

12 Settembre 2016

**Risposta alla consultazione della Banca d'Italia sulle
Disposizioni di Vigilanza per il Gruppo Bancario Cooperativo**

Euricse è un centro di ricerca specializzato nello studio delle imprese cooperative e sociali, e più in generale di tutti i modelli di impresa che operano per fini diversi dal profitto. Una parte significativa delle attività di ricerca dell'Istituto è fin dalla sua costituzione dedicata ai temi legati al credito cooperativo, di cui sono stati indagati approfonditamente numerosi aspetti, in alcuni casi anche in collaborazione con ricercatori della Banca d'Italia. Negli anni diverse ricerche sia teoriche che empiriche portate avanti da Euricse a livello nazionale ed internazionale si sono concentrate sul ruolo e le specificità delle banche di credito cooperativo, approfondendo tematiche legate alla governance, al rapporto tra banca e soci, alla concorrenza interna ed esterna al sistema delle BCC, all'impatto sullo sviluppo locale, fino al comportamento prima e durante gli anni della crisi. Euricse si è fatto inoltre promotore di un gruppo di lavoro stabile sul credito cooperativo che raccoglie i maggiori esperti in materia a livello europeo, e organizza ogni anno un workshop internazionale a Trento dedicato al rapporto tra credito cooperativo e sviluppo locale. Di questo gruppo di lavoro fanno parte tra gli altri i professori Silvio Goglio (Università di Trento) e Giovanni Ferri (LUMSA), che hanno contribuito, con i ricercatori di Euricse, anche all'estensione del presente documento.

Se analizzate dal punto di vista della ricerca scientifica e delle conoscenze maturate in anni di studio, le disposizioni di vigilanza proposte dalla Banca d'Italia in attuazione della riforma delle banche di credito cooperativo (artt. da 1 a 2-bis del D.L. n. 18/2016, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. n. 49/2016) destano numerose perplessità, sia per quanto riguarda le premesse su cui (esplicitamente o implicitamente) si fondano, sia per quanto riguarda la loro coerenza, interna e con il testo della norma a cui devono dare attuazione.

Per quanto riguarda le premesse, l'intero documento rispecchia l'atteggiamento che ha caratterizzato le posizioni sia del Governo che della BCE e della Banca d'Italia nei confronti del credito cooperativo italiano negli ultimi anni. Adottando un'ottica di equilibrio parziale, che non consente di considerare gli effetti complessivi sul benessere della collettività, tale atteggiamento tende ad enfatizzare i limiti di questo tipo di banche e non tiene conto adeguatamente né delle loro specificità, né della loro rilevanza, abbondantemente supportata, per l'Italia e non solo, da non discutibili evidenze empiriche.

In particolare, l'azione sia del Governo che della Banca d'Italia:

- Parte dal presupposto che i problemi del credito cooperativo siano di tipo sistemico, ma le evidenze non suffragano questa conclusione. Si insiste molto sulle BCC in difficoltà ma molte

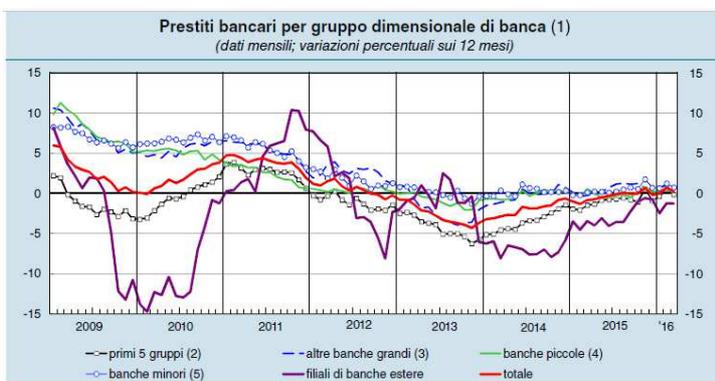
di queste banche godono di salute migliore della maggior parte delle banche commerciali, come dimostrano i valori medi di capitalizzazione¹;

- Non pare tenere in adeguato conto l'importanza delle BCC, in particolare nel finanziamento delle famiglie produttrici e delle piccole e medie imprese, di cui detengono una quota ben superiore a quella media di mercato; né del fatto che si tratta di un credito generalmente meno costoso per i clienti². Questa maggior attenzione alle piccole imprese sembra peraltro dipendere più dalla natura cooperativa di queste banche che dal fatto di operare in ambiti territoriali limitati, come hanno dimostrato le stesse ricerche della Banca d'Italia, secondo le quali le banche locali diverse da quelle cooperative hanno avuto per tutti gli anni '70-'90 un ruolo molto limitato proprio nel finanziamento delle PMI e proprio nelle regioni – quelle della cosiddetta Terza Italia – in cui queste sono maggiormente diffuse;
- Trascura il significativo e ben documentato contributo del credito cooperativo allo sviluppo locale, e l'importante funzione anticiclica svolta da queste banche negli anni della crisi. I problemi, laddove presenti, non sono infatti dipesi solo dalla inadeguatezza della governance – come sostenuto in modo ricorrente da autorevoli esponenti sia del Governo che della Banca d'Italia – ma sono più frequentemente legati al sostegno che queste banche hanno dato all'economia prima e durante la crisi, soprattutto nei primi anni del ciclo recessivo, quando le altre banche (specie le grandi banche commerciali) hanno drasticamente ridotto l'offerta di credito³. Non basta quindi considerare la situazione di

¹ I dati presentati nella relazione del Governatore della Banca d'Italia presentano valori del CET1 a fine 2015 pari al 12,3% delle attività ponderate per il rischio per il sistema bancario italiano; il tier 1 e il patrimonio di vigilanza complessivo erano pari, rispettivamente, al 12,8 e al 15,1 per cento. Nello stesso anno, il patrimonio delle BCC era pari a 20,3 miliardi di euro, in crescita dello 0,6% rispetto all'anno precedente. Gli indici patrimoniali mostrano valori nettamente superiori a quelli delle altre banche. Il Tier1/CET1 ratio è pari a 16,6% ed il Total Capital Ratio a 17%, in linea con quelli delle banche minori. Questo vantaggio delle BCC si è quasi dimezzato dal 2007, quando il divario in termini di Tier1 ratio era di nove punti a vantaggio delle BCC. La riduzione del divario tuttavia non è avvenuta per il miglioramento della situazione patrimoniale delle altre banche, quanto piuttosto per la scelta di molte BCC di supportare il contesto economico locale erodendo il capitale accumulato.

² Secondo i dati di Federcasse, il 12,3% degli impieghi delle BCC è destinato alle famiglie produttrici mentre il 32,9% è indirizzato alle famiglie consumatrici, contro il 5% e il 27,8% del sistema bancario, rispettivamente. Analizzando la quota di mercato delle BCC per i vari settori di destinazione del credito si vede uno sbilanciamento verso le famiglie produttrici (con una quota di mercato del 17,8%) e il settore non profit (15,4%), mentre le famiglie consumatrici e le società finanziarie coprono una quota dell'8,5 e dell'8,6% rispettivamente. Questo a fronte di una quota di mercato complessiva dei finanziamenti BCC pari al 7,2%.

³ Questa dinamica è chiaramente descritta dal grafico 13.1 p.142 della Relazione del Governatore della Banca d'Italia 2015 di seguito riportato. Le BCC sono rappresentate per la maggior parte dal gruppo delle banche minori.



Fonte: segnalazioni di vigilanza.
(1) I dati di marzo del 2016 sono provvisori. I prestiti includono i pronti contro termine e le sofferenze. La suddivisione degli intermediari è effettuata sulla base della composizione dei gruppi bancari a marzo 2016 e del totale dei fondi intermediari non consolidati a dicembre del 2008. Le variazioni percentuali sono corrette per tenere conto dell'effetto contabile di cartolarizzazioni, riclassificazioni, aggiustamenti di valore e altre variazioni diverse da quelle originarie da transazioni; cfr. nell'Appendice la sezione: Note metodologiche. – (2) Banche appartenenti ai seguenti gruppi: Banco Popolare, Intesa Sanpaolo, Monte dei Paschi di Siena, Unione di Banche Italiane e UniCredit. – (3) Banche appartenenti a gruppi o indipendenti con totale dei fondi intermediari compresi tra 21.532 e 182.052 milioni. – (4) Banche appartenenti a gruppi o indipendenti con totale dei fondi intermediari compresi tra 3.626 e 21.531 milioni. – (5) Banche appartenenti a gruppi o indipendenti con totale dei fondi intermediari inferiori a 3.626 milioni.

queste banche solo nel tempo della crisi senza tenere conto che la stessa le ha colpite più delle altre banche a seguito del loro legame con l'economia reale dei territori. Considerazione peraltro che vale anche per le altre banche locali, anche non cooperative. Nella misura in cui si valuta che la governance sia stata inadeguata perché ha concesso credito in casi in cui non andava concesso, questo chiama in causa non tanto la natura del credito cooperativo quanto la vigilanza su tutte le banche locali. Le difficoltà del credito cooperativo sono state quindi la conseguenza dell'aver operato secondo la propria natura, scontando la difficoltà per questo tipo di banche a rifiutare il proprio sostegno all'economia locale nei territori in cui esse operano in una fase di particolare difficoltà di cui era impossibile prevedere ex ante la durata e l'intensità. Sembra peraltro difficile che molti territori, soprattutto quelli serviti esclusivamente da Banche di Credito Cooperativo, possano uscire dalla crisi senza il contributo che il credito cooperativo ha sempre dato e ancora deve poter dare allo sviluppo locale.

- Dimentica che all'origine delle difficoltà oggi sanzionate vanno anche annoverate alcune politiche passate dell'autorità di vigilanza e antitrust. Tra queste le più rilevanti sono l'aver impedito (e sanzionato) accordi che cercavano di impedire la concorrenza tra BCC negli stessi territori⁴, l'aver limitato l'elettorato passivo per i Consigli di Amministrazione a poche figure professionali senza tener conto dei potenziali conflitti di interesse che questo avrebbe creato; e l'averle obbligate a partecipare ai recenti salvataggi bancari senza peraltro aver previsto alcuna regola di reciprocità;
- Sottovaluta il fatto che, diversamente da quanto avvenuto per le altre banche, tutte le crisi delle BCC sono state fino a questo momento affrontate con le sole risorse interne al sistema, senza alcun onere per le finanze pubbliche, e che anche questo ha inciso in modo significativo sullo stato di stress in cui si trova attualmente il credito cooperativo italiano;
- Privilegia un impianto della norma pensato quasi esclusivamente per consentire alle BCC di ricapitalizzarsi raccogliendo investimenti sul mercato finanziario, anche a costo di perdere la propria identità cooperativa. Ma tenendo in scarsa considerazione il fatto che:
 - Non c'è mercato per questo tipo di investimenti, come i fatti di cronaca di questi giorni dimostrano;
 - Queste banche sono mediamente già meglio capitalizzate delle altre, anche grazie alla loro natura cooperativa;

La crescita sostenuta degli impieghi ha determinato un peggioramento della qualità del credito. Lo stock di sofferenze lorde delle BCC è cresciuto dell'8,2% rispetto all'anno precedente (contro il 9,1% del sistema bancario italiano), raggiungendo il valore di 15,3 miliardi di euro. Il rapporto sofferenze lorde/impieghi delle BCC è ancora superiore alla media di sistema ed è pari all' 11,4% (10,9% nell'industria bancaria), mentre l'incidenza delle inadempienze probabili sugli impieghi è pari al 7,8% (6,8% nel sistema bancario). Di questa dinamica si possono dare due letture: da un lato si può affermare che gli impieghi erogati dalle BCC hanno attirato una clientela più rischiosa, che non ha trovato linee di credito presso altri istituti. Dall'altro questo dato descrive la scelta delle BCC di sostenere l'economia locale durante un periodo di crisi, pagandone le conseguenze. La scelta di sostenere il territorio in un periodo di difficoltà pare adesso ripagare queste banche, che hanno visto anche nel 2015 un aumento del numero di soci del 3,3%, raggiungendo le 1.248.724 unità (pari al 2% della popolazione italiana). Nel dettaglio, sono cresciuti maggiormente i soci non affidati, che sono aumentati del 3,5% e rappresentano più del 61% dei nuovi soci (FederCASSE, 2015). Né la possibilità di avere un finanziamento, né i ridotti margini di interesse e la bassa redditività delle BCC possono essere la spiegazione di questa crescita, dato che per la maggior parte si tratta di soci non affidati.

⁴ Uno studio preliminare, presentato al VII Workshop di Euricse "Cooperative Finance and Sustainable Development" da Catturani I. e Dalpiaz E. mostra come la probabilità di default di una banca si riduce grazie alla presenza nella stessa area di banche di altro genere. I dati di FederCASSE (2015) sottolineano come nel 20,4% dei comuni italiani dove vi sono BCC, queste non siano in concorrenza con banche di altra natura. Nell'81,7% dei 2963 comuni di insediamento delle BCC, si trova solo una BCC.

- La forma cooperativa è l'unica che consente a questo sistema di rimanere ancora oggi a totale controllo italiano, cosa che non si può più dire degli altri grandi gruppi bancari del nostro paese.

Ciò considerato si può dire quindi in generale che il documento della Banca d'Italia appare basato su un approccio discutibile e poco suffragato dalle evidenze empiriche a disposizione, che ha già generato conseguenze negative per il sistema del credito cooperativo che probabilmente potevano essere evitate, e che non dovrebbe essere l'ispiratore di una riforma che è destinata a durare nel lungo termine e ad avere conseguenze rilevanti non solo sul credito cooperativo, ma soprattutto sullo sviluppo economico di aree e gruppi di imprese importanti del paese.

Oltre a rispecchiare un'impostazione poco condivisibile per i motivi elencati sopra, il documento di Banca d'Italia presenta al suo interno diverse criticità. In particolare si segnalano le seguenti:

- Nella riduzione estrema degli spazi di autonomia per le singole BCC (impropriamente definite "affiliate" quando in realtà sono le proprietarie della capogruppo in quanto detengono la maggior parte del capitale), anche a prescindere dai profili di rischio, le disposizioni di Banca d'Italia (che non si limitano ad individuare il contenuto minimo del contratto di coesione ma si spingono ad enunciare anche i principi e i criteri) paiono in contraddizione sia con il testo primario della riforma del credito cooperativo approvato dal governo, sia con la normativa vigente, che nell'articolato del D. Lgs. 385/93 lasciato invariato dalla riforma continua a riconoscere alle BCC autonomia giuridica rispetto alla capogruppo con tutto ciò che ne consegue. Ad esempio, mantenendo esse il carattere di cooperative devono essere vigilate anche, come previsto dall'art. 45 della Costituzione italiana, da appositi organi esterni e diversi dal gruppo.
- Nella Sezione III, al punto 1.8, tra i doveri della capogruppo il documento indica quello di "riconoscere e salvaguardare le finalità mutualistiche delle banche di credito cooperativo" e di "mantenere lo spirito cooperativo del gruppo, prescrivendo un esercizio del ruolo che sia coerente con i principi di mutualità prevalente, solidarietà, parità di trattamento e non discriminazione caratteristici della categoria del credito cooperativo." Tuttavia il disegno di gruppo unico che emerge dalla normativa è poco chiaro per quanto riguarda la mutualità (come discusso in seguito) e ha poco o nulla dell'essenza cooperativa. Anzi, è in contrasto con quasi tutti i principi cooperativi sanciti dall'International Cooperative Alliance (ICA) e universalmente accettati come i tratti distintivi dell'impresa cooperativa. In particolare:
 - Svuotando di fatto le assemblee generali delle singole BCC dei loro poteri sia decisionali che di controllo, le disposizioni violano i principi 1, 2 e 4, che sanciscono rispettivamente **l'Adesione libera e volontaria** ("Le cooperative sono organizzazioni volontarie e aperte a tutti gli individui capaci di usare i servizi offerti e desiderosi di accettare le responsabilità connesse all'adesione [...]"), **il Controllo democratico da parte dei soci** ("Le cooperative sono organizzazioni democratiche, controllate dai propri soci che partecipano attivamente nello stabilire le politiche e nell'assumere le relative decisioni."), e **l'Autonomia e Indipendenza** delle imprese cooperative ("le cooperative sono organizzazioni autonome, autosufficienti, controllate dai propri soci. Nel caso in cui esse sottoscrivano accordi con altre organizzazioni [...] o ottengano capitale da fonti esterne, le cooperative sono tenute ad assicurare sempre

il controllo democratico da parte dei soci e mantenere l'autonomia della cooperativa stessa.”). Infatti non solo le decisioni strategiche vengono imposte dall'alto e non approvate dai soci⁵, che rimangono proprietari della BCC solo formalmente perché vengono di fatto esautorati dai diritti di proprietà, ma si impone anche che gli stessi amministratori debbano essere approvati dalla capogruppo prima ancora di essere eletti, togliendo così ai soci la scelta dei propri amministratori.⁶

- L'affievolimento (se non la perdita) da parte del socio dei diritti di proprietà e di scelta degli amministratori ridimensiona inevitabilmente l'interesse dei clienti a entrare come soci con una quota, e mina alla base il terzo principio cooperativo sulla **Partecipazione economica dei soci** (“I soci contribuiscono equamente al capitale delle proprie cooperative e lo controllano democraticamente. [...]”).
- Il patto di coesione, con cui si legano le BCC alla capogruppo, ma anche le BCC tra di loro, disattende il sesto principio della **Cooperazione tra cooperative** (“le cooperative servono i propri soci nel modo più efficiente e rafforzano il movimento cooperativo lavorando insieme, attraverso le strutture locali, nazionali, regionali ed internazionali”). Infatti, da un lato si persegue l'omogeneizzazione delle “affiliate” sul lato del business⁷ (probabilmente con una omologazione che tenderà ad imporre alle BCC minori gli standard delle BCC più grandi), ma senza dire chiaramente se queste banche debbano o no rimanere in concorrenza tra loro. Se è probabile che il processo di razionalizzazione che la capogruppo dovrà certamente portare avanti comporterà l'eliminazione di sportelli che si sovrappongono soprattutto nelle municipalità minori, non sembra che la stessa capogruppo possa impedire la concorrenza tra banche appartenenti al gruppo laddove vi è una sovrapposizione delle aree di operatività. Dall'altro si genera disomogeneità nella governance, creando differenze significative nelle possibilità di accesso agli organi di governo della capogruppo in base alle dimensioni e non solo alla rischiosità delle cooperative di primo livello. I membri degli organi della capogruppo sono scelti infatti tra gli esponenti delle banche classificate come meno rischiose⁸, e le BCC più grandi avranno più possibilità di entrare in quanto potranno detenere quote maggiori, con relative conseguenze sulle scelte di business.
- Il fatto che praticamente tutte le politiche strategiche siano decise dalla capogruppo e che debbano essere le stesse per tutte le BCC aderenti rischia di compromettere la capacità delle singole cooperative di ottemperare al settimo principio, ovvero l'**Impegno verso la collettività** (“Le cooperative lavorano per uno sviluppo sostenibile delle proprie comunità attraverso politiche approvate dai propri soci”). Disposizioni troppo vincolanti come quelle dettate da una capogruppo che non è sottoposta a vincolo di territorialità, potrebbero infatti rendere difficile se non impossibile per molte BCC continuare a svolgere il loro ruolo di attori di sviluppo locale.
- Infine, le BCC dovranno rispettare le condizioni imposte loro dal CC e dal TUB (mutualità prevalente, localismo, democraticità e non-for-profit) in un contesto

⁵ Sezione III, Punto 1, p. 10 e Punto 1.3

⁶ Sezione III, Punto 1.2

⁷ Sezione I, Premessa

⁸ Sezione III, Punto 1.1 p.10

notevolmente cambiato, e ad oggi, sulla scorta delle Disposizioni presentate, non è chiaro come ciò sarà possibile.

- Le disposizioni di vigilanza non chiariscono a cosa esse si riferiscono quando richiamano il principio di mutualità, rischiando di renderne difficile, se non impossibile, l'applicazione. Infatti, ai fini della nuova normativa non sembra rilevante la regola di operare prevalentemente con soci bensì quella della natura non speculativa e relazionale dell'attività creditizia, con le relative conseguenze sulla capacità di erogare credito anche ad imprese non in grado di fornire tutte le informazioni necessarie per applicare modalità di selezione che prescindono dalla conoscenza diretta degli imprenditori. Se questo è ciò che si vuole intendere con mutualità è evidente che la normativa proposta va nella direzione opposta, perché tende a ridurre le BCC a poco più che semplici sportelli del gruppo con comportamenti attesi più simili a quelli delle banche nazionali che a quelli tipici del credito cooperativo; con il conseguente danno in termini di accesso al credito non solo delle piccole imprese, che fino ad oggi sono state servite soprattutto dal credito cooperativo, ma anche delle famiglie produttrici e consumatrici.
- Per quanto si richiami più volte nel documento il principio di proporzionalità stabilito dall'articolo 37-bis del Testo Unico Bancario, secondo il quale i poteri di coordinamento e direzione della capogruppo dovrebbero essere vincolati alla rischiosità delle aderenti, di fatto non rimane quasi nulla dell'idea di formare un gruppo innovativo basato sul rischio; al contrario tutte le banche aderenti al gruppo sono trattate come soggetti potenzialmente rischiosi, e vanno contro l'idea di gruppo *risk-based* molte delle norme proposte, a partire dai controlli ex ante sui candidati alle cariche sociali indipendentemente dalla situazione oggettiva della banca.
- Le misure proposte inoltre pongono un problema legato al controllo del gruppo bancario, sia interno che esterno.
 - Internamente, vi sono troppi limiti alla possibilità delle stesse BCC di influenzare e controllare le strategie del gruppo, di cui pure sono formalmente proprietarie. Lo scenario che si prefigura è quello di un controllo pressoché totale da parte della capogruppo nella definizione e implementazione delle strategie di sistema, ma questo potere non è sufficientemente controbilanciato dalla capacità delle affiliate di influenzare la definizione di queste strategie, il che rafforza ulteriormente il rischio di perdita dell'identità cooperativa.
 - Esternamente, lo stesso gruppo, rimanendo cooperativo, deve essere vigilato in quanto tale e deve poter essere sanzionato nel caso in cui si comporti con gli aderenti in modo non cooperativo (come richiesto dalla stessa proposta di regolamentazione, che per la verità non sembra molto incisiva con riguardo proprio ai doveri della capogruppo nei confronti delle aderenti). In assenza di revisioni, ciò potrebbe portare i vertici della capogruppo all'autoreferenzialità e, potenzialmente, generare problemi di governance non dissimili da quelli sperimentati negli scorsi due decenni dalle fondazioni di origine bancaria, che sono all'origine di dissesti ben più gravi di quelli che hanno interessato alcune BCC.

In conclusione, si ritiene necessaria una normativa più equilibrata di quella proposta nel documento oggetto di consultazione, che sia in grado di garantire la sostenibilità del sistema del credito

cooperativo italiano, ma che nel contempo consenta a queste banche, o alla maggioranza di esse in bonis, di avere l'autonomia necessaria ad assolvere alla funzione di sviluppo locale che le caratterizza e che costituisce un valore aggiunto imprescindibile nel panorama del credito bancario. In altre parole, l'obiettivo della riforma dovrebbe essere non quello di salvare il credito cooperativo dal punto di vista contabile e patrimoniale snaturandolo – come rischia di fare la nuova regolamentazione – ma di aiutarlo a svolgere meglio la sua funzione, nel rispetto della sua identità cooperativa.

A questo scopo pare prioritario intervenire correggendo alcuni aspetti delle disposizioni di vigilanza proposte, e in particolare:

- Rivedendo profondamente le misure più restrittive dell'autonomia delle singole banche, a partire da quella riguardante l'approvazione preventiva degli amministratori;
- Garantendo al socio la funzione di proprietario della banca, inclusa la possibilità di scelta indipendente degli amministratori, e prevedendo più ampi margini decisionali sulle politiche strategiche. La capogruppo dovrebbe avere soprattutto un ruolo di indirizzo e di controllo, ma lasciare margini chiari di autonomia anche alla luce delle caratteristiche delle affiliate (non solo del grado di rischio ma anche ad esempio delle loro dimensioni e del contesto socio-economico in cui operano);
- Garantendo che il gruppo mantenga la propria natura cooperativa anche nel caso in cui dovessero entrare a far parte della compagine azionaria della capogruppo investitori non cooperativi, prevedendo in modo preciso che il controllo debba rimanere in ogni caso in capo alle BCC (limitando eventualmente il potere di voto come già previsto per i soci finanziatori delle cooperative);
- Prevedendo nella formazione degli organi decisionali meccanismi che garantiscano la rappresentanza di tutte le affiliate (ad esempio disponendo la presenza obbligatoria negli organi di governo di rappresentanti delle banche minori, o istituendo votazioni ponderate);
- Prevedendo che il gruppo possa limitare la concorrenza tra BCC nelle stesse aree territoriali che finirebbe per favorire le BCC maggiori e quelle più aggressive rispetto alle BCC minori con un assetto più tradizionale, e incentivare un maggior livello di cooperazione intra-gruppo;
- Prevedendo esplicitamente, in conformità al dettato costituzionale (art.45), forme di vigilanza obbligatoria della natura cooperativa sia delle BCC che del gruppo e dei relativi istituti, affidate ad organismi di vigilanza competenti in materia di cooperazione, esterni e indipendenti dal gruppo, così come oggi previsto per tutte le cooperative a mutualità prevalente.