

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Conversione in legge, con modificazioni, 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 (2298)

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP3

CATALFO, BOTTICI, PETROCELLI, ENDRIZZI, CRIMI, MORRA

Il Senato,

premesso che:

il decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, in esame, dispone una riforma di carattere complessivo e strutturale – peraltro richiamata già nel titolo – concernente un intero settore, quello del credito cooperativo, intervenendo con disposizioni puntuali su plurimi specifici aspetti. Esso, infatti, oltre a riformare, nei suoi caratteri essenziali, il sistema bancario cooperativo, disciplinando la *governance* ed i requisiti patrimoniali delle singole banche cooperative e del gruppo bancario di riferimento del credito cooperativo:

a) dispone nuove misure in materia di cartolarizzazione delle sofferenze, di banche e imprese, assistite da una garanzia «pubblica»;

b) dispone nuove norme in materia fiscale relative alle procedure di crisi;

c) introduce una modifica alla disciplina del Testo unico della finanza relativa ad attività di concessione di crediti svolta in Italia da fondi di investimento alternativi (FIA), istituiti in Italia (FIA italiani) o presso Stati membri dell'Unione Europea (FIA UE);

d) introduce modifiche alla disciplina fiscale dei trasferimenti immobiliari nell'ambito di vendite giudiziarie;

e) modifica la norma del TUB (articolo 120 del D.Lgs. n. 385 del 1993) che assegna al CICR (comitato interministeriale per il credito e il risparmio) il compito di stabilire le modalità e i criteri per la produzione di interessi nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività bancaria;

f) reca disposizioni in materia di assegni bancari;

g) reca disposizioni in materia di remunerazione del conto corrente di Tesoreria relativo alla Cassa Depositi e Prestiti;

h) reca una norma di interpretazione autentica di alcune disposizioni del Codice della strada in materia di pagamenti delle sanzioni amministrative pecuniarie in misura ridotta;

in tal modo il Governo interviene direttamente sul riparto delle materie costituzionalmente definite, individuabili sommariamente in quelle relative a moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, tutela della concorrenza, ordinamento civile, sistema tributario e contabile di competenza statale ai sensi 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, il che trova diretto riflesso, nella materia del credito cooperativo, con lo stretto legame tra il territorio e gli istituti in questione. Si ricorda altresì che, ai sensi dell'articolo 45 della Costituzione, la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a condizione che essa abbia carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge – in questo limite – ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità, le quali vengono ad essere significativamente alterate dal modello proposto, dal momento che secondo le stesse dichiarazioni del Governo, solo una esigua parte delle banche cooperative esistenti potrebbe autonomamente decidere di mantenere il proprio assetto attuale in base ai nuovi requisiti di legge. Ai sensi dell'articolo 47 della Costituzione, inoltre, la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme, disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Si deve osservare innanzitutto che l'articolo 117, per le parti interessate dal decreto in esame, indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento del credito e del risparmio, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali con riferimento alla cooperazione. Norme ordinamentali – ha ricordato la Corte Costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013 – non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'articolo 77 della Costituzione, concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza». Da quanto detto si ri-

cava che la decretazione di urgenza potrebbe incidere soltanto su singole funzioni o singoli aspetti degli enti interessati dal decreto in oggetto, ovvero su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo degli stessi, mentre la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale appare incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui – per mutuare le parole della richiamata sentenza – da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza». Laddove poi si volesse ammettere che le norme contenute nel disegno di legge di conversione costituiscono la sola risposta a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità, allora l'urgenza del provvedere, anche e soprattutto in relazione alla finalità di tutela del risparmio, occorrerebbe dimostrare che la riforma organica e di sistema – che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale – sia rispondente in ogni sua parte al requisito costituzionale dell'esistenza dei presupposti di necessità e d'urgenza, che, secondo costante giurisprudenza, può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità. Appare chiaro dalla mera elencazione dei punti sopra esposti – con riguardo al contenuto del decreto – che nel caso di specie sia stata valutata erroneamente per tutti e ciascuno degli stessi l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, si rischi di convertire in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione per evidente mancanza dei presupposti in alcune delle eterogenee disposizioni in esso introdotte, traducendosi esse in indici «intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata». Il fatto che siano state introdotte modifiche rilevanti nell'altro ramo del Parlamento contribuisce ulteriormente a far dubitare della sussistenza per tutti e ciascuno dei punti rilevati in apertura – dei requisiti postulati dall'articolo 77 della Costituzione;

venendo al merito dei singoli aspetti della riforma del sistema bancario cooperativo, la banca che intende assumere il ruolo di capogruppo dovrà sottoporre alla Banca d'Italia la documentazione prevista dalla legge in vista della costituzione del gruppo per la verifica preventiva nel termine di 18 mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni attuative emanate ai sensi del comma 7 del nuovo articolo 37-*bis* del Testo unico bancario di cui al decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 385. Altresì la stipula del contratto tra capogruppo e ogni singola banca di credito cooperativo dovrà intervenire entro 90 giorni dall'accertamento preventivo della Banca d'Italia introdotto dalla nuova disciplina. Il decreto-legge, così come delineato, è un atto di necessità e urgenza ma, in questo caso, i termini di entrata in vigore della riforma ed i termini concessi alle banche per aderire al nuovo sistema bancario cooperativo esulano totalmente dai presupposti di urgenza tipici del decreto-legge. A maggior ra-

gione, quindi, sarebbe stato opportuno procedere alla complessa riforma in esame mediante disegno di legge ordinario, lasciando così margine al Parlamento di individuare adeguate soluzioni in termini di *governance* e rafforzamento patrimoniale delle banche cooperative e di ogni altra misura al fine di garantire in modo efficace la stabilità sistemica e consentire alle parti interessate di partecipare attivamente al processo di riforma con termini più ragionevoli rispetto a quelli tipici della decretazione di urgenza. Si osserva peraltro che nel caso in esame il Senato si trova ad essere totalmente privato dei margini di intervento, stante la peculiarità procedurale dell'*iter* dei disegni di legge di conversione;

le modifiche apportate dal decreto al Testo unico bancario in materia di banche cooperative presentano profili di dubbia legittimità costituzionale anche in quanto contrastano con gli articoli 41, 45 e 47 della Costituzione. La riforma del sistema bancario cooperativo, piuttosto che tutelare il risparmio diffuso e la cooperazione avente carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata, irrigidisce irragionevolmente la modalità di costituzione e gestione di banche cooperative e ne accentra – in base a parametri assoluti, arbitrari ed astratti – le funzioni di *governance* adducendo che la ragione di tali interventi sia rappresentata da un modello organizzativo del tutto nuovo presentato come soluzione ottimale alla stabilità del sistema bancario cooperativo. Al contrario, a giudizio dei proponenti della presente questione pregiudiziale nonché di numerosi esperti del settore, la stabilità del sistema bancario e finanziario si realizzerebbe mediante la predisposizione e la attuazione di più rigorose norme poste al contrasto del conflitto di interesse, mediante la separazione delle banche d'investimento dalle banche commerciali, e non già mediante una forzatura verso il gigantismo che, come insegna proprio l'esperienza degli anni passati e la situazione attuale di grandi banche anche europee, non esclude affatto che si presentino seri problemi di solvibilità e volatilità del valore dei titoli, stante anche l'acuirsi dei problemi derivanti dall'esposizione complessiva in derivati. Il caso di specie ci fa desumere che il modello di banca universale costituita in forma di società per azioni, connotata da specifici criteri di *governance* e requisiti patrimoniali a cui si è ispirato ogni genere di riforma del sistema bancario e finanziario italiano negli ultimi anni, non certo rappresentano un modello di efficienza di sistema e di tutela del risparmio dei cittadini; per tal motivo si ritiene che questa tipologia di riforma del sistema bancario, non solo necessiti di un adeguato ed approfondito confronto parlamentare, ma soprattutto di maggiori tempi al fine di individuare correttamente le migliori soluzioni preposte alla stabilità sistemica e soprattutto alla tutela del risparmio dei cittadini, come richiesto dall'articolo 47 della Costituzione;

in particolar modo la riforma del sistema bancario cooperativo proposta presenta profili di incompatibilità con l'articolo 45 della Costituzione, il quale dispone che: «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». Infatti, piuttosto che introdurre disposizioni che migliorino i criteri di ope-

ratività e trasparenza in termini di erogazione del credito o vietino la sottoscrizione di strumenti finanziari speculativi ed altamente rischiosi, si irrigidiscono i requisiti delle banche cooperative, che di per sé non rappresentano Istituti speculativi con finalità di lucro, ma organismi cooperativi a carattere di mutualità con i quali si condividono capitali da investire nel sistema economico e produttivo. La riforma in oggetto non è adeguata al modello delle banche cooperative che sono tenute a svolgere una funzione sociale. Per effetto delle modifiche apportate in prima lettura, la disciplina della cosiddetta «*way Out*» ovvero la possibilità di escludere l'effetto devolutivo del patrimonio ai fondi mutualistici disposto dall'articolo 17 della legge finanziaria 2001 (legge n. 388 del 2000) – che aveva suscitato fortissime perplessità proprio di carattere costituzionale – è stata trasfusa nei nuovi commi da 3-*bis* a 3-*quater* dell'articolo 2. In sintesi a riguardo si prevede che, in deroga a quanto previsto dall'articolo 150-*bis*, comma 5, del Testo Unico Bancario, la devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici non si produce per le BCC che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, presentino istanza, anche congiunta, alla Banca d'Italia, di conferimento delle rispettive aziende bancarie ad una medesima società per azioni autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, anche di nuova costituzione. Ciò a condizione che la banca istante o, in caso di istanza congiunta, almeno una delle banche istanti, possiedano, alla data del 31 dicembre 2015, un patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro, come risultante dal bilancio riferito a tale data, su cui il revisore contabile ha espresso un giudizio senza rilievi. All'atto del conferimento, la BCC conferente versa al bilancio dello Stato un importo pari al 20 per cento del patrimonio netto al 31 dicembre 2015, come risultante dal bilancio riferito a tale data. A seguito del conferimento, la BCC conferente, che mantiene le riserve indivisibili al netto del suddetto versamento, modifica il proprio oggetto sociale per escludere l'esercizio dell'attività bancaria e si obbliga a mantenere le clausole mutualistiche di cui all'articolo 2514 del codice civile, nonché ad assicurare ai soci servizi funzionali al mantenimento del rapporto con la S.p.A. conferitaria, di formazione e informazione sui temi del risparmio e di promozione di programmi di assistenza. Non spetta ai soci il diritto di recesso previsto dall'articolo 2437, primo comma, lettera *a*), del codice civile. In caso di inosservanza degli obblighi previsti dalle disposizioni in esame, il patrimonio della conferente o, a seconda dei casi, della BCC è devoluto ai fondi mutualistici ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 dicembre 2000 n. 388. Inoltre, in caso di mancato ottenimento delle autorizzazioni previste entro il termine, la banca di credito cooperativo può chiedere l'adesione a un gruppo cooperativo già costituito entro i successivi novanta giorni;

l'articolo 17 della finanziaria 2001, richiamato dalla norma in commento, è stato a suo tempo introdotto come norma di interpretazione autentica sull'inderogabilità delle clausole mutualistiche da parte delle società cooperative e loro consorzi. In particolare, la norma ha chiarito l'applicazione delle seguenti disposizioni: l'articolo 26 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, ratificato,

con modificazioni dalla legge 2 aprile 1951, n. 302, che individua i requisiti mutualisti per beneficiare delle agevolazioni fiscali, tra cui: *a)* il divieto di distribuzione utili ai soci; *b)* il divieto di distribuzione delle riserve; *c)* la devoluzione del patrimonio a scopi mutualistici in caso di scioglimento; l'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601: la disposizione prevede che i requisiti della mutualità si ritengono sussistenti quando negli statuti sono espressamente e inderogabilmente previste le condizioni indicate nel citato articolo 26; l'articolo 11, comma 5, della legge 31 gennaio 1992, n. 59: prevede l'obbligo di devoluzione del patrimonio residuo delle cooperative in liquidazione ai fondi mutualistici. In particolare, si è chiarito che le dette disposizioni si interpretano nel senso che la soppressione da parte di società cooperative o loro consorzi delle clausole di cui al predetto articolo 26 comporta comunque per le stesse l'obbligo di devolvere il patrimonio effettivo in essere alla data della soppressione, dedotti il capitale versato e rivalutato ed i dividendi eventualmente maturati, ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. Allo stesso obbligo si intendono soggette le stesse società cooperative e loro consorzi nei casi di fusione e di trasformazione, ove non vietati dalla normativa vigente, in enti diversi dalle cooperative per le quali vigono le clausole di cui al citato articolo 26, nonché in caso di decadenza dai benefici fiscali. In pratica, ogni qualvolta la società cooperativa si trasforma in una società che non prevede i requisiti statuari della mutualità di cui al citato articolo 26 (si ripete, divieto di distribuzione utili ai soci, divieto di distribuzione delle riserve e obbligo di devoluzione del patrimonio a scopi mutualistici in caso di scioglimento), sussiste l'obbligo di devoluzione del patrimonio ad appositi fondi mutualistici. Più propriamente, l'articolo 17 della legge n. 388 del 2000 tutela il carattere della mutualità prevedendo, in caso di trasformazione o scioglimento della cooperativa in società lucrativa, l'obbligo di devoluzione del patrimonio sociale a fondi per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, evitando pertanto che i vantaggi conseguiti dal regime fiscale di favore vengano attribuiti a soggetti diversi dai beneficiari. Le previsioni di cui al nuovo comma 5 in commento, si pongono altresì in contrasto con le norme a tutela della concorrenza, desumibili come principio nell'articolo 41 della Costituzione. L'affrancamento delle riserve, infatti, renderebbe il socio, ora titolare di diritti sul solo capitale, proprietario dell'intero patrimonio (capitale più riserve) della banca. Si realizzerebbe quindi un aumento di valore delle quote partecipative, oltre alla possibilità di distribuire utili. In altre parole, oltre a violare i principi cardine della cooperazione e della mutualità, la norma si traduce anche nell'attribuzione di un vantaggio patrimoniale alle banche di credito cooperativo che potrebbero oggi beneficiare dell'affrancamento, integrando peraltro anche un'illegittima ipotesi di aiuto di Stato. A parte i susposti profili di in costituzionalità, la norma integra inoltre un caso di violazione dell'articolo 3 della Costituzione in quanto l'arbitrario limite di 200 milioni di euro genera evidenti effetti discriminatori per gli istituti sotto soglia;

come detto, nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati sono stati introdotti i commi da comma *3-bis* a *3-quater*, recanti la disciplina della possibilità di escludere l'effetto devolutivo del patrimonio nel caso di operazioni straordinarie relative a BCC da cui risulti una banca costituita in forma di società per azioni (fusione e trasformazione cessione di rapporti giuridici in blocco e scissione). L'effetto devolutivo è tenuto fermo dall'articolo 150-*bis* del Testo Unico Bancario, come modificato dall'articolo 1, comma 6, lettera *b*), primo periodo del provvedimento in esame. La disciplina della *wayout* era originariamente contenuta all'articolo 1, comma 6, lettera *b*), ultimi due periodi del provvedimento in esame, espunti per effetto delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati. Nella formulazione originaria della norma, si escludevano i predetti effetti di devoluzione ove la banca di credito cooperativo coinvolta nelle predette operazioni straordinarie avesse un patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro. In tal caso, la norma prevedeva che le riserve fossero affrancate corrispondendo all'erario un'imposta straordinaria pari al venti per cento della loro consistenza. Con le modifiche in esame, in sintesi, si consente alla BCC (o a più BCC insieme) di evitare l'effetto devolutivo presentando alla Banca d'Italia un'istanza per conferire l'azienda ad una S.p.A. esercente attività bancaria. Rispetto alla formulazione originaria, viene fissata una specifica data alla quale commisurare il patrimonio netto, ai fini dell'applicazione della disciplina in esame. Resta fermo comunque l'obbligo di devolvere una somma allo Stato, che non è più pari al venti per cento delle riserve, ma al venti per cento del patrimonio netto. La cooperativa conferente modifica la propria struttura al fine di escludere l'esercizio di attività bancaria. Sono previste le conseguenze per la mancata ottemperanza alle norme così introdotte. Più in dettaglio, in deroga all'articolo 150-*bis* del TUB, ai sensi del comma *3-bis* non si produce l'effetto devolutivo per le banche di credito cooperativo coinvolte in operazioni straordinarie che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, presentino istanza, anche congiunta, alla Banca d'Italia di conferimento delle rispettive aziende bancarie ad una medesima società per azioni autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, anche di nuova costituzione. Condizione per la presentazione dell'istanza è che la banca o le banche richiedenti possiedano, alla data del 31 dicembre 2015, un patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro, come risultante dal bilancio riferito a tale data, su cui il revisore contabile ha espresso un giudizio senza rilievi. Ai sensi del comma *3-ter*, all'atto del conferimento la banca conferente versa al bilancio dello Stato un importo pari al 20 per cento del patrimonio netto al 31 dicembre 2015, come risultante dal bilancio riferito a tale data, su cui il revisore contabile ha espresso un giudizio senza rilievi. Infine, il comma *3-quater* dispone che a seguito del conferimento, la banca di credito cooperativo conferente, che mantiene le riserve indivisibili al netto del versamento di cui al comma *3-ter*, modifica il proprio oggetto sociale per escludere l'esercizio dell'attività bancaria. Essa si obbliga a mantenere le clausole mutualistiche previste dal codice civile, nonché ad assicurare ai soci servizi funzionali al mantenimento del rapporto

con la S.p.A. conferitaria, di formazione e informazione sui temi del risparmio e di promozione di programmi di assistenza;

non può condividersi, inoltre, la disposizione di cui all'articolo 16 del decreto-legge in esame, nella parte in cui prevede l'applicazione della sanzione amministrativa del 30 per cento in caso di mancata vendita dell'immobile entro il biennio dall'acquisto. La norma, infatti, prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa tributaria indipendentemente dalla responsabilità del soggetto. In pratica, la sanzione scatterebbe solo perché non si procede alla vendita nel biennio, senza tener conto delle ragioni indipendenti dalla volontà del contribuente, che potrebbero aver contribuito all'inottemperanza della disposizione. Sotto tale profilo, dunque, la norma si pone in contrasto con il principio di colpevolezza in materia di sanzioni, che trova il suo fondamento nell'articolo 27 della Costituzione, applicabile all'ambito amministrativo come previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 472 del 1997;

altresì si deve contestare la legittimità costituzionale – in riferimento all'articolo 81 della Costituzione – degli articoli che dispongono garanzie dello Stato, seppur a fronte di un corrispettivo, per agevolare l'acquisizione dei crediti deteriorati mediante lo strumento della cartolarizzazione. In particolar modo si rilevano le seguenti criticità: *a)* come in casi già verificatisi, lo Stato può intervenire a prestare garanzie nell'ambito di rapporti fra pubblico e privato, ma è importante l'obiettivo per cui le presta, ossia sostenere il sistema produttivo e favorire il rilancio economico, incrementando la nascita di nuove aziende, come nel caso della prestazione di garanzie statali alle PMI e a nuove imprese innovative (*start-up*), concesse grazie allo strumento di cui alla legge n. 662 del 1996, che ha istituito il Fondo centrale di garanzia per le PMI. In tale circostanza, lo Stato investe risorse pubbliche per lo sviluppo del Paese a vantaggio della collettività. Al contrario, rispetto al decreto-legge in esame, lo Stato presta garanzie per indurre risparmiatori ed investitori ad acquistare titoli correlati a crediti fortemente deteriorati, peraltro «*senior*», il cui grado di inesigibilità porterà quasi sicuramente all'escussione della garanzia, che, dunque, si configura già da ora come «un vero e proprio risarcimento danni» pagato con le risorse dei contribuenti; *b)* l'articolo 12 del decreto-legge in esame stabilisce che la copertura del Fondo di garanzia, nella misura di 120 milioni per l'anno 2016, sia a carico delle risorse già stanziare per il Fondo istituito per favorire la cessione dei crediti certificati delle imprese vantati nei confronti delle PA, di cui all'articolo 37 del decreto-legge n. 66 del 2014. Dunque, ci si chiede se la distrazione delle suddette risorse possa limitare l'agevolazione della cessione dei crediti, che consente alle imprese interessate di reperire liquidità. Inoltre, in caso di escussione della garanzia, nel decreto-legge n. 66 del 2014 è previsto che lo Stato possa rivalersi sulle somme a qualsiasi titolo dovute dall'ente debitore a valere sulle risorse del bilancio dello Stato. Invece, l'articolo 11 del decreto-legge in esame non garantisce allo Stato il recupero delle somme per le garanzie escusse, in quanto lo Stato, subentrando nel diritto dei detentori dei titoli *senior*, potrà ricorrere all'iscrizione a ruolo delle somme anticipate che, è evidente, sarà quasi concreta-

mente impossibile incassare, in quanto una parte delle sofferenze sono costituite da debiti di imprese non più in attività, ovvero fallite, ovvero debiti di persone fisiche non più in grado di onorare i mutui ipotecari. Pertanto, non è credibile quanto affermato nella Relazione Tecnica, relativamente all'articolo 12 del decreto-legge, in quanto la cessione delle garanzie da parte dello Stato di sicuro comporterà un impatto sul debito pubblico e sul *deficit*;

con riferimento al canone di ragionevolezza, il decreto-legge non lascia libertà di scelta: ai sensi dell'articolo 1 l'alternativa è tra la trasformazione in Spa e l'adesione al gruppo bancario cooperativo. Chi non è d'accordo viene posto in liquidazione, snaturando così lo stesso principio cooperativo. Non viene invece previsto il caso in cui, rinunciando all'attività bancaria, si possa continuare a tenere in vita la cooperativa e mantenere le riserve indivisibili. La ristrettezza del termine temporale per la decisione di aderire o meno non pone peraltro gli organi interessati nella miglior condizione per deliberare. Le modifiche recate in sede parlamentare — con ciò intendendo un solo ramo del Parlamento, essendo il Senato escluso di fatto da tale possibilità — lasciano comunque sostanzialmente immutato l'impianto sistemico del decreto, orientato alla promozione di un gruppo unico, destinato a disancorarsi dal tradizionale schema della cooperazione che si tenta di recuperare attraverso un vago riconoscimento della tutela della mutualità, al di là della formale rappresentazione di un intento normativo favorevole alla costituzione di più gruppi. Come è noto, la dottrina costituzionale ha ulteriormente sottolineato il riconoscimento nell'articolo 45 dell'intrinseca funzione sociale svolta dalla cooperazione, espressione riferita in modo ormai univoco a «imprese in forma di società cooperativa», caratterizzate dalla centralità dell'elemento personale, a fronte di una rilevanza minore dell'elemento patrimoniale. Va segnalata, in ogni caso, la modifica delle modalità d'intervento consentite al Ministro dell'economia e delle finanze, con riguardo alla possibilità di determinare il numero minimo di banche di credito cooperativo di un gruppo bancario cooperativo, in assenza di un meccanismo di controllo dell'esercizio del potere discrezionale che nella fattispecie ricorre, lasciando comunque aperta la via a possibili contestazioni in sede giurisdizionale. Da autorevoli osservatori è stato evidenziato che la riforma, quale che siano i suoi concreti esiti, genera tensione all'interno del settore;

con disposizione introdotta dalla Camera, sono state apportate modifiche all'articolo 120 TUB in materia di anatocismo bancario prevedendo che nei rapporti di conto corrente o di conto di pagamento sia assicurata, nei confronti della clientela, la stessa periodicità nel conteggio degli interessi sia debitori sia creditori, comunque non inferiore ad un anno; gli interessi sono conteggiati il 31 dicembre di ciascun anno e, in ogni caso, al termine del rapporto per cui sono dovuti. Gli interessi debitori maturati, ivi compresi quelli relativi a finanziamenti a valere su carte di credito, non possono produrre interessi ulteriori, salvo quelli di mora e sono calcolati esclusivamente sulla sorte capitale; per le aperture di credito regolate in conto corrente e in conto di pagamento, per gli sconfinamenti anche in assenza di affidamento ovvero oltre il limite del fido: a) gli in-

teressi debitori sono conteggiati al 31 dicembre e divengono esigibili il 1° marzo dell'anno successivo a quello in cui sono maturati; nel caso di chiusura definitiva del rapporto, gli interessi sono immediatamente esigibili; *b*) il cliente può autorizzare, anche preventivamente, l'addebito degli interessi sul conto al momento in cui questi divengono esigibili; in questo caso la somma addebitata è considerata sorte capitale; l'autorizzazione è revocabile in ogni momento, purché prima che l'addebito abbia avuto luogo. Anche su tale aspetto occorre osservare che per le aperture di credito su conto corrente, di pagamento o per gli sconfinamenti con o senza fido, la norma prevede che sia fatta salva la possibilità per il cliente di autorizzare preventivamente l'addebito degli interessi debitori sul conto o sulla carta decorso un termine di sessanta giorni dalla valuta degli interessi medesimi. In questo caso la somma addebitata verrà considerata sorte capitale e quindi continuerà a produrre interessi. Stando al tenore letterale della disposizione l'anatocismo rimarrebbe in vigore in caso di mancato pagamento allo scopo di assicurare alla banca la possibilità di recuperare quanto prestato al cliente. Secondo l'articolo 1283 del codice civile in mancanza di usi contrari, gli interessi scaduti possono produrre interessi solo dal giorno della domanda giudiziale, volta a chiedere gli interessi sugli interessi, o per effetto di convenzione posteriore alla loro scadenza, e sempre che si tratti di interessi dovuti almeno per sei mesi, con la conseguenza che non è possibile che gli interessi producano a loro volta interessi se non è trascorso almeno un semestre dalla nascita dell'obbligazione. La normativa in esame, in assenza di opportuna integrazione o correzione, consente apparentemente che il correntista, parte contrattuale debole, possa essere messo in condizione di autorizzare *ex ante* l'addebito degli interessi sul conto nel momento in cui questi divengono esigibili, trasformando così detti interessi in sorte capitale, produttiva, a sua volta di ulteriori interessi. L'impossibilità di valutare – data l'apposizione della questione di fiducia alla Camera e la blindatura del testo al Senato – il rapporto tra tutti gli effetti della norma in commento e la ormai consolidata giurisprudenza che ha vietato la possibilità di configurare l'anatocismo anteriormente alla scadenza degli interessi, non consente di poter escludere che la parte contraente più debole possa trovarsi – in mancanza della introduzione di un espresso presidio – a non poter efficacemente far valere un diritto sancito da plurime sentenze di Cassazione;

l'articolo 13, comma 2 demanda ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze la definizione delle disposizioni di attuazione del capo II del decreto, relativo alla garanzia dello Stato sulle passività emesse nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come «un atto statale dalla indefinibile natura giuridica» e, più recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato: «deve rilevarsi che nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di "fuga dal regolamento" (che si manifesta, tal-

volta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti "atipici", di natura non regolamentare»,

delibera ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 2298.

QP4

DE PETRIS, BAROZZINO, BOCCHINO, CAMPANELLA, CERVellini, DE CRISTOFARO, PETRAGLIA, MOLINARI, VACCIANO, URAS

Il Senato,

premessi che:

l'atto Senato 2298, recante la riforma delle banche di credito cooperativo e disposizioni relative alla garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, al regime fiscale relativo alle procedure di crisi e alla gestione collettiva del risparmio, ha conosciuto, prima del suo approdo in Parlamento, una gestazione lunga e sofferta che ha coinvolto organismi istituzionali, tecnici ed esperti del settore, che mal giustifica la scelta del Governo di ricorrere allo strumento del decreto-legge;

secondo il disegno costituzionale, i decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare sopravvenute ed urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione» (articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»). Da ciò discende l'inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge;

di più. La Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013 ha statuito che è esclusa la possibilità di ricorrere al decreto-legge quando si tratta di realizzare una riforma organica e di sistema, quale è quella contemplata dall'atto Senato 2298, destinata ad improntare per decenni il sistema del credito cooperativo che richiederebbe, piuttosto, un'approfondita elaborazione e programmazione, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti temporali tracciati dall'articolo 77

della Costituzione, concepiti dai padri costituenti per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza». Nel merito, infatti, il provvedimento, con le disposizioni di cui al Capo I, detta una nuova disciplina per un universo di 364 banche (tra quelle di Credito Cooperativo e le Casse Rurali), che costituiscono, con i loro 4.403 sportelli (pari al 14,6 per cento degli sportelli bancari italiani), 1.233.803 soci (+ 2,9 per cento) e 37.000 dipendenti, una realtà importante, soprattutto a livello di piccoli Comuni, e che fino ad oggi hanno dimostrato, in un'ottica di salvaguardia dello spirito mutualistico e cooperativo che le ha sempre contraddistinte, di sostenere l'economia reale, l'occupazione e la crescita, ma anche di avere gli anticorpi per fronteggiare gli effetti della globalizzazione e di superare eventuali crisi in maniera autonoma all'interno del sistema;

né le suddette realtà avevano espresso la necessità di dover confermare presso le comunità e nei territori in cui operano, in alcuni casi da oltre un secolo, il loro ruolo, attraverso una riforma della *governance*, o un differente sistema interno di allocazione delle risorse o di tempestivo reperimento di capitale in caso di tensioni patrimoniali;

d'altra parte è parimenti difficile dimostrare l'urgenza di un provvedimento di cui si discute da almeno tre anni e che prevede, per la sua attuazione, un processo di perfezionamento lungo almeno 18 mesi;

il secondo profilo di incostituzionalità è ugualmente rilevante. L'articolo 45, comma 1, della Costituzione, infatti, recita testualmente: «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», principio con il quale stridrebbe quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 del provvedimento, che applica anche alla cooperazione di credito, l'obbligo di partecipare con un rigido patto di coesione ad un gruppo bancario unico, con poteri di indirizzo e controllo sulle partecipate, quale preconditione per vedersi confermata l'autorizzazione da parte della Banca d'Italia ad esercitare il credito come banca di credito cooperativo (a meno che non si dimostri di avere riserve patrimoniali superiori a 200 milioni di euro e di poter versare un'imposta straordinaria del 20 per cento sul patrimonio netto), pena la liquidazione, obbligo che pertanto si configurerebbe, specie in assenza di una norma specifica che consenta la trasformazione in altro tipo di banca senza dover devolvere le riserve patrimoniali ai fondi mutualistici, oltre che una palese violazione del dettato costituzionale anche un pericoloso attentato ai tratti distintivi del settore quali la cooperazione, la mutualità, il radicamento nel territorio e nella sua economia, ed una forma di democrazia economica alternativa alla società per azioni;

fino ad oggi l'ordinamento cooperativo ha previsto che, in caso di trasformazione di una cooperativa in società per azioni o altra forma societaria, le riserve indivisibili e intangibili – anche in ragione della specifica disciplina fiscale che ne regola l'accumulazione – fossero devolute a finalità di interesse pubblico grazie al rispetto della suddetta tutela costituzionale della funzione sociale della cooperazione;

altro presidio costituzionale che risulterebbe affievolito dal decreto-legge è quello rappresentato dal successivo articolo 47 che, nell'incoraggiare e tutelare il risparmio popolare, ha fino ad oggi impedito forme di ulteriori concentrazioni di potere finanziario, nel nome di un'economia ed una finanza partecipativa dove possono operare piccoli e grandi istituti di credito;

anche il principio di sussidiarietà nel settore del credito ne esce fortemente compromesso, posto che nelle previsioni del decreto-legge il trattamento di quelle banche di credito cooperativo che non volessero aderire alla capogruppo (cosiddetta *way out*) è decisamente sbilanciato, lasciando la scelta solo a quelle che vantano riserve patrimoniali pari ad almeno 200 milioni di euro, un importo considerevole solo se si pensi che fino a prima dell'emanazione del provvedimento bastavano 2 milioni per costituirne una nuova. Inoltre per quelle stesse BCC che dovessero decidere di esercitare il «*way out*» è prevista la trasformazione forzata in società per azioni ed il versamento di una quota, a titolo d'imposta, pari al 20 del patrimonio netto al 31 dicembre 2015, con il serio rischio di esporre un intero sistema ed un patrimonio costruiti da generazioni di soci, a tentazioni opportuniste da parte di chi ne potrebbe disporre senza quegli stessi vincoli che ne hanno determinato nel tempo l'accantonamento;

un siffatto meccanismo, discutibile, come si è visto, anche sul piano etico, può costituire un pericoloso precedente ed aprire un *vulnus* capace di intaccare, un giorno, anche altre realtà cooperative;

altra violazione al dettato costituzionale si intravede laddove viene previsto che il quadro normativo, come avvenuto nel caso della riforma delle banche popolari, sarà integrato da alcune disposizioni attuative di Bankitalia chiamata a fissare, tra l'altro, anche la soglia minima di attivi richiesta per la società capogruppo (*holding*), elemento decisivo per determinare se ci sarà lo spazio per un solo o per più soggetti societari;

il paradigma di qualsivoglia riforma delle banche di credito cooperativo, anche in una prospettiva resa più complessa dall'evoluzione di una normativa prudenziale e dalla nascita dei meccanismi europei di vigilanza e di risoluzione delle crisi bancarie che hanno accresciuto l'importanza del capitale come primo presidio di stabilità delle banche, non dovrebbe, anzitutto, prescindere dal mantenimento delle peculiarità storiche del segmento poste fino ad oggi a garanzia della funzione di sano sostegno delle economie locali;

infine in sede di esame referente presso la commissione Finanze della Camera è stata introdotta una previsione che permette alla *holding* di commissariare i livelli di governo delle singole BCC non più in casi motivati ed eccezionali, come previsto in origine dal testo presentato dal Governo, ma semplicemente adducendo una motivazione, senza però prevedere, come contrappeso, che il contratto di coesione garantisca alle banche aderenti al gruppo un grado elastico di autonomia rapportato alla capacità di ognuna di esse di mantenere solida la propria situazione patrimoniale e redditizia, la propria attività corrente, facendo in tal modo perdere loro progressivamente autonomia anche nel caso in cui

non vi siano strategie gestionali condivise, violando, in tal modo, l'articolo 41 della Costituzione;

per questi motivi delibera di non procedere all'esame dell'atto Senato 2298 ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento.

