



Atto Senato n. 717
***(Conversione in legge del decreto legge 25 luglio
2018, n. 91, recante
proroga di termini previsti da disposizioni
legislative)***

AUDIZIONE PRESSO LA 1° COMMISSIONE
(Affari costituzionali)
SENATO

(Roma, 30 luglio 2018)

Sommario

Sull'art. 11 (Proroga di termini in materia di banche popolari e gruppi bancari cooperativi).....	2
<i>[Premessa: le banche di credito cooperativo]</i>	2
<i>[La Riforma del 2016]</i>	2
<i>[L'art. 11 del decreto legge in esame]</i>	3
<i>[Ulteriori miglioramenti. Proposta in tema di trattamento delle azioni]</i>	4
<i>[Requisiti di professionalità degli amministratori]</i>	5
Ulteriori proposte di proroga.....	5
<i>[Proposta in tema di detrazione Irpef sull'acquisto di abitazioni]</i>	5
<i>[Proroga in tema di disciplina delle professioni di educatore professionale socio-pedagogico e socio-sanitario]</i>	6

Sull'art. 11 (Proroga di termini in materia di banche popolari e gruppi bancari cooperativi)

[Premessa: le banche di credito cooperativo]

Le BCC, le Casse Rurali e le Raiffeisenkassen affondano le proprie radici nella storia economica e sociale italiana distinguendosi per la propria natura mutualistica. È un movimento che conta oggi 1 milione e trecentomila soci, con oltre 270 Banche locali radicate nei territori dei quali sono espressione, con quote di mercato rilevanti nel finanziamento dell'economia reale, delle famiglie e delle imprese. Sono banche autonome ma legate da tempo da un sistema associativo e di servizi ispirato ad una logica solidaristica.

Nella consapevolezza della propria storia e dei propri valori, nondimeno il movimento delle banche cooperative ritiene che non vi sia, né vi possa essere una buona Banca di Credito Cooperativo, una buona Cassa Rurale, una buona Raiffeisenkasse che non sia una banca coerente e competitiva.

[La Riforma del 2016]

La Riforma del Credito Cooperativo, avviata all'inizio del 2015, è divenuta legge nella primavera 2016. Come noto è stata oggetto di generale approvazione in occasione del XV Congresso Nazionale del Credito Cooperativo tenutosi nell'estate 2016.

La Riforma conferma tutti i connotati delle BCC-CR: finalità mutualistica, localismo, democraticità di funzionamento, assenza di speculazione privata.

Stante la specificità della forma cooperativa, gli obiettivi della riforma sono stati perseguiti imponendo alle banche a mutualità prevalente l'appartenenza a gruppi bancari cooperativi. I tre Gruppi bancari hanno già presentato istanza formale alla Vigilanza e sono oggi pronti a partire. Ciascuna delle tre Capogruppo avrà un ruolo di coordinamento e d'indirizzo, ma avrà doveri forti e responsabilità precise. Dovrà riconoscere e salvaguardare le finalità mutualistiche delle banche, accrescendo la loro capacità di sviluppare lo scambio mutualistico con i soci e lo sviluppo delle comunità. Il Gruppo Bancario Cooperativo sarà coerente e competitivo tanto quanto riuscirà a valorizzare la centralità delle BCC-CR che ne sono il vero motore e l'unica ragione di esistenza. Inoltre, il Gruppo rafforza patrimonialmente tutte le BCC/CR attraverso la solidarietà e la mutualità di gruppo, che non lascia sola nessuna banca, neppure la più fragile, e permette un notevole aumento nella qualità e quantità di servizi finanziari che tutte le BCC del territorio potranno offrire a imprese, famiglie, e comunità, grazie alle maggiori capacità di investimenti dei Gruppi.

[L'art. 11 del decreto legge in esame]

L'Alleanza delle Cooperative Italiane (costituita da Confcooperative, Legacoop e AGCI) accoglie con favore l'intervento contenuto nel decreto in esame, ove nel quadro di opportuni miglioramenti trovano conferma le ragioni di tutela dell'identità mutualistica, del ruolo e della capacità competitiva delle banche cooperative e della loro specificità di banche del territorio.

Nel rispetto della impostazione generale della riforma, il provvedimento accoglie indicazioni (l'aumento al 60 per cento della quota di capitale della capogruppo che deve essere detenuta dalle banche cooperative; la regola secondo la quale i componenti dell'organo di amministrazione della capogruppo che sono espressione delle banche cooperative aderenti siano pari alla metà più due del numero complessivo dei consiglieri; il procedimento attraverso il quale la capogruppo consulta le banche mediante assemblee organizzate su base territoriale, riguardo alle strategie, alle politiche commerciali e alle finalità mutualistiche; la peculiare disciplina del potere di nomina, per le banche più virtuose, dei componenti dei propri organi di amministrazione e controllo; l'intensificazione delle finalità mutualistiche e la salvaguardia del carattere localistico delle banche) che il movimento aveva elaborato e a suo tempo avanzato. Puntando, tra l'altro, alla valorizzazione della specificità territoriale e mutualistica delle BCC ed alla preservazione dell'autonomia in un contesto che premia le banche "virtuose".

Teniamo ovviamente a ribadire che la riforma del 2016 – pur in considerazione delle nuove scadenze – è indispensabile che proceda e sia attuata con coerenza e speditezza. La possibilità di apportare miglioramenti alle regole che disciplinano l'attività delle BCC e delle loro

capogruppo va colta nel comune intento di rafforzare ulteriormente una componente indispensabile dell'economia e delle banche del nostro Paese.

Riteniamo quindi che la discussione in corso sulle modifiche al TUB non debba influire sui tempi dell'iter autorizzativo per la costituzione e l'avvio dei gruppi bancari, in quanto il processo di strutturazione ha già comportato finora ingenti investimenti di alcune decine di milioni di euro in termini organizzativi, di risorse umane, consulenzuali, ICT e deleterio sarebbe la sciare aperto uno stato di incertezze.

[Ulteriori miglioramenti. Proposta in tema di trattamento delle azioni]

Allo stesso tempo ci auguriamo che il Governo italiano possa contribuire - nei confronti del Parlamento Europeo e della Commissione UE - a riequilibrare una produzione normativa e regolamentare a tratti sproporzionata e inadeguata rispetto a banche che hanno dimensioni, complessità e finalità imprenditoriali differenti. È necessario contrastare quella visione del diritto europeo che ipotizza l'esistenza di una banca a dimensione unica e che, anziché valorizzare (attraverso una regolamentazione peculiare) le specificità e i rischi più contenuti propri della banca territoriale ad esclusivo servizio della economia reale, induce all'omologazione al modello della *grande banca profit*.

A tal proposito riteniamo sia auspicabile apportare alcuni significativi miglioramenti al sistema, tra i quali **la modifica del decreto legislativo di recepimento della Mifid II in materia di trattamento delle azioni emesse dalle Banche di Credito Cooperativo**.

Dalle disposizioni di recepimento della disciplina europea (decreto legislativo 129/2017, di attuazione del c.d. "MiFID II") emergono alcune criticità per il Credito Cooperativo, con particolare riferimento alle modifiche apportate dal citato decreto all'articolo 25-bis del Testo Unico della Finanza (TUF). L'inclusione delle azioni delle BCC-CR nel perimetro di applicazione della disciplina dettata dalla MiFID2, non tiene in considerazione alcuna l'assenza dello scopo speculativo nell'acquisto di azioni della BCC-CR, nonché l'esiguità del valore medio delle azioni di tali banche. Ciò determina l'irragionevole applicazione alle azioni di BCC-CR delle norme sui servizi di investimento speculativo contenute nel TUF. Il legislatore delegato non ha purtroppo tenuto in considerazione le osservazioni e le condizioni espresse nei pareri a suo tempo resi dalle Commissioni parlamentari che hanno esaminato lo schema di decreto legislativo.

Riteniamo quindi opportuno e auspicabile che al primo provvedimento utile si precisi che: **l'articolo 25-bis del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58, non si applica alle azioni delle banche di credito cooperativo quando la sottoscrizione o l'acquisto sia di valore non superiore ad una determinata soglia.**

[Requisiti di professionalità degli amministratori]

Si coglie altresì l'occasione del presente esame anche per rilevare un'ulteriore punto di non coerenza rispetto alla fase attuativa della riforma. In particolare, sarà rilevante rivedere in un'ottica di coerenza le misure relative alle BCC contenute nella bozza di decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze sui requisiti degli amministratori e direttori di BCC-CR. In particolare, lo *Schema di decreto ministeriale recante il regolamento in materia di requisiti e criteri di idoneità allo svolgimento dell'incarico degli esponenti aziendali* (in via di emanazione) appare non tenere in adeguata considerazione le specificità, i principi e le peculiarità della forma cooperativa, laddove fissa stringenti e sproporzionati requisiti di professionalità per i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione e direzione.

Anche in questo caso non si tengono in nessuna considerazione i principi e i limiti operativi propri di tutte le BCC-CR (riconosciute dalle recenti Disposizioni della Banca d'Italia sul Governo societario e quelle sul Gruppo bancario cooperativo), specie laddove si prevedono **specifici requisiti professionalità in contrasto con le regole di struttura e funzionamento delle cooperative**. E infatti, gran parte degli istituti cooperativi (segnatamente, la nozione di mutualità intesa come gestione di servizio ai soci e la regola di cui all'art. 2542, c.c.) favoriscono l'autogoverno dei soci cooperatori, nonostante i medesimi soci siano privi di requisiti di sorta. È questo uno dei profili essenziali della funzione sociale delle società cooperative, che tende giustappunto su queste basi ad assicurare la partecipazione democratica delle persone ai processi economici. In ciò la giurisprudenza costituzionale rinviene le ragioni fondanti dell'articolo 45 della Costituzione (cfr. C. Cost. 408/1989). Si confida, dunque, in una modifica del decreto ministeriale attuativo che scongiuri i paventati effetti di incoerenza rispetto all'attuazione della riforma.

* * *

Ulteriori proposte di proroga

[Proposta in tema di detrazione Irpef sull'acquisto di abitazioni]

Si ritiene necessario disporre la riapertura dei termini relativi alla proroga della detrazione Irpef pari al 50% dell'IVA sull'acquisto di abitazioni in classe energetica A o B. Si tratta di una misura a basso costo per l'Erario ma ad alto impatto economico per il settore, in quanto riveste particolare rilievo per una ripresa del mercato residenziale. Peraltro, tale proroga tende anche ad attenuare la disparità di regime fiscale tra abitazioni vecchie ed energivore e quelle nuove ed efficienti.

Inoltre, si tratta di un intervento minimo ma indispensabile, tenuto anche conto che l'operatività a termine della norma costituisce comunque un limite per un istituto che meriterebbe di essere stabilizzato e messo a regime, al fine di introdurre elementi di razionalità e di maggiore equità nel mercato immobiliare.

Si propone pertanto:

→ la riapertura dei termini relativi alla proroga della detrazione Irpef pari al 50% dell'IVA sull'acquisto di abitazioni in classe energetica A o B (modifica dell'art. 1, c. 56, L. 2018/2015, e la sostituzione delle parole "effettuate entro il 31 dicembre 2016" con le seguenti: "effettuate entro il 31 dicembre 2020").

[Proroga in tema di disciplina delle professioni di educatore professionale socio-pedagogico e socio-sanitario]

La modifica e le proroghe alle previsioni della legge di bilancio 2018 che regolano le professioni di educatore professionale socio-pedagogico e socio-sanitario, si rendono necessarie per adeguare i termini ivi previsti alla reale capacità delle Università di permettere a tutti coloro che possono ottenere la qualifica o il titolo di accedere ai relativi percorsi (art. 1, c. 597).

Inoltre, le ulteriori modifiche sono necessarie per chiarire chi siano i soggetti che entro i termini previsti dalla modifica legislativa proposta devono ottemperare ai relativi obblighi ed evitare, dunque, situazioni di incertezza sull'ambito di applicazione della nuova disciplina che non specifica i servizi socio sanitari (modifica del c. 594); nonché per venire incontro alla necessità di prevedere una fase transitoria per i soggetti laureati che da anni svolgono attività di coordinamento dei servizi socio-pedagogico (così come previsto per gli educatori professionali socio-pedagogici al comma 599 della legge di bilancio 2018).

Si propone pertanto il seguente emendamento:

- Alla Legge 27 dicembre 2017, n. 205, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020" sono apportate le seguenti modifiche:
- al comma 594 dopo le parole socio "socio assistenziali" sono aggiunte le seguenti: "nonché nei servizi e nei presidi socio-sanitari e della salute limitatamente agli aspetti socio-educativi";
 - al comma 597 le parole "tre anni" sono sostituite con le parole "cinque anni";
 - al comma 599 è aggiunto infine il seguente periodo: "I soggetti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno svolto l'attività di coordinamento degli

educatori per un periodo minimo di tre anni, anche non continuativi, documentata mediante dichiarazione del datore di lavoro ovvero autocertificazione dell'interessato ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, possono continuare ad esercitare detta attività”.