

Commissioni riunite  
Sesta della Camera dei Deputati (Finanze)  
Sesta del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro)

**Seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma del  
settore delle banche di credito cooperativo**

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

Senato della Repubblica

Roma, 15 ottobre 2015

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

ringrazio le Commissioni seste di Camera e Senato per l'invito ricevuto a questo seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma del credito cooperativo.

La Banca d'Italia ha in più occasioni sottolineato l'esigenza per le BCC di perseguire forme di integrazione che consentano di continuare a sostenere territori e comunità locali preservando lo spirito mutualistico e mantenendo condizioni di sana e prudente gestione. Seguiamo con particolare attenzione le riflessioni avviate sul tema.

Nel mio intervento mi soffermerò, anzitutto, sulle ragioni per le quali la riforma del credito cooperativo è necessaria, facendo cenno alle soluzioni prevalenti nei Paesi dell'area dell'euro. Affronterò quindi gli aspetti salienti dell'autoriforma, con riferimento sia all'impostazione generale sia ad alcuni aspetti meritevoli di particolare attenzione.

### ***1. Perché la riforma è necessaria***

L'evoluzione della normativa prudenziale e dell'assetto istituzionale di vigilanza e di risoluzione delle crisi conferma e accresce l'importanza del capitale come primo presidio di stabilità delle banche.

Per alimentare i fondi propri le BCC possono far conto essenzialmente sull'autofinanziamento. Questa fonte è andata man mano prosciugandosi con il perdurare della crisi economico-finanziaria del Paese; è oggi mediamente insufficiente ad alimentare la dotazione patrimoniale delle BCC nella misura e con la rapidità imposti dal nuovo quadro istituzionale e regolamentare.

Condizionata dalla prolungata stasi nell'erogazione del credito e da tassi d'interesse sempre più bassi, la redditività di queste banche è stata negli ultimi anni essenzialmente sostenuta dai proventi generati dalla movimentazione dei titoli di proprietà, in massima parte titoli di Stato italiani. Il progressivo peggioramento della qualità dei prestiti si è tradotto, come per

il resto del sistema bancario, in onerose rettifiche di valore, che hanno assorbito una quota rilevante dei risultati di gestione. La tendenza ad elevare i livelli di copertura delle partite deteriorate non è destinata ad arrestarsi a breve, a fronte dell'esigenza di adeguare i livelli raggiunti alle *best practices* europee. Nelle BCC più distanti dalle migliori pratiche ciò comporterà una compressione dei flussi di autofinanziamento, con inevitabile accentuazione della vulnerabilità dell'intero sistema.

*Alla fine del 2014, il rapporto tra partite deteriorate e totale dei prestiti delle BCC, espresso in valori lordi, era mediamente pari al 18% (10,4% nel 2011). Si tratta di un dato medio e, quindi, vi è un numero non trascurabile di BCC che si posiziona ben al di sopra di tale valore. La componente più rischiosa, quella delle sofferenze, è salita in media al 9,1%, dal 4,5% del 2011. Lo scadimento del portafoglio crediti, ancora in corso stando ai primi dati riferiti al 30 giugno 2015, è stato fronteggiato negli ultimi anni con un aumento dei livelli di copertura delle partite deteriorate. Tra il 2013 e il 2014, il tasso di copertura dei prestiti anomali è salito dal 30,2% al 36,5%; quello delle sole sofferenze dal 47,7% al 51,8%. Tali dati tuttavia sono ancora sensibilmente inferiori a quelli del sistema bancario: alla fine del 2014, il tasso medio di copertura delle partite deteriorate e delle sofferenze era pari, rispettivamente, al 44,4% e al 58,7%.*

I vincoli connaturati alla forma cooperativa, in primo luogo il voto capitaro e i limiti al possesso azionario, impediscono alle BCC di ricapitalizzarsi accedendo autonomamente al mercato dei capitali di rischio. In mancanza di soluzioni a tale problema, le BCC meno capitalizzate andranno incontro a valutazioni negative dell'autorità di vigilanza e a richieste di maggiori dotazioni patrimoniali che potrebbero non essere in grado di fronteggiare. Le situazioni di difficoltà che ne scaturirebbero non risultano facilmente gestibili. Nel nuovo quadro normativo della risoluzione e gestione delle crisi e alla luce degli orientamenti assunti dalla Commissione europea in materia di aiuti di Stato, la strada degli interventi del Fondo di garanzia dei depositanti in operazioni di cessione di attività e passività si fa sempre più stretta.

*Considerate le dimensioni contenute, che rendono poco probabile il riconoscimento dell'interesse pubblico <sup>(1)</sup> posto come condizione per l'utilizzo di strumenti di risoluzione,*

---

<sup>1</sup> La direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi (BRRD) prevede, tra le condizioni per la risoluzione, che quest'ultima sia disposta "nell'interesse pubblico". La risoluzione è considerata rispondente all'interesse

*la crisi di una BCC potrà essere di norma gestita mediante la procedura di liquidazione coatta amministrativa. Inoltre, sono da considerare gli orientamenti della Commissione europea in base ai quali gli interventi finanziari dei Fondi di Garanzia possono costituire aiuti di Stato nella misura in cui sono soggetti al controllo pubblico e la decisione relativa all'utilizzo dei fondi è imputabile allo Stato. Pertanto, considerata l'obbligatorietà dei contributi e la previsione di un'autorizzazione dell'autorità di Vigilanza potrebbero doversi applicare le regole sugli aiuti di Stato, che richiedono tra l'altro forme di coinvolgimento dei creditori nelle perdite.*

La riforma del credito cooperativo consentirebbe di fronteggiare le descritte vulnerabilità, contribuendo a irrobustire le dotazioni patrimoniali delle banche più fragili del sistema, che rappresentano una porzione non irrilevante del comparto delle BCC.

*Nonostante l'innalzamento dei tassi di copertura registrato nell'ultimo anno, da analisi sui dati più recenti segnalati dalle BCC risulta che, escludendo le banche in amministrazione straordinaria, sono 56 le BCC che presentano contemporaneamente coefficienti di capitale più bassi (common equity tier1 ratio minori del 13%, a fronte di un dato medio del credito cooperativo pari al 16,3% a giugno 2015) e tassi di copertura inferiori a quelli medi del sistema bancario nazionale. Tali intermediari rappresentano circa il 22% dell'attivo dalla categoria. Vi rientrano anche 6 BCC di dimensioni relativamente elevate (attivi superiori a 1,5 mld di euro e con un'incidenza complessiva sull'attivo della categoria pari al 7,4%).*

Margini di patrimonio più ampi per tutte le banche rappresentano il presupposto per l'erogazione di nuovo credito in condizioni di sana e prudente gestione e per il pieno recupero del tradizionale ruolo di sostegno alle economie locali che ha contraddistinto l'operatività delle BCC nei passati decenni. L'intervento è tanto più necessario considerando il target di prenditori delle BCC, prevalentemente costituito da medie, piccole e piccolissime imprese, vera spina dorsale del sistema produttivo italiano.

Affinché l'erogazione avvenga in condizioni di piena consapevolezza del merito di credito dei clienti, sarà tuttavia necessario che la riforma

---

pubblico quando è necessaria al conseguimento dei seguenti obiettivi: a) garantire la continuità delle funzioni essenziali; b) evitare effetti negativi significativi sulla stabilità finanziaria, in particolare attraverso la prevenzione del contagio, anche delle infrastrutture di mercato, e con il mantenimento della disciplina di mercato; c) salvaguardare i fondi pubblici riducendo al minimo il ricorso al sostegno finanziario pubblico straordinario; d) tutelare i depositanti contemplati dalla direttiva 2014/49/UE e gli investitori contemplati dalla direttiva 97/9/CE; e) tutelare i fondi e le attività dei clienti. Per considerare nell'interesse pubblico l'azione di risoluzione devono altresì ricorrere due altri presupposti: a) la risoluzione deve essere proporzionata al conseguimento degli obiettivi testé elencati; b) la liquidazione dell'ente con procedura ordinaria di insolvenza non deve consentire di realizzare tali obiettivi nella stessa misura.

costituisca l'occasione per elevare la qualità dei manager, migliorare le procedure di concessione del credito, irrobustire le funzioni di controllo.

La riforma del credito cooperativo, non meno importante di quella delle banche popolari, ha diversa natura. La trasformazione in s.p.a. delle banche popolari più grandi (con attivo superiore a 8 miliardi di euro) è una soluzione coerente con le caratteristiche di soggetti che – per dimensioni e complessità operativa – hanno da tempo perso il carattere di mutualità e territorialità che costituisce l'essenza delle società cooperative. Nel caso delle BCC, al contrario, l'obiettivo della riforma deve essere quello di mantenere le peculiarità storiche di questa categoria affinché, anche in una prospettiva resa più complessa dalla nascita dei Meccanismi europei di Vigilanza e di Risoluzione, non sia messa in pericolo la funzione finora svolta di sano sostegno delle economie locali. E' pertanto necessario coniugare il mantenimento delle specificità strutturali, operative e territoriali con forme di aggregazione che rispondano a obiettivi di accesso al mercato dei capitali, di efficienza e contenimento dei costi, di qualità della gestione.

## ***2. Le soluzioni degli altri Paesi dell'eurozona***

Il confronto internazionale fornisce utili spunti di riflessione al dibattito sulle possibili linee di riforma delle BCC. I sistemi bancari cooperativi dei maggiori Paesi europei sono caratterizzati da un grado di integrazione di gran lunga maggiore di quello italiano.

Due sono i modelli dominanti in Europa:

a) i gruppi cooperativi (Crédit Agricole e Crédit Mutuel in Francia; Rabobank nei Paesi Bassi; OP Pojola in Finlandia) caratterizzati, sul piano organizzativo, da strutture “paritetiche” nelle quali una capogruppo direttamente o indirettamente partecipata dalle banche cooperative esercita su di esse un ruolo di indirizzo e controllo; sul piano finanziario, questi gruppi

sono uniti al proprio interno da meccanismi di garanzia che realizzano una forma di solidarietà patrimoniale rispetto ai creditori;

b) il sistema di tutela istituzionale o IPS (tipico delle banche Raiffeisen tedesche e austriache), che consente l'accentramento di servizi ed importanti funzioni di *corporate center* e, nel contempo, rappresenta una rete di protezione della liquidità e solvibilità delle banche aderenti, senza peraltro realizzare una vera e propria struttura di gruppo.

L'IPS può svolgere una funzione di prevenzione del deterioramento delle situazioni aziendali e, all'occorrenza, evitare che i costi delle crisi ricadano sui depositanti e sugli altri investitori; tuttavia, a differenza del gruppo bancario, non consente di conseguire, nei tempi brevi richiesti dall'attuale contesto, l'ammodernamento della gestione, il rafforzamento strutturale della redditività ed il reperimento sul mercato dei capitali di risorse patrimoniali, anche consistenti, per assicurare una adeguata ricapitalizzazione degli aderenti.

In altre parole, lo schema dell'IPS, pur presentando alcuni potenziali vantaggi di integrazione e rafforzamento delle leve di governo del sistema, potrebbe essere insufficiente.

Peraltro, i modelli del gruppo e dell'IPS non sono necessariamente alternativi e presentano anzi importanti sinergie, che è necessario realizzare per esigenze di *compliance* con le norme prudenziali: nell'ambito di gruppi cooperativi come quelli esistenti in altri Paesi europei, l'esistenza di valide garanzie incrociate nella forma di un IPS riconosciuto a fini di vigilanza costituisce, infatti, condizione per il pieno computo del capitale di qualità primaria delle banche aderenti nei fondi propri consolidati del gruppo.

### ***3. Il gruppo cooperativo paritetico: caratteristiche essenziali***

Per risultare efficace, la riforma del credito cooperativo dovrebbe incentrarsi sul modello di gruppo cooperativo paritetico.

A differenza di un gruppo societario tradizionale, in cui i rapporti e le responsabilità delle diverse componenti derivano da legami partecipativi, in un gruppo paritetico - le cui società affiliate hanno forma cooperativa - i principali diritti e obblighi delle parti deriverebbero da fonte contrattuale (contratto di “coesione”, in base al quale le BCC si assoggettano ai poteri di direzione e coordinamento della capogruppo).

*Per assicurare adeguata unitarietà strategica e operativa, il contratto dovrebbe regolare, fra l'altro: i controlli e i poteri di influenza della capogruppo sulle società del gruppo, volti ad assicurare il rispetto della disciplina prudenziale applicabile al gruppo e alle singole banche; i poteri della capogruppo in materia di nomina e revoca degli organi delle controllate e le relative forme di esercizio, necessari per un'effettiva attuazione degli indirizzi strategici, nel rispetto dell'autonomia degli organi societari delle BCC; le sanzioni applicabili in caso di gravi inosservanze degli obblighi contrattuali, fino all'eventuale esclusione di una banca dal gruppo.*

L'accordo tra le banche coinvolte dovrebbe prevedere un sistema di garanzie incrociate che permetta di mobilitare, all'occorrenza, le risorse patrimoniali e liquide interne al gruppo, consentendo di rispettare la disciplina prudenziale prevista per le banche.

*In base ad analisi d'impatto condotte di recente, un gruppo nazionale di BCC che non disponesse di garanzie incrociate avrebbe un capitale di qualità primaria (CET1) di 7,2 mld di euro e un CET1 ratio di appena il 6,9%; con le garanzie siffatto ipotetico gruppo disporrebbe di un CET1 di 16,4 mld e di un CET1 ratio del 15,6%.*

Per conferire piena efficacia al gruppo, la capogruppo dovrebbe presentare le seguenti caratteristiche:

i) natura di s.p.a. bancaria, in modo da poter accedere direttamente al mercato dei capitali;

ii) incisività dei poteri di direzione e coordinamento, in modo da assicurare unità di indirizzo delle linee strategiche, corretti incentivi di *governance*, pieno sfruttamento delle sinergie di costo e di ricavo;

iii) adeguata capacità di vaglio sulle componenti del gruppo, con la possibilità di attivare interventi preventivi atti a correggere rapidamente - specie nei casi di maggiore anomalia - i punti di debolezza.

Il progetto dovrebbe altresì rispondere all'esigenza di salvaguardare la mutualità delle BCC e il loro collegamento con i territori di riferimento. E' opportuno a tal fine che le BCC detengano una partecipazione maggioritaria nella capogruppo, salvo deroghe necessarie per motivi di stabilità.

I margini di autonomia delle BCC più virtuose sarebbero più ampi. I poteri di direzione e coordinamento della capogruppo sarebbero coerentemente proporzionati alla complessiva situazione aziendale e gestionale delle singole banche.

Per tenere conto di specificità, quale ad es. quella storico-linguistica alto-atesina, potrebbero crearsi sotto-gruppi territoriali all'interno di più ampi gruppi nazionali, oppure gruppi bancari operanti esclusivamente in una regione a statuto speciale. Andrebbe in ogni caso confermato che le BCC operano prevalentemente con i soci e nell'ambito territoriale di competenza, secondo quanto previsto dagli statuti e dalle disposizioni di vigilanza, 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 agevolativa.

È opportuno che il progetto, nel delineare i tratti essenziali del gruppo bancario cooperativo, attribuisca all'autorità di vigilanza compiti attuativi in materia di regolamentazione e controlli. Una normativa secondaria su aspetti tecnici quali i requisiti organizzativi, operativi e di capitale della capogruppo, la consistenza e diversificazione delle banche aderenti, il contenuto del contratto di coesione, è necessaria per assicurare la conformità alla regolamentazione prudenziale europea e ai criteri di valutazione condivisi nell'ambito del Meccanismo Unico di Vigilanza.

Ove risponda a una disciplina così prefigurata, il gruppo rispetterebbe le condizioni normative per l'esercizio della vigilanza consolidata. Non verrebbe tuttavia meno la vigilanza sulle singole banche del gruppo.

L'attribuzione dei compiti di supervisione diretta sui costituendi gruppi e sulle banche che li compongono spetterebbe al Meccanismo Unico di Vigilanza europea qualora le dimensioni del totale attivo dei gruppi superassero la soglia di "significatività" (30 miliardi di euro).

#### ***4. Principali punti di attenzione***

##### ***4.1 Minimi di capitale***

Un aspetto di centrale importanza della riforma è il requisito minimo di capitale della capogruppo.

Il requisito di capitale determina di fatto le dimensioni operative del gruppo: un livello troppo basso non favorirebbe la formazione di gruppi ampi e ben diversificati, caratterizzati da sufficienti economie di scala, condizione necessaria per attrarre capitali di rischio, per espletare adeguatamente servizi e funzioni di produzione accentrati, per esercitare incisivamente controlli strategici e operativi. La capogruppo deve inoltre poter disporre di risorse patrimoniali sufficienti a sostenere eventuali difficoltà di singole componenti o anche di una porzione significativa del gruppo.

Al tempo stesso, una soglia di capitale tanto elevata da poter essere raggiunta agevolmente solo da un gruppo costituirebbe una barriera all'entrata la cui coerenza con il dettato costituzionale andrebbe valutata attentamente; tale scelta risulterebbe inoltre difficile da giustificare nell'analisi d'impatto alla base della norma.

Il livello minimo di capitale – che, come detto, non dovrebbe essere tanto elevato da inibire la possibilità, ove espressa dal mercato, di costituire più gruppi - può essere fissato direttamente dalla legge; la legge potrebbe demandare alle norme secondarie la possibilità di incrementarlo.

La soglia potrebbe essere alternativamente fissata dalla normativa secondaria, sulla base di rigorosi criteri di vigilanza prudenziale, supportati da un'attenta analisi d'impatto sottoposta a pubblica consultazione.

## **4.2 Condizioni di ingresso**

In presenza di più gruppi paritetici, sussiste il rischio che la concorrenza fra gruppi spinga a selezionare come propri membri soltanto le BCC più solide e redditizie, emarginando quelle meno solide. Per evitare ciò, è possibile prevedere che, in sede di prima applicazione della riforma, i gruppi si costituiscano per iniziativa delle aspiranti capogruppo s.p.a. e delle BCC che a esse fanno riferimento e che sia successivamente possibile per ogni BCC chiedere l'ammissione ad uno dei gruppi costituitisi, da ottenere entro un termine breve alle stesse condizioni stabilite per gli aderenti originari (clausola c.d. di *opt-in*).

*La competenza a deliberare sulla richiesta potrebbe essere riservata agli organi di vertice della capogruppo; la richiesta sarebbe tacitamente accolta tutte le volte in cui essa non sia respinta espressamente sulla base di una motivazione che potrebbe essere unicamente fondata sul mancato rispetto dei criteri oggettivi e non discriminatori stabiliti nel contratto di gruppo. L'efficacia del meccanismo sarebbe assicurata dal ruolo dell'autorità di vigilanza, che potrebbe verificare ex ante i criteri di ammissione stabiliti in contratto e autorizzare le decisioni di ammissione e rigetto relative alle singole BCC.*

## **4.3 Condizioni di uscita**

Specularmente alle condizioni di entrata (*opting-in*), un punto cruciale della riforma è quello dell'*opting-out* ovvero delle condizioni alle quali una BCC può uscire dal settore del credito cooperativo.

Come noto, nell'ordinamento vigente le BCC sono configurate come cooperative a mutualità necessariamente prevalente, che possono trasformarsi solo in caso di fusione con banca di altra categoria e sempre che sussistano esigenze di stabilità e tutela dei creditori valutate dalla Banca d'Italia (art. 36 TUB). In tutti i casi di trasformazione consentiti, la BCC è tenuta a devolvere il patrimonio, accumulato in regime di esenzione da imposta sui redditi, ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. Come chiarito anche dalla Corte costituzionale, la devoluzione evita che i vantaggi

fiscali riservati alla cooperazione mutualistica vadano a beneficio di un'attività priva di questo carattere o siano fatti propri dai soci.

Una tale scelta è di fatto ispirata all'esigenza di bilanciare la libertà d'iniziativa economica con la tutela della cooperazione mutualistica. A questi stessi principi, e a quello della tutela del risparmio, andrebbe conformata la scelta che il legislatore sarà chiamato ad effettuare con la riforma.

## **7. Conclusioni**

La riforma del credito cooperativo è necessaria e urgente perché le BCC possano continuare ad esistere come tali nell'attuale contesto economico e regolamentare, operando come banche sane in una corretta relazione con i territori di riferimento. Il settore trarrà forza dall'assunzione di forme organizzative idonee a sostenere la sfida del mercato e le prove della vigilanza europea, comprese sfidanti prove di stress. Occorre, a tal fine, rimuovere gli ostacoli alla rapida ricapitalizzazione, creare le condizioni per una maggiore efficienza, migliorare i meccanismi di governo societario.

L'aggregazione in gruppi potrà avere effetti positivi per tutte le BCC, anche per quelle più efficienti e meglio gestite. L'appartenenza a gruppi permetterà a tali intermediari di usufruire di economia di scala e di potenziare l'offerta di prodotti e servizi, a beneficio di tutta la clientela. I gruppi paritetici che si sono sviluppati nei Paesi dell'eurozona sono annoverati tra i più grandi e competitivi. Inoltre, i gruppi di BCC, risolvendo le situazioni di crisi aziendale all'interno del sistema, rafforzeranno l'immagine dell'intero settore.