

Fondazione Italianieuropei

La riforma del Credito Cooperativo
nel quadro delle nuove regole europee e dell'Unione bancaria

Intervento di Carmelo Barbagallo
Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria
Banca d'Italia

Roma, 21 marzo 2016

Ringrazio la Fondazione Italianieuropei per l'invito a questa conferenza sulla riforma delle banche di credito cooperativo, che, una volta approvata in via definitiva, segnerà un traguardo di particolare importanza nella storia del movimento.

La riforma in via di approvazione ha il merito di dare una soluzione adeguata ai problemi prospettici della categoria, preservandone lo spirito mutualistico. Partirò da quest'ultimo aspetto, rammentando le ragioni per le quali la cooperazione di credito occupa una posizione speciale nel sistema bancario italiano, per poi soffermarmi sulle principali problematiche del settore ed esprimere, infine, alcune valutazioni sulla riforma.

1. Il credito cooperativo tra mutualità e banca

Nel nostro ordinamento, la cooperazione di credito gode di un doppio riconoscimento costituzionale. Come parte del più ampio movimento cooperativo, è protetta dall'art. 45 che riconosce "la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fine di speculazione privata"; nella sua funzione di intermediazione del risparmio e del credito, rientra nel particolare compito che l'art. 47 assegna alla Repubblica di incoraggiare e tutelare il risparmio in tutte le sue forme e di disciplinare, coordinare e controllare l'esercizio del credito.

Le banche in forma cooperativa sono soggette, pertanto, a uno statuto doppiamente speciale: l'esteso sistema di regole e controlli che circonda l'attività bancaria per finalità di tutela del risparmio e della stabilità finanziaria si intreccia con la specifica disciplina posta a salvaguardia della mutualità.

I due tipi di cooperazione di credito, le banche popolari e le BCC, presentano tratti profondamente diversi. A seguito di una lunga evoluzione storica, le popolari hanno conservato, della cooperativa, la forma giuridica e la struttura proprietaria basata sul voto capitario, ma si sono progressivamente allontanate dall'originaria connotazione mutualistica. Il loro processo evolutivo è sfociato, infine, nella riforma di gennaio 2015, che ha preso atto della configurazione assunta da queste banche e ha previsto, per quelle di maggiori dimensioni, la trasformazione in società per azioni.

Le BCC, invece, si caratterizzano da sempre come vere e proprie cooperative con finalità mutualistica di servizio a favore dei soci, profondamente radicate nei territori di insediamento; la trasformazione in banca popolare o in banca spa è loro consentita solo in casi straordinari, autorizzati dalla Banca d'Italia nell'interesse dei creditori e per ragioni di stabilità. Nel confronto con il settore cooperativo non bancario, la mutualità delle BCC è perfino più accentuata, contrassegnata com'è dall'obbligo di operare prevalentemente con i soci e nel territorio di competenza.

La coesione della categoria è rafforzata dal vincolo sulle riserve, non divisibili fra i soci né durante la vita della società né in caso di trasformazione o liquidazione.

In caso di passaggio ad altra categoria di banca o di scioglimento della società, è prevista la devoluzione del patrimonio ai Fondi mutualistici per la cooperazione. La solidità di questo assetto normativo è stata rafforzata dalla Corte Costituzionale che ha chiarito che la devoluzione è finalizzata a "garantire che i benefici conseguiti grazie alle agevolazioni previste per incentivare lo scopo mutualistico non siano destinati allo svolgimento di un'attività priva di tale carattere e, comunque, non siano fatti propri da coloro che ne hanno fruito" (sentenza n. 170 del 2008).

2. Le problematiche del settore

Tre sono le principali sfide che le BCC devono affrontare oggi: le conseguenze della crisi economico-finanziaria; l'evoluzione della regolamentazione e della supervisione; le esigenze di cambiamento indotte dal progresso tecnologico. Non si tratta di sfide diverse da quelle che tutto il sistema bancario deve affrontare, ma le BCC le affrontano in una

condizione di maggiore debolezza: il modello di *governance* ne limita le capacità di raccolta del capitale di rischio; i vincoli territoriali e operativi non ne consentono l'adeguata diversificazione.

A seguito della crisi, i profitti delle BCC sono stati erosi dal calo delle nuove erogazioni e dall'aumento della rischiosità dei prenditori.

Lo scorso dicembre gli impieghi delle BCC risultavano pari a circa 134 miliardi di euro, più bassi di oltre il 2 per cento rispetto ai livelli di fine 2012; l'aumento dei crediti erogati nel periodo alle famiglie consumatrici ha solo in parte compensato la flessione registrata nel comparto delle imprese, specie medie e grandi. Gli indicatori di qualità del credito hanno nel contempo subito un progressivo e marcato peggioramento. A giugno scorso, i crediti deteriorati netti e le sofferenze nette hanno raggiunto, rispettivamente, il 12,9 per cento e il 5 per cento dei finanziamenti, con una crescita significativa rispetto ai dati di fine 2012, quando erano pari al 10,5 per cento e al 3,3 per cento.

A fronte dell'accresciuta rischiosità, le BCC hanno effettuato ingenti rettifiche di valore, similmente alle banche di dimensioni maggiori; il tasso di copertura delle partite deteriorate è così passato dal 26 per cento del 2012 al 38,7 di fine giugno 2015; quello delle sole sofferenze è aumentato dal 45 al 54,2 per cento. Le rettifiche si sono inevitabilmente riflesse sugli equilibri reddituali: negli ultimi quattro esercizi hanno assorbito, in media, l'80 per cento del risultato di gestione. In prospettiva, i flussi di autofinanziamento potranno ancora risentire della necessità di proseguire l'opera di adeguamento dei livelli di copertura, oltre che di una profittabilità dell'attività di intermediazione che difficilmente potrà accrescersi nel breve-medio periodo. La componente più fragile del settore è individuabile nelle BCC che presentano, contemporaneamente, coefficienti di capitale più bassi e tassi di copertura inferiori a quelli medi del sistema bancario nazionale. In base ai primi dati riferiti a dicembre 2015, le BCC in tale condizione erano circa 50 e rappresentavano il 16 per cento dell'attivo della categoria.

In tale contesto, aumenta la probabilità che un numero non marginale di BCC vada incontro a tensioni a causa della difficoltà di alimentare il patrimonio nella misura e con la rapidità imposti dal contesto regolamentare, istituzionale e di mercato.

Con il recepimento di Basilea III nel diritto dell'Unione europea (Direttiva CRD IV e Regolamento CRR) e con l'istituzione dei sistemi unici di vigilanza e risoluzione nell'Eurozona l'enfasi viene posta sulla dotazione di patrimonio degli intermediari, ai quali sono richiesti mezzi propri più che adeguati a coprire i rischi e la capacità di incrementare il capitale rapidamente in caso di necessità.

Le novità normative e i progressi verso l'Unione bancaria sono intervenuti in una fase in cui la principale fonte di patrimonializzazione delle BCC, l'autofinanziamento, si è drasticamente ridotta ed è divenuta generalmente insufficiente.

Dal 2012 al 2014, gli utili di esercizio si sono mantenuti su livelli estremamente contenuti, nonostante i ricavi derivanti dalla gestione dei titoli di Stato abbiano compensato in parte la riduzione del margine primario. In base a prime stime sui risultati dei conti economici, il 2015 dovrebbe chiudersi per circa 60 BCC con un utile inferiore del 30 per cento rispetto all'esercizio precedente, cui si aggiungono quelle che chiuderanno il bilancio in perdita.

Le situazioni di crisi vanno gestite in un quadro di orientamenti comunitari che, di fatto, preclude l'impiego dei fondi obbligatori di garanzia dei depositanti a sostegno di soluzioni di mercato, quali, ad esempio, incorporazioni o cessioni d'azienda all'interno della categoria. I nuovi strumenti di risoluzione introdotti con la direttiva BRRD (2014/59/UE) possono essere attivati solo in presenza di un rilevante interesse pubblico, in particolare per preservare la stabilità del sistema finanziario; interesse che potrebbe non sussistere in caso di dissesto di banche di ridotte dimensioni e con limitata interconnessione sistemica. L'alternativa rappresentata da una gestione delle crisi con strumenti liquidatori avrebbe pesanti ripercussioni per i creditori e costi assai elevati per il sistema di assicurazione dei depositi.

Occorre, quindi, sviluppare meccanismi di mutuo sostegno per la soluzione delle situazioni di difficoltà all'interno del settore che riducano al minimo le ripercussioni sui creditori e sulla stabilità finanziaria, meccanismi che presuppongono un'integrazione del settore più stretta di quella finora realizzata.

Lo sviluppo tecnologico e la crescente diffusione dei canali alternativi di distribuzione mettono alla prova la sostenibilità del modello di *business* delle BCC. L'innalzamento del tenore competitivo rende necessari rilevanti investimenti in tecnologia e drastiche razionalizzazioni delle reti distributive, possibili solo in presenza di adeguate economie di scala.

Le BCC, per contro, basano la propria operatività su un modello di servizio ancora tradizionale e scontano ritardi nel processo di ammodernamento delle reti distributive. Tali fattori si riflettono in una struttura dei costi rigida che, rispetto alle banche di maggiori dimensioni, non facilita recuperi di efficienza.

Dal 2012 al 2014, le spese amministrative delle BCC hanno continuato a crescere a un tasso medio annuo dell'1 per cento, in controtendenza rispetto all'andamento del margine di interesse, calato in media del 6 per cento all'anno. Il numero degli addetti e degli sportelli ha continuato a registrare incrementi, seppur contenuti, che confermano i ritardi della categoria nell'affrontare le esigenze di contenimento delle spese per il personale e di razionalizzazione e ridimensionamento delle reti distributive. Le prime stime sui risultati del 2015 non mostrano un'inversione di tendenza.

I vincoli giuridici connaturati alla forma cooperativa, in primo luogo i limiti inderogabili di partecipazione del singolo socio e la regola rigida del voto capitaro, sono altrettanti ostacoli alla ricapitalizzazione delle singole BCC. Anche i nuovi speciali strumenti di capitale introdotti recentemente, le azioni di finanziamento sottoscrivibili dai Fondi della categoria, non sono da soli sufficienti in un contesto poco integrato.

La *governance* delle BCC trae giovamento dalla prossimità al territorio se questa è intesa in modo sano e libero da finalità estranee a quelle proprie di un'impresa bancaria. A fronte del ruolo positivo svolto dalle BCC nei territori di insediamento, è necessario

presidiare la correttezza della gestione rispetto a conflitti di interesse e condizionamenti locali che possono influenzare le decisioni di allocazione del credito e di investimento mettendo a rischio la sana e prudente gestione.

La Banca d'Italia ha più volte rilevato severe limitazioni della funzionalità degli assetti di governo societario delle banche locali: organi pletorici con professionalità inadeguate e poco diversificate, limitato ricambio degli esponenti, scarsa dialettica interna, assenza di effettivi contrappesi alle figure di vertice, scarsa attenzione ai presidi normativi e del sistema dei controlli sul tema dei conflitti d'interesse. In più d'un caso, queste carenze sono state all'origine di situazioni di dissesto.

Le debolezze degli assetti di *governance* possono essere superate nell'ambito di più ampie strutture di gruppo. Una capogruppo adeguatamente capitalizzata e capace di accedere al mercato dei capitali può provvedere al sostegno finanziario delle BCC con strumenti patrimoniali *ad hoc*. Il sostegno finanziario deve essere accompagnato da adeguati poteri di indirizzo e controllo per orientare la gestione e prevenire l'azzardo morale.

3. Le soluzioni individuate dalla riforma

Una buona riforma deve essere capace di coniugare l'obiettivo di favorire il rafforzamento patrimoniale delle BCC con quello di tener conto dei vincoli posti dalla normativa per il riconoscimento del gruppo e di creare i presupposti per una crescita di efficienza e per un miglioramento della qualità degli assetti di governo e di gestione delle singole BCC. La Banca d'Italia propone da tempo di promuovere l'aggregazione delle BCC in uno o pochi gruppi bancari ampi, fortemente integrati e coesi, adeguatamente patrimonializzati e capaci di attirare investitori. Per realizzare l'obiettivo del rafforzamento patrimoniale in modo coerente con l'evoluzione del contesto europeo è necessario che gli

assetti azionari della capogruppo siano aperti al mercato dei capitali di rischio; occorrono, inoltre, meccanismi di mutuo sostegno che, mettendo in comune le risorse patrimoniali in eccesso rispetto ai requisiti individuali, consentano di intervenire tempestivamente per risolvere le difficoltà di singole entità o di parti anche significative del gruppo, ben prima che divengano inevitabili più traumatiche misure d'autorità.

L'assetto operativo e organizzativo della capogruppo deve consentire di sfruttare significative opportunità in termini di economie di scala, di razionalizzazione delle reti distributive, di finanziamento degli investimenti, di salvaguardia e promozione della posizione competitiva dell'intero settore. Inoltre, esso deve porre le premesse per la professionalizzazione della gestione delle singole BCC, per il miglioramento dei sistemi di governo e controllo dei rischi dell'intero settore, per la correzione tempestiva di eventuali deviazioni da criteri di sana e prudente gestione.

È al contempo necessario preservare i tratti essenziali della cooperazione riconosciuta e protetta dalla Costituzione.

L'impostazione della riforma del credito cooperativo introdotta con il decreto-legge n. 18 del 2016 - e successivamente emendata - è in linea con tali necessità. Ne passo in rapida rassegna gli elementi salienti.

L'elemento chiave della riforma è il “gruppo bancario cooperativo”, istituto introdotto *ex novo* nel Testo unico bancario. A valle della capogruppo, ne farebbero parte le BCC affiliate attraverso un “contratto di coesione” e le altre società bancarie, finanziarie e strumentali controllate dalla capogruppo.

La riforma individua direttamente alcuni contenuti minimi del contratto “di coesione” che disciplina i poteri di direzione e coordinamento della capogruppo sulle BCC aderenti,

la garanzia in solido delle obbligazioni assunte dalla capogruppo e dalle altre banche del gruppo, le condizioni di ammissione nel gruppo.

A tutela della mutualità, viene confermato che ciascuna BCC opera prevalentemente con i soci e nell'ambito territoriale di competenza, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti, e che il rispetto di tali regole costituisce condizione per la qualifica della BCC come cooperativa a mutualità prevalente anche ai fini della disciplina fiscale di agevolazione.

La riforma interviene anche su altri aspetti non secondari, che mi limito a richiamare brevemente. Per favorire la patrimonializzazione delle singole BCC, sono innalzati l'ammontare massimo di capitale detenibile da un socio e il numero minimo di soci di una BCC. Si interviene sulle "azioni di finanziamento" per ampliarne le possibilità di utilizzo e potenziarne l'efficacia come strumento di sostegno patrimoniale intra-gruppo. Nella transizione al nuovo assetto, si introducono meccanismi di *opt-in* che attribuiscono a ciascuna BCC il diritto di chiedere l'ammissione a uno dei gruppi costituiti, da ottenere entro un termine breve e alle stesse condizioni stabilite per gli aderenti originari. Nella fase di costituzione dei gruppi, è riconosciuto all'Autorità di vigilanza un ruolo specifico di valutazione della loro adeguatezza patrimoniale e di rispondenza a criteri di sana e prudente gestione.

Queste scelte riprendono molte delle proposte elaborate dalla categoria in un progetto di "auto-riforma" sul quale la Federazione nazionale delle BCC si è lungamente confrontata, lo scorso anno, con la Banca d'Italia e con il Ministero dell'Economia e delle finanze.

Nell'iter parlamentare di conversione del decreto sono stati approvati taluni emendamenti, alcuni dei quali particolarmente importanti, attinenti alla *governance* e al capitale della capogruppo nonché alla cosiddetta *way out* per le BCC che non vogliono

aderire a un gruppo. Si tratta di miglioramenti che, se definitivamente confermati, rafforzerebbero di molto l'efficacia della riforma.

3.1. La governance e il sostegno di gruppo

È fondamentale che la capogruppo del gruppo bancario cooperativo disponga di efficaci poteri di nomina, revoca e sostituzione degli organi delle BCC.

A tutela della stabilità del gruppo e delle sue componenti, la capogruppo deve definire indirizzi strategici e obiettivi operativi comuni a tutte le banche del gruppo; influenzare la composizione e la qualificazione professionale degli organi amministrativi, nel rispetto delle prerogative degli organi societari; definire politiche condivise di concessione e controllo andamentale del credito, anche con riferimento a situazioni di conflitto d'interesse; effettuare controlli incisivi, diffusi e indipendenti a presidio dei criteri per l'assunzione dei rischi e dei relativi limiti stabiliti nelle politiche di gruppo. Nei casi di deviazione dagli indirizzi strategici e operativi concordati, la facoltà della capogruppo di porre in atto interventi correttivi incisivi, fino alla sostituzione degli organi aziendali, è essenziale per assicurare il rispetto degli indirizzi comuni e per evitare comportamenti opportunistici.

Tali poteri vanno definiti nel contratto di coesione secondo criteri di proporzionalità al rischio delle singole BCC ma non devono essere limitati *ex ante* a casi eccezionali. Condividiamo pertanto l'emendamento apportato in tal senso al testo del decreto.

In mancanza di poteri incisivi, la capogruppo non sarebbe in grado di assicurare la sana e prudente gestione del gruppo e non potrebbe redigere un bilancio consolidato secondo i principi contabili internazionali. La stessa possibilità di esistenza del gruppo

sarebbe messa in discussione, poiché il controllo della capogruppo sulle BCC è uno dei presupposti perché il gruppo sia riconosciuto come tale.

Le facoltà di nomina degli organi non sarebbero, ovviamente, rimesse all'arbitrio della capogruppo né sarebbe soppressa l'autonomia delle BCC meritevoli. È un punto fermo, ribadito dalla riforma, che la nomina degli organi spetti ordinariamente all'assemblea dei soci della BCC. Non va d'altra parte dimenticato che nel gruppo bancario cooperativo ciascuna BCC sarà legata alle altre BCC e alla capogruppo da accordi di garanzia, tecnicamente detti "garanzie incrociate", che obbligano ciascuna banca a sostenere le componenti del gruppo in difficoltà con una parte delle proprie risorse patrimoniali e liquide. Per effetto di tali accordi, la cattiva gestione di una singola BCC avrebbe impatti sulle risorse patrimoniali dell'intero gruppo, quindi anche delle BCC sane, e potrebbe incrinare la reputazione. Anche per questo motivo la capogruppo deve disporre di poteri incisivi per poter sostenere le aziende in difficoltà non solo sul piano patrimoniale ma anche influenzandone la gestione per ricondurle su binari di sana e prudente gestione.

Queste considerazioni conducono direttamente a un secondo aspetto. È condivisibile che il capitale della capogruppo sia detenuto, di norma, in misura maggioritaria dalle BCC del gruppo; è tuttavia necessario un meccanismo flessibile di deroga al principio in casi di necessità, come quello introdotto con gli emendamenti al decreto. Una regola troppo rigida rischierebbe di rendere irrisolvibili con strumenti di mercato eventuali situazioni di difficoltà patrimoniale e si rifletterebbe, da subito, in valutazioni negative nell'esame dei piani di risanamento da parte dell'autorità di vigilanza e di quella risoluzione da parte dell'omonima autorità.

Il gruppo bancario cooperativo trarrebbe giovamento dalla partecipazione di investitori di lungo periodo, ad esempio altre grandi banche cooperative europee con cui allacciare

rapporti di *partnership*, fondi mutualistici e altri soggetti del mondo cooperativo, enti *non profit* espressione dei territori di riferimento. La presenza di “capitali pazienti” può rafforzare i legami con la radice cooperativa e la vocazione localistica delle BCC, favorire l’orientamento della gestione verso obiettivi di medio-lungo termine.

Altro aspetto di decisiva importanza è la disciplina delle azioni di finanziamento. La sottoscrizione di tali azioni sarà lo strumento attraverso cui la capogruppo interverrà normalmente per sostenere una BCC in difficoltà. Per le circostanze e le finalità dell’intervento, l’investimento in azioni di finanziamento sarà, di norma, ingente nel confronto col capitale della BCC e dovrà essere accompagnato da incisivi diritti di *governance* che orientino la gestione aziendale verso canoni di prudenza, anche a protezione dell’investimento partecipativo. Come previsto dagli emendamenti al decreto, condividiamo che l’intervento della capogruppo come socio finanziatore sia svincolato dalle limitazioni quantitative (100.000 euro per socio), territoriali e dei diritti di voto che caratterizzano normalmente la partecipazione del socio cooperatore.

Quanto infine alle competenze del Ministero dell’Economia e della Banca d’Italia per la definizione delle norme secondarie di attuazione della riforma, il criterio di riparto introdotto con gli emendamenti in Commissione appare pienamente coerente con le rispettive attribuzioni istituzionali e con l’ordinamento bancario e finanziario.

3.2. *La way out*

Le ragioni che stanno alla base della previsione sulla cosiddetta *way out* sono del tutto comprensibili; è ragionevole che un limite minimo patrimoniale alto per la capogruppo trovi come contrappeso la libertà di non aderire al gruppo. Questa libertà va però temperata con altre istanze: in primo luogo, sotto un profilo di Vigilanza, l’esigenza di non indebolire il gruppo (o i gruppi) di BCC, indebolimento che rischierebbe di inficiare le

stesse finalità della riforma; in secondo luogo, la tutela della cooperazione che, come ricordato, nel caso delle BCC poggia sull'indivisibilità delle riserve e sull'obbligo di devoluzione in caso di trasformazione in altro tipo di banca.

La soluzione individuata durante l'iter di conversione del decreto-legge prevede che una o più BCC, almeno una delle quali con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015, potranno chiedere alla Banca d'Italia, entro 60 giorni dalla conversione del decreto, l'autorizzazione a conferire le rispettive aziende bancarie a una società per azioni autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria.

All'atto del conferimento, la BCC conferente deve versare al bilancio dello Stato il 20 per cento del proprio patrimonio. Le riserve rimanenti rimangono di pertinenza della cooperativa, che deve mantenere nello statuto le clausole mutualistiche, ivi compresa quella che sancisce l'indivisibilità delle riserve. In caso di mancato ottenimento delle autorizzazioni di vigilanza, le BCC avrebbero facoltà di scegliere, entro un termine breve, fra l'adesione a un gruppo bancario cooperativo e la demutualizzazione con conseguente integrale devoluzione del patrimonio.

Con questa formulazione, sarebbe chiarita la natura transitoria ed eccezionale della previsione di *way out*, esercitabile entro un limitato arco temporale e solo nella fase di prima applicazione della riforma; viene fissata a fine esercizio 2015 la data di riferimento dell'aggregato patrimoniale di 200 milioni di euro. La norma, così configurata, elimina le incertezze e consente di minimizzare i rischi di indebolimento dei costituendi gruppi cooperativi.

Operazioni della specie sarebbero soggette ad autorizzazione della Banca d'Italia per i diversi profili rilevanti sul piano prudenziale: il controllo sugli assetti proprietari della banca conferitaria; l'autorizzazione dell'aumento di capitale e del conferimento d'azienda; l'approvazione delle modifiche statutarie delle BCC conferenti; in caso di costituzione di una nuova banca spa, l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria. In alcuni di questi procedimenti, la Banca Centrale Europea e la Banca d'Italia concorreranno alla decisione

nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico indipendentemente dalla dimensione, significativa o meno, delle banche coinvolte.

Nel rispetto delle scelte del legislatore, verrà valutata, in tali procedimenti, la coerenza delle soluzioni proposte con riguardo alla sana e prudente gestione delle singole banche e alla stabilità del sistema finanziario.

Un aspetto da esaminare con attenzione è quello della solidità finanziaria delle cooperative conferenti, che assumerebbero il ruolo di azionisti qualificati della banca spa: le holding cooperative difficilmente avrebbero margini per contribuire all'ulteriore ricapitalizzazione della conferitaria in caso di necessità. E' pertanto opportuno favorire l'ingresso di investitori terzi nella nuova banca.

§ § §

La riforma del credito cooperativo è, insieme con quella delle banche popolari, un tassello fondamentale della strategia di consolidamento del sistema bancario italiano; rafforza la capacità del settore finanziario di contribuire alla ripresa dell'economia.

Al credito cooperativo italiano la riforma offre gli strumenti normativi per irrobustirsi, reggere il confronto competitivo e le sfide dell'Unione bancaria senza rinunciare alla propria missione; per continuare a essere parte importante di un sistema finanziario pluralistico, protagonista dello sviluppo economico e sociale del Paese.