

**Convegno “Credito Cooperativo. 130 anni Controcorrente”**

## **Il Credito Cooperativo nella prospettiva europea**

Intervento di Carmelo Barbagallo  
Direttore Centrale per la Vigilanza Bancaria e Finanziaria  
Banca d'Italia

Padova, 25 ottobre 2013



## ***Premessa***

Nella seconda metà del XIX secolo prese forma e si consolidò in Europa la cooperazione in campo economico, con l'obiettivo di promuovere iniziative in grado di rispondere alle esigenze degli strati più deboli della società dell'epoca. È in questo solco che si colloca l'iniziativa di Leone Wollemborg di fondare la prima Cassa Rurale italiana, secondo un modello così lungimirante da mantenere intatta fino a oggi la propria funzione.

La cooperazione ha assunto un ruolo di tutto rilievo nel sistema economico e finanziario europeo; pur evolvendosi in modo diverso nei vari Paesi, le banche di matrice cooperativa hanno consolidato la propria funzione di sostegno allo sviluppo dell'economia attraverso l'offerta di servizi finanziari a imprese e famiglie.

Oggi, sullo sfondo della crisi globale, i Paesi europei vivono un momento di difficoltà economica e sociale; le cooperative di credito radicate nell'economia locale sono parte della soluzione, oggi da inquadrare nell'ampio processo di rafforzamento dell'Unione Europea. In campo finanziario, l'avvio del progetto di Unione Bancaria e l'approvazione di un *single rulebook* sulla disciplina prudenziale delle banche rappresentano i capisaldi di tale cambiamento.

### ***1. Verso l'Unione Bancaria***

L'Unione Bancaria comprende tre pilastri: il *Single Supervisory Mechanism* (SSM), costituito dalla BCE e dai supervisori nazionali dei paesi che aderiranno all'SSM, cui verrà trasferita la vigilanza sulle banche; il *Single Resolution Mechanism* (SRM), che assicurerà le condizioni per una soluzione ordinata delle crisi bancarie; un *sistema comune di garanzia dei depositi*, finalizzato a raccordare i sistemi nazionali di garanzia dando loro una dimensione europea.

L'ambito di applicazione dell'Unione Bancaria – e quindi dei regolamenti SSM e SRM - è limitato ai paesi dell'eurozona e ai paesi UE che decidano, volontariamente, di aderirvi. Al contrario la Direttiva e il Regolamento sui requisiti di capitale (cd. CRD IV-CRR), che entreranno in vigore il primo gennaio 2014, si applicano a tutti i 28 paesi dell'UE. Allo stesso modo, la Direttiva sul Risanamento e la Risoluzione delle Banche (la cd. BRRD) e la Direttiva sugli Schemi di Garanzia dei Depositi, giunte alla fase finale di approvazione, si applicheranno all'intera Unione Europea.

L'Unione Bancaria è finalizzata a favorire la ripresa del processo di integrazione del Mercato Unico. Suoi principali obiettivi sono: spezzare il legame tra i debiti sovrani e i bilanci bancari; ridurre le differenze nel costo sostenuto dalle banche per raccogliere fondi, superando l'attuale segmentazione del mercato interbancario secondo i confini nazionali; far venir meno le misure di *ring fencing*, che compromettono l'efficiente allocazione di capitale e liquidità all'interno dei gruppi *cross-border*; favorire l'efficace funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria.

### ***1.1 Il Single Supervisory Mechanism***

Dopo l'approvazione del Parlamento Europeo del 12 settembre, il Regolamento SSM è stato definitivamente approvato dal Consiglio Ecofin lo scorso 15 ottobre. Parallelamente sono state approvate alcune modifiche al Regolamento istitutivo dell'Autorità Bancaria Europea (EBA) necessarie per renderlo compatibile – anche con riferimento ai meccanismi di voto – con la nuova architettura di vigilanza.

A un anno dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE del Regolamento SSM, sarà trasferita alla BCE la responsabilità della vigilanza microprudenziale sulle quasi 6000 banche dell'area dell'euro. Alla stessa BCE, inoltre, saranno assegnate funzioni di vigilanza macroprudenziale che le

consentiranno, ad esempio, di imporre *buffer* di capitale aggiuntivi rispetto a quelli richiesti alle banche dalle autorità nazionali.

La BCE vigilerà direttamente, con la collaborazione delle autorità nazionali, sulle banche con attivi superiori a 30 miliardi di euro o al 20 per cento del PIL dello Stato di appartenenza e in ogni caso sulle prime tre banche di ciascun paese aderente all'SSM. L'accentramento della supervisione riguarderà indicativamente 130 gruppi bancari, rappresentativi di circa l'85 per cento degli attivi del sistema bancario dell'eurozona.

Per quanto attiene alle altre banche, incluso il mondo del credito cooperativo, la conduzione della vigilanza è lasciata alle autorità nazionali, nell'ambito di linee guida stabilite dalla BCE. Resta fermo il principio che la BCE potrà in ogni momento avocare a sé i compiti di supervisione sulle banche decentrate e dovrà ricondurre sotto la sua supervisione diretta le banche sottoposte ai programmi di sostegno.

Le autorità di vigilanza nazionali, che manterranno la competenza sulle funzioni non espressamente assegnate alla BCE dal Regolamento SSM, parteciperanno al processo decisionale sulle questioni di supervisione attraverso la presenza nel *Supervisory Board*, organismo incaricato di preparare le decisioni in materia di vigilanza da sottoporre al *Governing Council* della BCE.

Prima di assumere i suoi nuovi compiti, la BCE dovrà dotarsi di un *Supervisory Manual* per lo svolgimento dell'attività di vigilanza, sviluppare propri modelli di analisi e definire le regole in materia di segnalazioni.

A partire dal prossimo novembre la BCE condurrà una valutazione complessiva (il cd. *Comprehensive Assessment*) delle condizioni delle banche il cui attivo totale nel dicembre 2012 si collocava nell'intorno della soglia prevista per la sottoposizione alla vigilanza diretta della BCE. Tra le banche italiane che parteciperanno all'*assessment* vi è anche ICRREA. La valutazione si concluderà nell'ottobre 2014 prima dell'assunzione dei compiti di vigilanza da parte della BCE

prevista per novembre 2014. In questo ambito saranno condotte: un'analisi qualitativa dei principali fattori di rischio presenti nei bilanci delle banche (*Supervisory Risk Assessment*); un'analisi della qualità degli attivi delle banche (*Asset Quality Review*); un esercizio di stress test, da condurre in stretta cooperazione con l'EBA, per valutare la capacità delle banche di assorbire gli *shock*.

Perché il *Comprehensive Assessment* sia efficace, l'analisi delle condizioni delle banche dovrà essere svolta sulla base di modalità comuni. La definizione delle partite deteriorate, il calcolo degli attivi ponderati per il rischio e la valutazione degli strumenti finanziari che non vengono scambiati sui mercati sono solo alcuni esempi delle aree per le quali è necessario raggiungere un adeguato livello di armonizzazione.

## **1.2 Il Single Resolution Mechanism**

I lavori che attengono al secondo pilastro dell'Unione Bancaria, il *Single Resolution Mechanism*, hanno preso avvio lo scorso 10 luglio con la pubblicazione da parte della Commissione europea di una proposta di regolamento volta a istituire un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie. Il meccanismo, che si applicherebbe agli Stati aderenti all'SSM, prevede:

- (i) l'istituzione di un Comitato unico di Risoluzione al quale è attribuito il compito di svolgere sia le attività preparatorie della risoluzione, attraverso la predisposizione dei *resolution plans* e la valutazione della risolvibilità, sia l'attività istruttoria per raccomandare alla Commissione europea l'avvio della procedura di risoluzione;
- (ii) la ripartizione delle funzioni di risoluzione tra Commissione europea, Comitato e autorità di risoluzione nazionali, chiamate a gestire le procedure di risoluzione;

(iii) la creazione di un Fondo unico di risoluzione, amministrato dal Comitato e alimentato dalle contribuzioni del settore bancario, che sostituirà i fondi di risoluzione nazionali. Il Fondo dovrà raggiungere nell'arco di 10 anni una dotazione finanziaria pari all'1 per cento dei depositi protetti.

Si tratta di una proposta che la Banca d'Italia ha accolto con favore, anche se vi sono questioni ancora aperte che certamente potranno essere risolte nei prossimi mesi nel negoziato in corso presso le Istituzioni Europee. Andranno meglio definiti il ruolo della Commissione e del Comitato unico di Risoluzione, l'interazione tra l'SRM e la direttiva sul Risanamento e la Risoluzione delle Banche; il potere del Comitato unico di Risoluzione di chiedere informazioni agli intermediari e di effettuare ispezioni; il trattamento cui sottoporre gli intermediari per i quali non viene dato avvio alla risoluzione accentrata; il regime transitorio.

Resta, in particolare, da definire – quale *back stop* del fondo unico di risoluzione - la possibilità di attivare una linea di credito dall'*European Stability Mechanism* (ESM) specie nel periodo di entrata a regime del meccanismo.

### **1.3 Il single rulebook**

Ulteriore impulso all'integrazione bancaria europea deriverà, a partire dal 1° gennaio prossimo, dall'entrata in vigore della Direttiva e dal Regolamento sui requisiti di capitale delle banche (cd. CRD IV-CRR). Tale corpus normativo renderà applicabile agli intermediari europei l'"accordo di Basilea 3", contenente le disposizioni sull'adeguatezza patrimoniale e sulla liquidità delle banche emanate dal Comitato di Basilea nel dicembre 2010.

Il Regolamento CRR sancisce norme uniformi in materia di requisiti prudenziali, direttamente applicabili in tutti gli Stati membri; si tratta di un esempio di armonizzazione massima, necessaria per conseguire un vero e proprio corpus unico di norme. La scelta dello strumento del Regolamento assicura condizioni di parità tra

gli intermediari operanti nei diversi Stati membri, in quanto non richiede il recepimento nazionale, che nel caso delle direttive ha portato in passato all'emanazione di norme nazionali anche molto diverse tra loro.

Ai fini della redazione di un effettivo *single rulebook* a livello europeo sarà importante il ruolo dell'EBA nell'emanare standard tecnici vincolanti nelle materie definite dal Regolamento. In tal modo, sarà assicurato il rispetto di condizioni di parità concorrenziale per gli intermediari che operano su base *cross-border* e sarà rafforzata la fiducia dei mercati e degli investitori nella stabilità delle banche europee.

La CRD IV ha come obiettivo e come oggetto il coordinamento delle disposizioni nazionali relative all'accesso all'attività degli enti creditizi e delle imprese di investimento; introduce la nuova disciplina in materia di *buffer* patrimoniali e definisce un set di regole armonizzate in materia di *governance*, remunerazione e sanzioni. La Direttiva costituisce uno strumento essenziale per l'integrazione del mercato, sotto il duplice aspetto della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi finanziari nel settore degli enti creditizi.

## **2. *Le sfide per le banche***

L'avvio di importanti riforme istituzionali e normative – in un quadro connotato dal perdurare della crisi economico-finanziaria – rende particolarmente complesso il contesto in cui operano le banche, che devono gestire le priorità dettate dalla congiuntura e, nello stesso tempo, fronteggiare con interventi strutturali le sfide derivanti dall'evoluzione del contesto europeo.

Tra le priorità del momento vi è il marcato deterioramento della qualità dei prestiti. Il tasso annuo di ingresso in sofferenza dei crediti – in costante aumento dall'inizio della crisi – ha superato il picco toccato nel 2009, raggiungendo nel

giugno scorso il 2,9 per cento<sup>1</sup>. Nel dicembre 2012, il peso delle partite deteriorate sul totale dei crediti risultava superiore di 8 punti percentuali rispetto a quello di dicembre 2007 (13,4 contro 5,3 per cento); in base ai dati provvisori di giugno 2013 il rapporto è salito ancora, raggiungendo il 14,7 per cento.

Nelle banche di minori dimensioni la rischiosità dei crediti sta crescendo a ritmi più intensi rispetto alle altre banche. Per le BCC, nel primo semestre di quest'anno il tasso di decadimento dei prestiti è passato dal 3,4 al 4 per cento, mentre l'incidenza delle partite deteriorate sui prestiti totali è salita dal 13,7 al 15,8 per cento.

È necessario che le banche fronteggino l'aumento della rischiosità dell'erogato con adeguati accantonamenti, al fine di assicurare la trasparenza dei bilanci, mantenere la fiducia degli *stakeholder* e del mercato. Nelle piccole banche il tasso di copertura dei crediti deteriorati, pur avendo registrato un lieve aumento negli scorsi mesi, si attesta su livelli significativamente più bassi della media di sistema; in base ai dati provvisori di giugno 2013, nelle BCC l'indicatore è pari al 27,6 per cento contro un dato del 38,5 per cento per il sistema bancario e superiore al 40 per cento per le banche più grandi.

Alcune caratteristiche delle piccole banche contribuiscono a spiegare le ragioni di tale divario: la minore quota di sofferenze nel portafoglio dei crediti deteriorati e un'incidenza nettamente superiore di crediti deteriorati assistiti da garanzie, nonché – soprattutto nelle BCC - un modello relazionale che può concorrere a limitare le perdite sui crediti, in virtù del legame più intenso con la clientela e di un più efficace controllo sociale. Ciò nondimeno, in una fase di rapida crescita della rischiosità creditizia, è necessario che ciascuna banca valuti attentamente la congruità delle rettifiche al proprio portafoglio e sottoponga a un esame accurato i processi di classificazione delle posizioni e di valutazione della recuperabilità dei crediti.

---

<sup>1</sup> Dato complessivo per banche e finanziarie.

Il deterioramento del merito di credito dei prenditori – insieme con la debolezza della domanda e il peggioramento delle condizioni di *funding* – ha concorso a una progressiva contrazione dei finanziamenti all'economia. Nel giugno scorso, i prestiti totali a clientela hanno registrato un calo del 2,7 per cento in ragione d'anno, che ascende al 4 per cento per i prestiti alle imprese. I crediti delle BCC hanno mostrato una flessione dell'1 per cento.

Le politiche di erogazione dei prestiti sono condizionate dai rischi di selezione avversa dei prenditori. Le BCC, il cui andamento è strettamente legato a quello dell'economia del territorio, devono valorizzare la profonda conoscenza delle aree di insediamento per scegliere aziende e progetti da sostenere, con l'obiettivo di cogliere le opportunità della ripresa economica di cui si intravedono primi segnali.

Nel gestire le difficoltà del presente, evidenziate anche dall'andamento negativo dei risultati economici, le banche devono valutare attentamente le tendenze evolutive del contesto di riferimento. Sono da considerare tra l'altro: le esigenze di miglioramento della dotazione patrimoniale derivanti sia dalle nuove regole prudenziali sia dall'impatto del deterioramento della qualità dei prestiti e dell'indebolimento reddituale; i maggiori vincoli riguardanti disponibilità e costi del *funding*, anche in relazione ai futuri standard regolamentari e alla necessità di rafforzare le componenti stabili della provvista; la tendenza alla contrazione dei margini della gestione denaro; le pressioni sulla competitività e sull'efficienza potenzialmente derivanti da un'accresciuta integrazione del mercato dei servizi bancari e finanziari.

In tale prospettiva, si rende opportuno un approfondito riesame dei modelli di attività seguiti sinora dalle banche, con l'obiettivo di conseguire un rafforzamento strutturale della profittabilità, della dotazione patrimoniale e, quindi, della capacità di servire l'economia reale.

Alcune questioni relative al modello di *business* delle piccole banche si manifestano con particolare evidenza nelle BCC. Tra queste vi è la forte dipendenza del processo di formazione del reddito dal margine di interesse: nel quadriennio conclusosi nel dicembre 2012 il margine primario delle banche della categoria si è attestato mediamente al 68,7 per cento del margine di intermediazione, collocandosi su livelli ampiamente superiori rispetto al sistema bancario nel suo complesso (58 per cento) e anche alle altre banche di piccole dimensioni (60,6 per cento).

Un altro importante aspetto da considerare è la rigidità dei costi, che riguarda sia la componente delle spese per il personale sia quella relativa agli altri costi. In controtendenza rispetto alle banche di maggiori dimensioni, tra il 2009 e il 2012 le spese del personale delle BCC hanno continuato a crescere (8 per cento nel periodo) principalmente per effetto dell'aumento degli addetti, il cui numero si è invece ridotto nei cinque principali gruppi. È proseguita anche la crescita delle altre spese amministrative, diminuite invece nelle grandi banche; nelle BCC tale componente di costo incide per il 42 per cento sulle spese totali a fronte del 37,7 per cento registrato dagli intermediari maggiori. All'aumento degli altri costi amministrativi hanno contribuito le maggiori spese per i servizi informatici (cresciute del 18,6 per cento) che assorbono una quota significativa dei costi amministrativi (16,8 per cento), superiore a quella rilevata nelle piccole banche diverse dalle BCC. Maggiore rispetto ai *peer* è anche l'incidenza sulle spese amministrative dei servizi professionali, comprendenti gli oneri dei servizi in *outsourcing*.

In assenza di incisivi interventi sulla struttura e sul livello dei costi, le banche della categoria hanno compensato il calo reddituale indotto dalla riduzione dei volumi e dei ricavi dell'attività creditizia con i proventi del comparto dei titoli. Si tratta tuttavia di una risposta di breve respiro; è essenziale recuperare una stabile e adeguata capacità di produrre reddito, che consenta di generare le risorse necessarie per accrescere il capitale e sostenere l'attività di prestito. Tra dicembre 2009 e giugno 2013, i *ratios* patrimoniali della categoria sono rimasti sostanzialmente stabili (circa

14 per cento per il Core Tier1 e 15 per cento per il Total Capital Ratio), mentre si è ridotto il tradizionale vantaggio rispetto ai dati di sistema (rispettivamente, 3,4 e 1,2 punti percentuali) a seguito del miglioramento dei coefficienti realizzato nello stesso periodo dai gruppi maggiori.

### **3. *Le prospettive del Credito Cooperativo***

Per fronteggiare le sfide attuali e prospettive del contesto di riferimento, il credito cooperativo deve agire sulle vulnerabilità strutturali del proprio modello produttivo. Nel realizzare tale processo occorre salvaguardare il radicamento nelle comunità locali, le cui potenzialità sono valorizzate da una fase storica che pone nuova enfasi sul tema dell'inclusione sociale e finanziaria. Si rendono necessarie nuove strategie e interventi di ristrutturazione, guidati da un'accresciuta capacità delle BCC di comprendere l'evoluzione dei sistemi economico-sociali in cui sono inserite e di trovare risposte tempestive e adeguate ai bisogni che vi maturano.

Nel rapporto con le imprese del territorio occorre sviluppare la capacità di valutazione delle prospettive economiche dei clienti, possono inoltre essere sperimentate forme di supporto finanziario non limitate al credito. Un maggior sviluppo dei servizi di consulenza, volti anche a promuovere i processi di crescita e integrazione delle imprese, potrebbe consentire di rafforzare il rapporto con i prenditori e contribuire a diversificare i ricavi. Occorre tuttavia evitare indebiti condizionamenti delle scelte allocative, assicurando processi gestionali in grado di neutralizzare le distorsioni indotte dallo stretto legame con i sistemi locali, nonchè i conflitti di interesse non di rado presenti nelle relazioni.

È necessario rivedere anche il modello di servizio alla clientela retail, per rafforzarne la fidelizzazione e accrescere la redditività aziendale. Nell'assistenza e nella consulenza ai clienti le BCC possono utilmente trasfondere "l'educazione al

risparmio e alla previdenza“ che ne costituisce uno dei principi ispiratori. In coerenza con tali finalità, le BCC dovrebbero sviluppare competenze e prodotti in grado di rispondere alle specifiche esigenze finanziarie di famiglie e giovani, fondati su una conoscenza costantemente aggiornata dell'evoluzione dei relativi bisogni; va migliorata l'accessibilità dell'offerta e affinata la capacità di prezzare le prestazioni in relazione alle caratteristiche dei fruitori e alla qualità del servizio fornito.

La revisione del modello di attività delle BCC deve svilupparsi parallelamente all'aumento dell'efficienza gestionale, mediante interventi incisivi di ammodernamento dei processi operativi e di riduzione dei costi. Vanno colte le possibilità offerte dall'innovazione tecnologica per rivedere, in un'ottica di maggiore flessibilità, sia l'articolazione sia i modelli di servizio della rete distributiva; a tal fine, sono necessarie un'attenta analisi delle caratteristiche della clientela servita e l'adozione di criteri che coniughino al meglio il tradizionale valore della prossimità con le esigenze di efficienza operativa ed efficacia commerciale.

Composizione e costo degli addetti devono essere allineati agli obiettivi di innovazione e di maggiore produttività. L'evoluzione del modello di servizio alla clientela richiede capacità aziendali più articolate, da sviluppare anche attraverso interventi di miglioramento della formazione dei dipendenti.

Non può esservi un cambiamento del modello produttivo delle BCC senza una profonda revisione della rete di categoria. Quest'ultima può rappresentare un fattore di vantaggio competitivo rispetto alle altre piccole banche; tuttavia le attuali inefficienze delle strutture di supporto, strettamente interconnesse con quelle delle banche, attenuano tale potenzialità. La rigidità delle spese amministrative – che nelle piccole banche può essere in parte giustificata dalle contenute dimensioni operative – riflette nelle BCC soprattutto i ritardi accumulati nella razionalizzazione e nell'ammodernamento delle strutture di servizio, dei sistemi informativi, delle attività di assistenza. Anche il salto di qualità nei servizi offerti dalle BCC a imprese e

clientela retail non è realizzabile in assenza di interventi di riorganizzazione e miglioramento della componente industriale della rete di categoria.

Per altro verso, occorre essere consapevoli delle potenzialità che un *network* meglio organizzato e più funzionale può offrire alle BCC nella fase attuale. Essere vicini a imprese locali e famiglie, sapendone intercettare i bisogni anche in chiave evolutiva e fornendo rapide e adeguate risposte, può contribuire a consolidare il ruolo delle BCC in un contesto difficile e sempre più competitivo. A tal fine è necessaria una ripartizione ottimale di compiti tra banche e strutture di categoria e tra gli stessi organismi di rete, nel quadro di una mutualità di sistema efficiente. Il ridisegno della rete associativa e industriale non è dunque più rinviabile.

A tale cambiamento potrebbe dare impulso anche l'attivazione del Fondo di Garanzia Istituzionale, che ha da poco avviato un percorso di test operativo. In questa prima fase del test, le BCC sono chiamate a manifestare la propria adesione al nuovo sistema di tutela. Data la rilevanza del progetto, la Banca d'Italia si aspetta che la decisione di partecipare al Fondo sia il risultato di una riflessione approfondita e di un convincimento radicato, fondato sulla consapevolezza dei benefici prospettici.

L'esigenza di migliorare l'organizzazione e il funzionamento del *network* si accentua nella prospettiva dell'Unione Bancaria, in cui le BCC si confronteranno con sistemi cooperativi caratterizzati da modelli organizzativi più integrati. Banche mutualistiche efficienti e competitive possono offrire un supporto importante al difficile percorso che vede l'Europa e l'Italia impegnate a promuovere il rilancio dell'economia e la costruzione di una Unione più solida e attenta al bene comune.

In quest'ottica, il principio alla base dell'esperienza dei primi operatori europei – lavorare insieme per uno scopo che travalica l'interesse del singolo, avendo a riferimento i bisogni della comunità e delle generazioni future – è di suggestiva attualità. L'opera e l'esempio di Leone Wollemborg rappresentano un patrimonio al quale attingere per massimizzare il contributo delle BCC a tale percorso.