

Milano - Napoli 9 novembre 2017

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE: DISPOSIZIONI DI VIGILANZA PER LE BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO

1. Considerazioni introduttive

In premessa si ritiene utile sottolineare che la richiesta dell'Authority richiama l'attenzione dei contribuiti alla consultazione sui seguenti temi:

I partecipanti alla consultazione sono invitati a formulare osservazioni ed eventuali proposte – ove possibile supportate da analisi quantitative – sui contenuti dei documenti pubblicati, in particolare per quanto concerne:

- *i nuovi criteri di determinazione della competenza territoriale nei comuni ove una banca di credito cooperativo non ha succursali;*
- *l'aggiornamento dei criteri di operatività prevalente con i soci e di operatività fuori zona;*
- *la revisione delle norme in materia di operatività, specialmente quelle riferite ai derivati e alle partecipazioni;*
- *la necessità di norme transitorie che agevolino l'adeguamento delle banche di credito cooperativo alle novità introdotte con le Disposizioni.*

In ossequio a tale richiesta si manterrà il requisito, ma si dedicano alcune considerazioni conclusive di carattere generale che toccano altri punti del documento di consultazione.

La definizione del nuovo perimetro normativo per l'attività delle BCC è giunto ad un momento determinante, attraverso scelte regolamentari, fondamento attorno al quale si realizzerà la possibilità di giocare un ruolo importante nello scenario della intermediazione finanziaria, nel rispetto della posizione tradizionalmente assegnata a questa particolare e storica tipologia di entità bancarie.

Abbandonare alcune valutazioni in questo momento significa eliminarle dal dibattito che genererà il disegno finale della regolamentazione.

Definita la normativa di primo livello attraverso la Legge nr. 49 dell'8/4/2016, essa ha di fatto superato il Progetto di autoriforma messo a punto da Federcasse e condiviso con MEF e Banca d'Italia e la parziale modifica apportata al TUB dal Decreto Legge n. 18 del 15/02/2016. Un disegno complesso che non poteva obiettivamente costituire un insieme di norme idonee per un segmento così particolare di attività creditizia, storicamente differente rispetto ai competitori verso i quali le BCC (ex-CRA) si sono progressivamente avvicinate (più o meno con soddisfazione), soprattutto dopo l'entrata in vigore del D.Lgs 385 del 1/9/1993 (il TUB). L'azione ha definito la nascita di tre gruppi bancari cooperativi, quello più "naturale" determinato dal ruolo storico dell'ICCREA, quello originante dall'allargamento, ideato già nel luglio 2015, dell'originaria previsione provinciale dell'area trentina e quello, largamente previsto, limitato alla provincia di Bolzano con le sue peculiari caratteristiche etnico-linguistiche. Nel frattempo, regulators ed authorities (ed anche gli attori istituzionali) hanno recepito e preso atto della situazione di fatto, impostando la propria azione di conseguenza.

Le valutazioni suggerite in seguito nel presente documento tengono conto della peculiarità del segmento di aziende di credito rappresentato dalle BCC. In generale, invece, il disegno del documento suggerisce l'ipotesi di una progressiva normalizzazione verso un crescente equilibrio rispetto alle aziende di credito ordinarie, certamente nel rispetto del vigente Testo Unico Bancario, ma non altrettanto rispetto allo spirito originario del movimento cooperativo, disegnato dalla cultura ispirata da Raiffeisen e dalle spinte che determinarono

la nascita nel tempo di circa 1000 unità fortemente localistiche, nonché localizzate in aree geografiche ed economiche prive di copertura creditizia.

Non si può sottacere la spinta endogena del movimento stesso che ha determinato la presenza delle CRA e, successivamente, delle BCC in aree territoriali diverse da quelle originanti ed interpretabili come invasive del perimetro coperto dalle altre aziende di credito. Una scelta necessaria, se osservata dall'interno, ma non accettata dai competitori nel contesto del permanere di condizioni di vantaggio, giustificate inizialmente, derogate per esigenze motivate, ma modificative della concorrenza globale di settore.

Alla luce di questa premessa, necessaria, sintetica, augurabilmente oggettiva, ma anche suscettibile di interpretazioni disomogenee, la consultazione è finalizzata a definire le nuove disposizioni di vigilanza per le banche di credito cooperativo che confluiranno nella Circolare n. 285 del 17/12/2013 e sostituiranno integralmente quelle contenute nel Titolo VII, Capitolo 1, della Circolare n. 229/1999. Cioè, i due cardini della funzione primaria svolta dalla Banca d'Italia (**Disposizioni ed Istruzioni** di Vigilanza).

L'argomento trattato invece in questo documento è esclusivamente quello delle disposizioni di vigilanza conseguenti allo scenario prescelto dagli operatori, senza alcuna ulteriore valutazione circa alternative e ulteriori scenari non più prevedibili alla luce del tempo ormai ridotto (sei mesi) per l'attuazione operativa della riforma con la trasformazione delle singole BCC, la aggregazione imposta dalla normativa ormai in vigore e la necessità di disporre di regole certe per il momento di partenza dei nuovi intermediari individuati (i GBC e le BCC, che saranno operative dopo le incombenti fusioni largamente attivate, predisposte o progettate prima della scadenza del maggio 2018).

In verità, il documento individua altre fattispecie di interesse la cui definizione tuttavia appare, nel disegno della Banca Centrale, più cogente e, pertanto, più difficilmente modificabile attraverso i pareri trasmessi nel corso della consultazione. Ciò non esclude la potestà di esprimere opinioni, ma ne compromette l'utilità ai fini di una corretta presentazione di posizioni funzionali per la futura attività, almeno nel breve-medio periodo.

Alcuni spunti peraltro si reiterano nella loro presentazione, giudicando plausibili alcune modifiche di fondo che riconducano il contesto agli interessi del movimento cooperativo in quanto forza economica largamente presente e meritevole di tutela, non sempre coperta dalle aziende bancarie operative nel sistema.

2. Osservazioni ed eventuali proposte – ove possibile supportate da analisi quantitative – sui contenuti dei documenti pubblicati

— i nuovi criteri di determinazione della competenza territoriale nei comuni ove una banca di credito cooperativo non ha succursali;

In merito a tale profilo di analisi, le disposizioni previste nella bozza in consultazione disegnano un limite operativo che deve essere letto sia come tale che come condizione di vantaggio, altrettanto meritevole di tutela.

Il testo proposto suggerisce che **Rimane confermato che il rispetto dei requisiti di operatività prevalente con i soci previsti ai sensi dell'art. 35 TUB e delle clausole mutualistiche di cui all'art. 2514 c.c. è condizione per qualificare le BCC come cooperative a mutualità prevalente ai fini della disciplina fiscale e societaria.** Ne consegue che il rispetto di tale condizioni debba essere legato al pieno permanere delle condizioni di vantaggio in quanto alla conferma delle condizioni privilegiate sia per la clientela che per le BCC (inserite nei GBC) che corrispondesse ai requisiti richiesti. Questo sia per quanto concerne le discipline civilistiche, quelle tributarie e quelle conseguenti di redazione di bilancio per il trattamento delle poste coinvolte.

Ne consegue la necessità di quantificare il limite della operatività con una percentuale minima di copertura dell'attivo e massima di libertà fuori settore.

Si pongono tuttavia alcune osservazioni in materia di competenza territoriale:

- l'impostazione del tema conferma la permanenza delle singole entità bancarie;

- attraverso fusioni si determina una diversa competenza territoriale;
- vi saranno aree territoriali nelle quali competeranno BCC di due gruppi diverse (anche tre); limiti non ben disegnati limiterebbero l'azione di mercato;
- sarebbe preferibile un'autoregolamentazione all'interno del singolo gruppo dettata dalle condizioni di mercato; l'altro gruppo è un competitor a pieno titolo e come tale deve essere affrontato;
- la competenza comunale è antistorica, quella provinciale contraria alla legge in vigore, quella regionale insufficiente; resta valido un parametro legato alla dimensione della singola banca, mentre in caso di operazioni di fusioni, l'autorizzazione da parte della Banca d'Italia fungerebbe da regolatore e da creatore di future competenze allargate.

— l'aggiornamento dei **criteri di operatività prevalente con i soci e di operatività fuori zona;**

Questa previsione è necessariamente conseguente al tema precedente, tenendo conto che i settori tradizionali delle attività agricole, artigiane, commerciali minori e delle microimprese sono attualmente diversi e più ampi di quelli storicamente abituali. La localizzazione della sede dell'impresa, delle attività produttive e, di fatto, della generazione dei flussi di cassa e del valore economico rappresentano gli elementi da proteggere nella definizione delle riserve di attività meritevoli della protezione di segmento. Il mercato di riferimento di aziende cooperative correttamente attive come tali non può essere limitato a quello locale senza condizionare le opportunità di sviluppo.

La ricchezza implicita in tali combinazioni economiche non può essere limitata, ma deve essere una condizione di controllo della governance di tali aziende e non di sviluppo delle strategie di produzione e commercializzazione del prodotto e dei servizi. Chi restasse cooperatore, rispettasse i principi mutualistici, ma sviluppasse la propria presenza sul mercato, deve poter contare su canali finanziari più dedicati. Le aziende bancarie che assistono tali iniziative debbono quindi avere le condizioni per operare nell'ambito del movimento con le difese tradizionali in campo creditizio, tributario e civilistico. Gli altri intermediari bancari e finanziari debbono e possono operare con questi soggetti utilizzando le proprie armi competitive, differenti e con probabilità di successo qualora la qualità del servizio fosse vincente rispetto alle capacità delle BCC, utilizzatrici delle condizioni conseguenti alla capacità dei Gruppi Bancari Cooperativi di mettere a disposizione delle banche aderenti e coese, attraverso il patto costitutivo, servizi adeguatamente competitivi.

Sarà il mercato a determinare le soluzioni che le due entità bancarie (capitalistiche e cooperative) proporranno. I GBC offrono un'opportunità finora non presente ai propri aderenti; solo l'efficienza aziendale e l'efficacia delle strategie e delle strutture organizzative determineranno la scelta del cliente fra l'offerta mutualistica e quella di "libero mercato". Tale opportunità (realizzata nelle esperienze francese, tedesca, olandese ed austriaca) risponde ai canoni fondativi delle disposizioni dettate dalla riforma, ma offre uno spazio competitivo che le singole entità cooperative isolate non avrebbero potuto coprire nello scenario futuro sia dei sistemi produttivi che di quelli di intermediazione.

— la revisione delle norme in **materia di operatività, specialmente quelle riferite ai derivati e alle partecipazioni;**

In merito a tale aspetto sono opportune alcune valutazioni di carattere generale.

Gli strumenti derivati costituiscono strumento essenziale per la gestione del rischio. Essi costituiscono un "pharmakos" indispensabile per la salute degli intermediari finanziari. In quanto "veleno" (come suggerisce la origine greca del sostantivo) esse contengono un rischio intrinseco che deve essere adeguatamente conosciuto, gestito e monitorato attraverso profili organizzativi e di controllo assolutamente attenti e ben coordinati. La presenza operativa dei GBC è essenziale per l'accentramento di molte funzioni correlate, ma i contenuti della relativa operatività non possono essere delimitati quando le condizioni necessarie siano presenti. Le autorità di vigilanza hanno il compito essenziale di monitorare la capacità di governare il rischio. La analisi statistica del risultato delle attività di vigilanza testimonia la non infrequente presenza di debolezza nella gestione di tale rischio in molte BCC. Molte sanzioni irrogate concernono la verifica dell'assenza di adeguati presidi nelle aziende minori. Tuttavia, la stessa analisi statistica dimostra che la dimensione non è

condizione sufficiente per l'efficienza in tale contesto. La soluzione più utile per attenuare il rischio consiste nell'adeguatezza organizzativa dei presidi stessi e nel dimensionamento della operatività in proporzione agli attivi di bilancio e alla loro ponderazione per il rischio (il calcolo degli RWA). Porre un limite legato alla natura cooperativistica degli intermediari (o più esattamente dei soci cooperatori dei GBC) non è né opportuno né corretto, mancando la relazione economica tra i due fattori. La soluzione preferibile appare quella di consentire l'attività senza un limite predeterminato quanto legato alla natura degli RWA presenti nelle aziende aderenti al GBC e monitorato con i tempi caratteristici degli strumenti derivati con strutture interne di controllo oggetto di costante reporting interno ed azione di vigilanza. Tale profilo riguarda in realtà ogni intermediario, ancorché non cooperativo, ed impone in realtà una precisa responsabilità della vigilanza nel conoscere i contenuti delle attività concernenti e nel saperne anticipare l'eventuale sviluppo di eventi negativi afferenti la solidità degli intermediari. In tale contesto, appare utili riferirsi agli strumenti scientifici che governano la cognizione delle componenti negativi della distribuzione dei rischi. In quanto potenzialmente più deboli per esperienza, volumi e presenza attiva nei relativi mercati, i GBC debbono disporre di adeguati presidi in termini di V.a.R., strumenti di valutazione del downside risk, delimitazioni (magari più ristrette) del vincolo di shortfall e di particolare attenzione verso analisi di semivarianza. Con il consolidarsi delle capacità operative e dei risultati nel controllo del rischio, i GBC acquisirebbero il merito di poter gestire aree di rischio maggiore correlate al crescere delle dimensioni, dei risultati operativi e della natura degli attivi sottostanti per i quali i contratti derivati venissero attivati. La natura e la tipologia delle fonti di raccolta delle BCC costituisce il vincolo predominante per la valutazione della capacità di sostenimento del rischio attraverso strumenti derivati.

In merito alle partecipazioni, si pone il dubbio se tale possibilità offerta alle singole BCC sia conforme alla natura dei GBC previsti dalla riforma. Parte rilevante delle opportunità sono di fatto attività riservate alle capogruppo, mentre resta non in linea con la tradizione del movimento bancario cooperativo l'assumere partecipazioni nelle aziende finanziate, anche a seguito del degrado di posizioni creditorie. Resta il profilo delle partecipazioni legate ad attività accessorie o strumentali, molte delle quali peraltro appaiono preferibilmente organizzate e gestite in condizioni più vantaggiose da strutture societarie promosse dalle Capogruppo.

— la necessità di norme transitorie che agevolino l'adeguamento delle banche di credito cooperativo alle novità introdotte con le Disposizioni.

La scelta dei tempi relativi alle norme transitorie è competenza, da un lato delle Autorità di Vigilanza e, dall'altro, degli operatori del settore. Da un osservatorio professionale, è opportuno ipotizzarne l'esigenza a valle dell'operatività della nuova normativa per non minare alla nascita con vincoli eccessivi l'attività dei GBC. E' ipotizzabile una distinzione "pesante" fra le facoltà concesse a questi ultimi e quelle assegnate nell'ambito del singolo gruppo alle entità secondo un criterio di proporzionalità più qualitativo che quantitativo. Lo spirito della riforma è in linea con questa previsione, che collega le autonomie delle banche aderenti con la loro solidità patrimoniale, auspicabilmente accresciuta attraverso la progressiva destinazione a riserva dei risultati operativi conseguiti.

L'orizzonte temporale ideale per la crescita dell'autonomia è intorno ai cinque anni, ma condizionata da momenti di verifica fondati sui riscontri contabili (semestrali e annuali) e condizionati in negativo da episodi di manifesto non controllo dei rischi. Appare determinante la efficienza della funzione di risk management che, indipendentemente dalla sua natura centralizzata a livello di GBC, deve essere sviluppata operativamente in ciascuna unità. In tale ottica, peraltro, il riscontro delle condizioni evidenzia la presenza di molte BCC che hanno adeguata esperienza in merito con risultati efficaci, peraltro non diffusi su tutto il campione.

Ancora una volta, assume rilievo determinante la costruzione di un sistema di proporzionalità non solo quantitativo. Lo stesso studio di segmento proposto nel 2016 dalla Banca d'Italia evidenzia una sostanziale tripartizione del campione di BCC tra aziende sane, aziende idonee ma bisognose di assistenza di gruppo e

aziende in evidente difficoltà. La natura di tale classificazione non è guidata per nulla dalla dimensione quanto dalla coerenza con la operatività cooperativa, la qualità del mercato di riferimento e, quindi della clientela e dall'adeguatezza nella gestione del rischio con funzioni di copertura. Ulteriormente, appare determinante il rispetto di una dimensione complessiva controllabile senza obiettivi non idonei sia in termini geografici che quantitativi.

In conclusione, si sottopone alla valutazione l'ipotesi di prevedere una normativa transitoria facilmente sottoponibile a revisione, non potendo avere una chiara visione delle condizioni nelle quali soggetti nuovi nel mondo del credito quali i GBC potranno trovarsi sia per motivi esogeni (lo scenario, il mercato e le reazioni dei competitors) sia per motivi endogeni (effettiva efficienza dei GBC stessi e andamento economico delle aziende aderenti quali sommatoria "algebrica" di comportamenti più o meno virtuosi dei singoli soggetti).

A completamento del documento si ribadisce peraltro la necessità che il sistema trovi un suo posizionamento adeguatamente ottimale fin dalla sua attivazione, condizione forse complessa nel breve periodo, motivo per il quale appare necessario prevedere uno specifico periodo transitorio per la definizione delle posizioni meno consolidate nel contesto del segmento delle BCC, che si presentano, al momento dell'entrata in vigore della riforma, in condizioni economiche, patrimoniali e finanziarie non adeguate. In definitiva, si propone di valutare come ordinaria una funzione di revisione delle normative regolamentari almeno per il primo quinquennio, in modo da non considerare in modo negativo la variazione delle regole e, pervenire, nel tempo ad una normativa costruita sull'esperienza dei fatti e plasmata attraverso sistematici momenti di consultazione, magari abbreviati rispetto a quello in essere (60 giorni circa).

3. APPENDICE: Alcuni rilievi specifici su tematiche estranee al perimetro indicato da Banca d'Italia:

- a) il rispetto dei requisiti di operatività prevalente con i soci previsti (art. 35 TUB) e delle clausole mutualistiche (art. 2514 C.C.) sono condizioni per qualificare le BCC come cooperative a mutualità prevalente ai fini delle discipline fiscali e societaria; restano cooperative, benché coordinate e, talvolta, indirizzate da strutture societarie "capitalistiche", con alcuni soci non persone fisiche dello stesso tipo; **sarebbe opportuno un quadro statutario tipo al riguardo;**
- b) il numero minimo dei soci, elevato da 200 a 500 entro 60 mesi dalla data di entrata in vigore (16/2/2021); un vincolo agevole per quasi tutte le entità, **salvo il coordinamento con eventuali minimi di sottoscrizione, statutariamente individuabili** (vedi il punto d) successivo);
- c) il valore massimo delle azioni che possono essere possedute da ciascun socio è elevato da 50.000 a 100.000 euro; un vincolo atteso per **rendere più trasparente la governance in luogo dei meccanismi opachi dominanti** nel passato attraverso intestazioni fittizie; resta da definire il **criterio di controllo per l'effettiva operatività** della previsione al fine di **evitare** la creazione di "patti parasociali non espliciti" che consentissero il permanere di forme di governance non trasparenti con la presenza di **soci la cui capacità patrimoniale fosse non coerente con la dimensione della partecipazione in qualità di socio (familiari e gruppi di pressione);**
- d) la possibilità di prevedere in statuto, tra i requisiti per l'ammissione a socio, la sottoscrizione o l'acquisto di un numero minimo di azioni; un requisito opportuno sempre nell'ottica della trasparenza, anche se, in certi casi estremamente localistici e periferici, limitativo della partecipazione più diffusa (ovviamente se previsto); **in molti casi di nuove iniziative imprenditoriali, la quota minima sottrarrebbe inoltre, risorse alle iniziative stesse;**
- e) la possibile trasformazione in banca di altra categoria, (oltre alla forma di società per azioni) è esclusa, per quella in banca popolare (salvo eccezioni di recovery o resolution con incorporazione); una fattispecie invero di per se non escludibile, così come quella della **trasformazione in BCC aderente a GBC di alcune delle poche banche popolari minime o minori ancora in attività;** resta l'opinione strettamente personale che esse troverebbero campo d'azione ottimale nell'ambito delle GBC (una decina sulle 21 ancora operative);

- f) la **possibilità di passare da un GBC ad un altro**, evento necessario nella norma, eventuale nella realtà futura e, comunque **meritevole di una procedura adeguatamente precisa**, al fine di evitare episodi di scambio o di mercato non idonei rispetto ai principi di sana e prudente gestione della banca. Tale fattispecie appare non prevista nel disegno della consultazione; soluzione coerente con la natura di strada senza ritorno rispetto al contesto precedente, ma rigida in prospettiva;
- g) i requisiti e le procedure di ammissione a socio, soluzione che **rende isolate (nel bene e nel male) le BCC rispetto alla raccolta di capitali di rischio sui mercati finanziari**, fattore forte per la tradizione, ma debole per un'azione competitiva su piazze, settori e mercati di maggiore interesse potenziale; la soluzione appare in prospettiva **pericolosa per il settore anche nell'ottica dello sviluppo nel NAC 4 di Basilea** in quanto impeditiva della necessaria azione di raccolta di nuovo patrimonio;
- h) l'obbligo di operare prevalentemente con i soci, salva autorizzazione della Banca d'Italia per ragioni di stabilità; evento peraltro necessariamente da rivedere in prospettiva, salvo la diffusione della soluzione di legare i nuovi prestiti alla posizione di socio;
- i) le attività esercitabili e la competenza territoriale; limiti forieri di **difficoltà nel momento in cui il criterio di proporzionalità trovasse applicazione di fatto contenuta per il rispetto dei requisiti patrimoniale** e dei relativi coefficienti rispetto al rischio nelle attività tradizionali di raccolta e impiego;
- j) la destinazione obbligatoria degli utili (non meno del 70% a riserva legale e ai fondi mutualistici) cardine della cooperazione, ma vincolo complesso nell'azione competitiva e **nella relazione con i soci non strettamente legati alla cooperazione**;
- k) l'obbligo di mantenere in statuto le clausole mutualistiche (fattore di contrasto con esigenze patrimoniali), che sanciscono limiti alla distribuzione degli utili annuali e il divieto di dividere le riserve fra i soci, sia durante la vita della società che in caso di liquidazione, vincolo determinante per essere cooperative, ma **complesso quando si consideri la convivenza con le banche maggiori**
- l) le disposizioni relative alle **azioni di finanziamento** e alla disciplina dell'apertura di succursali e sedi distaccate, le quali si collegano con i poteri attribuiti alla capogruppo in materia di rete territoriale e canali distributivi delle banche appartenenti al gruppo stesso. Questi temi definiscono le autonomie delle singole BCC rispetto ai GBC di appartenenza. Tale eventualità appare pericolosa quando ciascun gruppo contenesse soggetti non cooperativi, fattispecie che suggerisce di valutare con attenzione l'adesione di soggetti inadeguati, alcuni dei quali già presenti nel settore. Ipotizzo lo scenario di una progressiva crescita delle azioni di finanziamento (sintomo di caduta della solidità di singole BCC) ed una razionalizzazione della rete degli sportelli, con inevitabili impatti sul personale e la loro mobilità.

Grazie per l'attenzione, a disposizione per ogni eventuale approfondimento, con i più cordiali saluti



Giuseppe Guglielmo Santorsola