- il **gruppo bancario cooperativo** è composto dalla società per azioni **capogruppo** autorizzata

- all'esercizio dell'attività bancaria, alla quale sono attribuiti contrattualmente poteri di direzione e coordinamento del gruppo sulla base del **contratto di coesione**, il cui capitale sociale è detenuto in misura maggioritaria dalle BCC appartenenti al gruppo e il cui patrimonio netto è di almeno 1 miliardo di euro, nonché dalle **BCC** che aderiscono al contratto di coesione e hanno adottato le connesse clausole statutarie; dalle **società bancarie, finanziarie e strumentali** controllate dalla capogruppo;
- lo **statuto della capogruppo** deve stabilire un **limite al numero massimo di azioni con diritto di voto** detenibile direttamente o indirettamente da ciascun socio;
 - il **contratto di coesione** disciplina la direzione e il coordinamento della capogruppo sul gruppo, indicando la banca capogruppo e i poteri ad essa attribuiti, i quali, nel rispetto delle finalità mutualistiche, devono contemplare l'individuazione e l'attuazione degli indirizzi strategici ed obiettivi operativi del gruppo nonché gli altri poteri necessari per l'attività di direzione e coordinamento;
 - il contratto di coesione prevede i casi in cui la capogruppo ha la facoltà di nominare, opporsi alla nomina o revocare uno o più componenti, fino a concorrenza della maggioranza, degli organi di amministrazione e controllo delle società aderenti al gruppo. Il contratto deve specificare le ipotesi di esclusione di una banca dal gruppo in caso di gravi violazioni degli obblighi previsti dal contratto e, in relazione alla gravità della violazione, le altre misure sanzionatorie previste; con riferimento all'attività comune, i criteri di compensazione e l'equilibrio nella distribuzione dei benefici connessi a tale attività; i criteri e le condizioni di adesione, di diniego all'adesione nonché di esclusione dal gruppo, secondo criteri non discriminatori ispirati al principio di solidarietà tra le banche cooperative a mutualità prevalente. E' **esclusa la possibilità di recesso** dal Gruppo;
 - si prevede l'obbligo di stabilire contrattualmente la **garanzia in solido delle obbligazioni assunte dalla capogruppo e dalle altre banche aderenti**;
 - si consente alle BCC di **emettere strumenti finanziari partecipativi e alle assemblee di nominare gli amministratori**. Inoltre, si prevede **l'esenzione dall'obbligo di devolvere il patrimonio ai fondi mutualistici** nei casi di fusione, trasformazione, scissione e cessione di rapporti giuridici in blocco ove la banca interessata abbia un **patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro** e versi all'erario il venti per cento delle proprie riserve (cd. **opting-out**);
 - le BCC possono **emettere azioni di finanziamento** anche al di fuori di casi di inadeguatezza patrimoniale o amministrazione straordinaria, ove siano sottoscritte dalla capogruppo;
 - **lo statuto** può modulare i diritti di voto anche in **deroga al principio del voto capitarario**.

Si prevede un termine di **18 mesi** dall'entrata in vigore del decreto attuativo del Ministro dell'economia e delle finanze per **l'invio** da parte della potenziale **banca capogruppo alla Banca d'Italia della documentazione prevista** e un termine per la **stipula del contratto di coesione di 90 giorni dall'accertamento** preventivo della Banca d'Italia **dei requisiti** previsti. Si prevede inoltre una **clausola di opting-in**, in virtù della quale, **entro 90 giorni** dall'iscrizione nel registro delle imprese di un nuovo Gruppo bancario cooperativo, **una BCC può chiedere di aderire al gruppo costituito**.

La garanzia sui crediti in sofferenza (GACS)

Il **Capo II del provvedimento** reca misure volte a definire un **meccanismo per smaltire i crediti in sofferenza** presenti nei **bilanci bancari** da attuare mediante la concessione di **garanzie dello Stato** nell'ambito di **operazioni di cartolarizzazione** che abbiano come sottostante **crediti in sofferenza (Garanzia cartolarizzazione crediti in sofferenza – GACS)**.

In estrema sintesi, oggetto della **garanzia** dello Stato sono solo le **cartolarizzazioni cd. senior**, ossia quelle considerate più sicure, in quanto sopportano per ultime eventuali perdite derivanti da recuperi sui crediti inferiori alle attese.

Non si procede al rimborso dei titoli più rischiosi se prima non sono integralmente rimborsate le **tranches** di titoli coperto dalla garanzie di Stato.

Le garanzie possono essere chieste dalle banche che cartolarizzano e cedono i crediti in sofferenza, a fronte del pagamento di una commissione periodica al Tesoro, calcolata come percentuale annua sull'ammontare garantito. Il **prezzo della garanzia è di mercato**, come anche ribadito dalla Commissione europea al fine di non dar vita ad **aiuti di Stato**.

Si prevede che il **prezzo della garanzia** sia **crescente nel tempo**, allo scopo di tener conto dei maggiori rischi connessi a una maggiore durata dei titoli e di introdurre nel meccanismo un incentivo a recuperare velocemente i crediti.

Al fine del rilascio della garanzia, i titoli devono avere preventivamente ottenuto un **rating uguale o superiore all'investment grade** da un'agenzia di **rating** indipendente e inclusa nella lista delle agenzie accettate dalla BCE secondo i criteri che le agenzie stesse sono tenute ad osservare.

Con la presenza della garanzia pubblica si intende facilitare il finanziamento delle operazioni di cessione delle sofferenze senza impatti sui saldi di finanza pubblica.

Misure fiscali

L'**articolo 14** consente di **escludere da tassazione**, in quanto non costituiscono sopravvenienze attive, i **contributi ricevuti a titolo di liberalità dalle imprese soggette a procedure concorsuali** – fallimento, concordato preventivo, accordi di ristrutturazione del debito, liquidazione coatta amministrativa – **e a procedure di amministrazione straordinaria** ovvero di **gestione di crisi per gli enti creditizi** fino ai 24 mesi successivi alla chiusura della procedura.

L'**articolo 15** disciplina il trattamento ai fini Ires e Irap da applicare alle operazioni di **cessione di diritti, attività e passività** di un ente sottoposto a [risoluzione a un ente ponte](#).

In sostanza, il **trattamento fiscale** della cessione di attività e passività da un soggetto sottoposto a risoluzione ad un ente ponte viene **equiparato** a quello attualmente previsto in caso di **fusioni o di scissioni**.

L'**articolo 16** prevede l'applicazione dell'**imposta di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa** sui **trasferimenti di immobili** nell'ambito di vendite giudiziarie effettuati dalla data di entrata in vigore del provvedimento **fino al 31 dicembre 2016**.

Credito alle imprese

L'**articolo 17** disciplina **la procedura e le condizioni per la concessione diretta di crediti**, a soggetti diversi da consumatori, **da parte di fondi di investimento alternativi** istituiti in Italia o in un altro Stato membro UE. Sostanzialmente si tratta dei fondi speculativi (**hedge funds**), dei fondi di **private equity**, di **venture capital**, immobiliari, di **materie prime, infrastrutturali** e altri tipi di fondi istituzionali.

Relazioni allegare o richieste

Il disegno di legge di conversione, presentato in prima lettura alla Camera, non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La relazione illustrativa non contiene nessun riferimento all'esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Sulla **disciplina delle banche cooperative** recata dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia è intervenuto, in tempi recenti, il decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti, che ha operato una sostanziale **riforma delle banche popolari**.

Si segnala inoltre il [decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183](#), recante Disposizioni urgenti per il settore creditizio, confluito nel testo della [legge di stabilità 2016](#) (articolo 1, commi 842-854 della legge n. 208 del 2015). Le norme, nel quadro delle procedure di **risoluzione delle crisi bancarie**, hanno consentito l'attuazione dei programmi di risoluzione della Cassa di risparmio di Ferrara Spa, della Banca delle Marche Spa, della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio - Società cooperativa e della Cassa di risparmio della Provincia di Chieti Spa, tutte in amministrazione straordinaria. Sono inoltre previste misure e procedure specifiche ed eccezionali per la costituzione di quattro enti ponte, in corrispondenza delle summenzionate banche.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Il decreto legge fa riferimento, nelle premesse, alla necessità ed urgenza di avviare il processo di riforma del settore bancario cooperativo, al fine di rafforzare la stabilità del sistema nel suo complesso e consentire il rafforzamento patrimoniale delle banche di credito cooperativo, nonché di concedere, a titolo oneroso, una garanzia dello Stato sulle passività emesse nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione e, infine, di definire il regime fiscale della cessione di diritti, attività e passività di un ente sottoposto a risoluzione a un ente ponte, ai sensi della disciplina dettata dal decreto legislativo n. 180 del 2015 in tema di risoluzione degli enti creditizi in crisi.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Gli articoli 1 e 2 sono riconducibili alle seguenti materie:

- **moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e tutela della concorrenza**, di competenza esclusiva statale ai sensi del secondo comma, lettera e), dell'articolo 117 Cost;
- **ordinamento civile**, di competenza esclusiva statale ai sensi del comma 2, lettera l), dell'articolo 117 Cost, nonché **tutela della concorrenza** di competenza esclusiva statale ai sensi del secondo comma, lettera e), dell'articolo 117 Cost.

Gli articoli da 3 a 13 sono riconducibili alle seguenti materie, di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi del secondo comma, lettera e), dell'articolo 117 della Costituzione:

- **moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e tutela della concorrenza;**

sistema contabile dello Stato.

Gli articoli da 14 a 16 sono riconducibili alle materie **sistema tributario e contabile dello Stato** e **tutela della concorrenza**, di competenza esclusiva statale ai sensi del secondo comma, lettera e), dell'articolo 117 Cost.

L'articolo 17, infine, è riconducibile alla materia **moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari** e **tutela della concorrenza**, di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi del secondo comma, lettera e), dell'articolo 117 della Costituzione.

Per quanto riguarda la disciplina degli enti cooperativi, sono invece riconducibili alla competenza legislativa residuale delle regioni le attività dirette a promuovere e a favorire la cooperazione. Molti statuti regionali contengono infatti norme sulla promozione e lo sviluppo della cooperazione (quali, l'art. 55 dello Statuto della regione Calabria; l'art 5 dello Statuto della regione Emilia Romagna; l'art. 4 dello Statuto della regione Marche; gli artt. 3 e 5 dello Statuto della regione Piemonte; l'art. 4 dello Statuto della regione Toscana; l'art. 5 dello Statuto della regione Umbria).

Rispetto degli altri principi costituzionali

Si ricorda che ai sensi dell'art. 45 Cost., la Repubblica riconosce **la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata**. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità.

Ai sensi dell'art. 47 Cost., inoltre, la Repubblica **incoraggia e tutela il risparmio** in tutte le sue forme; **disciplina**, coordina e controlla **l'esercizio del credito**.