

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE FINANZE

INDAGINE CONOSCITIVA IN RELAZIONE ALL'ESAME DEGLI ATTI COMUNITARI N. COM(2012)510 DEFINITIVO, N. COM(2012)280 DEFINITIVO, N. COM(2012)511 DEFINITIVO E N. COM(2012)512 DEFINITIVO, CONCERNENTI LA TABELLA DI MARCIA **VERSO L'UNIONE BANCARIA**, LA RISOLUZIONE DELLE CRISI E LA VIGILANZA PRUDENZIALE DEGLI ENTI CREDITIZI.

PROFILI DI RILIEVO PER IL CREDITO COOPERATIVO ITALIANO

Audizione del 5 dicembre 2012

Avv. Alessandro AZZI

Presidente della Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo
Federcasse

INDICE

1. BREVE PROFILO DEL SISTEMA DEL CREDITO COOPERATIVO ITALIANO	3
2. L'ACCENTRAMENTO FUTURO DELLA VIGILANZA BANCARIA PRESSO LA BCE NEL MECCANISMO UNICO EUROPEO	9
3. LA RIFORMA DEL REGIME DI PROTEZIONE DEI DEPOSITI (DIRETTIVA DGS) E L'INTRODUZIONE DI UN QUADRO UNITARIO PER LA RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE (DIRETTIVA BRR)	11

ALLEGATO

SINTESI IN INGLESE E PROPOSTE DI EMENDAMENTO DEL CREDITO COOPERATIVO ALLA PROPOSTA DI DIRETTIVA BRR

Signor Presidente,

Onorevoli Deputati,

vorrei innanzitutto ringraziarvi per l'opportunità offerta al Credito Cooperativo di fornire un contributo alla riflessione che il Parlamento della Repubblica sta conducendo in merito al progetto di costituzione di una Unione Bancaria in Europa. Vi è noto il contesto nel quale la Commissione Europea ha assunto tale iniziativa. Vi sono altresì noti i contenuti e la *road map* per l'implementazione del progetto, come resi noti dalla Commissione il 12 settembre scorso. Il Parlamento della Repubblica, per assolvere i suoi compiti al meglio di fronte alle iniziative del Legislatore Comunitario, e fedele al suo metodo di lavoro consolidato, ha avviato una serie di audizioni per raccogliere il parere e le riflessioni maturate presso i soggetti istituzionali o gli attori economici coinvolti in primo luogo dal progetto comunitario. A questo fine, sono stati sentiti:

- 1) Il Dott. Sabatini, Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) lo scorso 7 novembre presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato;
- 2) Il Dott. Signorini in rappresentanza della Banca d'Italia, lo scorso 22 novembre, presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati.
- 3) L'Avv. Augusto Dell'Erba, Vice Presidente di Federcasse e Presidente del Fondo di Garanzia dei Depositanti (FGD) del Credito Cooperativo, il 27 novembre scorso presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato.

Con l'audizione odierna, la Camera dei Deputati riconosce, come già avvenuto nel passato, l'opportunità di un approfondimento ulteriore per giungere ad una conoscenza per quanto possibile esaustiva delle sfide e delle opportunità che il progetto di Unione Bancario pone al sistema paese.

L'Unione Bancaria intende mettere a fattore comune le risorse dei diversi soggetti per esaltare i loro rispettivi punti di forza ponendo nel contempo un argine alle debolezze dei singoli. In altri termini – attraverso le regole armonizzate (il *Single Rule Book*), la supervisione accentrata di tutti gli intermediari creditizi in capo alla BCE e una unica rete di sicurezza per il sistema bancario – il progetto intende garantire la stabilità monetaria nell'area dell'Euro e preservare l'integrità del mercato unico.

In ambito bancario, va rilevato come nel mercato unico, non operino soggetti isomorfi per il profilo giuridico-istituzionale, il modello di business, la dimensione aziendale, etc. Il mercato unico ben inteso, deve dare diritto di cittadinanza sin dalla sua architettura fondamentale al pluralismo e alla diversità dei soggetti che vi operano. Nelle audizioni che il Parlamento della Repubblica ha finora svolto sul progetto d'Unione Bancaria, sono state abbondantemente illustrate le ragioni congiunturali e strutturali che giustificano l'accelerazione impressa dal progetto in discussione. Il Credito Cooperativo le condivide pienamente.

Tuttavia, affinché tali ragioni non vengano distorte, e che nel futuro il mercato unico dia ancora spazio e legittimità alla diversità al suo interno, è necessario che siano illustrate anche le criticità della costruzione in atto, proprio dal punto di vista del valore del pluralismo e della bio-

diversità da tutelare. Questo è il senso dell'intervento che svolgo in questo consesso. A questo fine, vorrei in un primo momento rappresentarvi seppur brevemente, le caratteristiche peculiari ed inimitabili del sistema del Credito Cooperativo. Alla luce di tali caratteristiche, esporrò in un secondo momento le criticità che comporta il progetto d'Unione Bancaria in due dei suoi tre pilastri:

- la vigilanza accentrata in capo alla BCE;
- la rete di sicurezza da costruire attorno alle banche sul fondamento della garanzia dei depositi bancari ed il regime di gestione e risoluzione delle crisi.

1. BREVE PROFILO DEL SISTEMA DEL CREDITO COOPERATIVO ITALIANO

Il Sistema del Credito Cooperativo italiano si articola in due versanti: associativo e imprenditoriale.

Il versante associativo è suddiviso in tre livelli: locale, regionale e nazionale. Le Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali (BCC-CR) aderiscono alle Federazioni Locali che, a loro volta, sono associate a Federcasse, la Federazione Italiana delle BCC-CR, che svolge funzioni di rappresentanza e tutela della categoria e di assistenza a favore di tutto il Sistema.

Il versante imprenditoriale è costituito da tre Istituti Centrali di Categoria (ICC), Gruppo Bancario Iccrea, Gruppo Cassa Centrale Banca e Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige, che predispongono prodotti e servizi a beneficio esclusivo delle Banche di Credito Cooperativo.

La descritta articolazione è alla base delle estensive forme di integrazione in rete, caratterizzate da un'intensa cooperazione orizzontale e verticale, all'interno del Sistema.

A giugno 2012 si registrano 403 BCC-CR (pari al 55,1 per cento del totale delle banche operanti in Italia), con 4.440 sportelli (pari al 13,3 per cento). Il numero dei soci è pari 1.111.574 unità.

Le BCC-CR sono presenti in 101 province e in 2.714 comuni; in 549 di essi costituiscono l'unica presenza bancaria. Si tratta soprattutto di centri di media-piccola dimensione (oltre l'80 per cento degli sportelli delle BCC-CR è insediato in piazze fino a 50 mila abitanti); negli ultimi anni si è altresì rafforzata la presenza nei comuni di maggiore dimensione e nelle grandi aree urbane.

I dipendenti sono circa 32.000, cui vanno aggiunti gli oltre 4.700 dipendenti di Federazioni Locali, banche di secondo livello e organismi consortili. E' questo un dato da considerare con estrema attenzione: le dinamiche occupazionali proprie del Credito Cooperativo dimostrano, in controtendenza rispetto al resto del sistema, una crescita continua nel corso degli anni. Il segno, questo, di un'attenzione particolare al fattore lavoro e della consapevolezza che il tema della creazione di nuova occupazione rappresenta un elemento cardine dello sviluppo dei territori.

Il processo di consolidamento che ha caratterizzato il sistema bancario italiano nell'ultimo ventennio ha comportato la scomparsa di un consistente numero di banche locali in quanto incorporate da banche di media e grande dimensione. Inoltre, molte altre banche locali hanno perso la loro autonomia a seguito del loro ingresso, quali soggetti controllati, all'interno di gruppi bancari. In molti casi queste ultime hanno conservato il loro marchio in quanto considerato simbolo evocativo utile nella gestione delle relazioni di clientela. A seguito di tale cambiamento della fisionomia del sistema bancario italiano, le BCC-CR rappresentano oggi la stragrande maggioranza delle banche a vocazione locale non appartenenti a gruppi bancari. In numerose zone del paese, soprattutto del Sud, sono le uniche banche autenticamente locali presenti.

Dal punto di vista operativo le BCC-CR si caratterizzano per una forte specializzazione nell'attività di intermediazione tradizionale, basata sul modello *originate-to-hold* e su relazioni durature di natura fiduciaria.

Dalla metà degli anni novanta a oggi, l'attività delle BCC-CR ha conosciuto una lunga fase di crescita ininterrotta che ha riguardato soprattutto la propria clientela di elezione: le imprese piccole e minori e le famiglie. Tali banche sostengono, in media, le piccole imprese più delle altre. L'affidamento delle famiglie produttrici e delle imprese minori è mediamente superiore del 40% rispetto al resto degli intermediari (mentre il fido medio alle imprese di capitale è inferiore). Anche in questi anni di crisi le BCC-CR, rispettando la propria vocazione anticiclica, hanno continuato a sostenere con convinzione tali soggetti.

A giugno 2012, su poco più di **150 miliardi di finanziamenti** a clientela (includendo quelli erogati dalle banche di secondo livello del sistema), **ben 102 miliardi erano erogati a imprese**. Più del 12% di tutte le imprese italiane affidate dal sistema bancario ha ottenuto un finanziamento da una BCC-CR. **La percentuale cresce sensibilmente se riferita ad aziende non di capitale, con meno di 20 dipendenti**. La quota dei prestiti a tali imprese è salita **dall'11 per cento, alla metà degli anni novanta, al 19%. Nel settore artigiano supera ormai il 22%**.

Anche la quota dei finanziamenti alle famiglie ha avuto, nello stesso intervallo temporale, un significativo incremento, dal 6 al 9 per cento.

Si tratta di una crescita rilevante se si considera che è stata conseguita dalle banche della Categoria mantenendo una loro specificità, un loro spazio e un loro ambito operativo, nonché fronteggiando pressioni concorrenziali mai sperimentate in precedenza.

I fattori alla base di un così protratto periodo di espansione sono numerosi, ma i principali sono costituiti dai vantaggi correlati alla capacità di fornire credito: conoscenza del territorio e dei sistemi economici locali, valutazione diretta della qualità delle iniziative dei piccoli imprenditori, struttura organizzativa in grado di rispondere in tempi rapidi e in forme non burocratiche alle esigenze della comunità.

Il processo di crescita è stato sostenuto, fino alla crisi, da stabilità delle fonti di provvista e risorse liquide, da un lato, incremento del patrimonio attraverso l'ampliamento dei volumi e dei margini reddituali, dall'altro. Ciò ha consentito alle BCC-CR di continuare a erogare credito anche durante la recessione, sostituendosi ad altri intermediari maggiormente colpiti dalle difficoltà della crisi. In particolare, nel 2009 la crescita dei prestiti concessi alle imprese dalle BCC-CR è stata superiore al 4 per cento, a fronte di una contrazione del 3 per cento registrata dall'intero sistema. Come riconosciuto anche dalla Banca d'Italia *“il sostegno fornito alle economie e alle comunità locali ha attutito l'impatto della crisi sul benessere delle famiglie, ha consentito a numerose piccole imprese di superare la fase più acuta della recessione.”*

Nel periodo più recente, la scarsità delle risorse da destinare all'autofinanziamento, dovuta principalmente alle svalutazioni sui crediti che hanno fortemente compresso i margini reddituali, e le difficoltà nella raccolta dei fondi, dovute alla crisi del debito sovrano e alla maggiore concorrenza da parte dei gruppi bancari di maggiore dimensione, hanno indebolito i fattori alla base della crescita del sistema.

Il patrimonio delle banche della Categoria costituisce ancora un solido pilastro sul quale i loro soci e clienti possono contare: il patrimonio di sistema (capitale e riserve) si attesta, a giugno 2012, a 19,7 miliardi. Il Tier 1 medio è del 14,3%, il *total capital ratio* è pari mediamente al 15,3%.

Alla stessa data, la provvista complessiva delle BCC-CR (raccolta da banche e da clientela + obbligazioni) ammonta a 179 miliardi di euro. Nel dettaglio, la raccolta interbancaria delle BCC-CR ammonta a 27,3 miliardi di euro, mentre la raccolta da clientela (comprensiva di obbligazioni) ammonta a 151,8 miliardi di euro.

Localismo e mutualità contraddistinguono il modello di *governance* delle BCC-CR.

Indicative sono le informative qualitative sull'intermediazione delle BCC-CR. In particolare, nel nostro sistema bancario le BCC-CR sono le **uniche banche cooperative a carattere di mutualità prevalente**. La disciplina contraddistingue quindi le BCC-CR con riferimento ad alcuni principali aspetti societari e operativi:

1. **reclutamento della compagine sociale**: i soci devono risiedere, avere sede o operare con carattere di continuità nell'ambito territoriale della banca;
2. **partecipazione al capitale sociale**: un singolo socio non può possedere quote per un valore nominale superiore a 50 mila euro.
3. **diritto di voto**: è assegnato secondo la formula “una testa un voto”, che significa che ciascun socio può esprimere un solo voto indipendentemente dall'entità della partecipazione al capitale sociale;
4. **vincoli all'operatività con i soci**: almeno il 50 per cento dell'attività di impiego della banca deve essere realizzata a loro favore;
5. **limiti alla competenza territoriale e all'operatività fuori zona**: il 95 per cento dell'attività di finanziamento deve svilupparsi obbligatoriamente nel territorio di competenza;
6. **obbligo di destinazione degli utili e alla distribuzione degli stessi**: almeno per il 70 per cento degli utili d'esercizio deve essere destinato a riserva legale. In realtà le BCC destinano a riserva oltre il 98% dei propri utili, come dimostrato dalla indagine IC36-2009 dell'AGCM.
7. **Divisione tra politica e governo della banca**: il nuovo statuto tipo approvato dal direttorio della Banca di Italia e adottato dalle BCC-CR italiane prevede una impossibilità per soggetti aventi incarichi politici di assumere il ruolo di amministratore di BCC-CR (art. 32 statuto tipo). Si rappresenta inoltre che un ente pubblico (es. regione, provincia o comune) o anche un soggetto economico pubblico (es. azienda municipalizzata), pur potendo partecipare al capitale di impresa (con un massimo di euro 50.000) dispone pur sempre solo di un voto, secondo il presupposto cooperativo di una testa un voto. Il combinato di queste due norme annulla la possibilità che comportamenti errati di singoli esponenti politici, ovvero anche di condizionamenti, possano tradursi in una minore attenzione verso la sana e prudente gestione, con conseguenti costi di risanamento a carico dei contribuenti. Conflitti di interesse e parti correlate: sempre lo statuto tipo riduce sensibilmente la possibilità di conflitti di interesse e dell'agire di parti correlate, introducendo norme di contrasto decisamente severe.

Relativamente alla *governance* del Sistema nel suo complesso, un'iniziativa molto importante è rappresentata dal **Fondo di Garanzia Istituzionale (FGI)** - costituito ai sensi delle previsioni in materia di schemi di garanzia istituzionale di cui all'art. 80,

paragrafo 8, della Direttiva 2006/48/CE (articolo 108, paragrafo 7, della proposta di regolamento in esame) - il cui statuto è stato approvato dalla Banca d'Italia nello scorso mese di dicembre.

L'FGI suggella la capacità di auto-regolamentazione del Sistema e fornisce un'esclusiva forma di protezione alla clientela delle banche della Categoria. Aderendo all'FGI queste ultime si sottopongono – a maggior tutela dei loro soci e clienti – a forme più incisive di controllo e di monitoraggio e ricevono in cambio una serie di benefici, tra i quali la ponderazione zero dei rapporti con le altre aderenti (successivamente all'ottenimento dell'autorizzazione specifica dell'organo di Vigilanza) e l'efficientamento del sistema dei controlli e della gestione della liquidità di sistema. Il Fondo, inoltre, rappresenta un fattore di ulteriore sviluppo del *network*, accelerandone i processi di integrazione delle componenti associative e produttive, favorendo il rafforzamento dei processi operativi e di governo dei rischi e l'armonizzazione delle metodologie e degli standard di riferimento.

Nel solco della tradizionale capacità di auto-tutela propria del Credito Cooperativo, va ricordata, inoltre, l'operatività (dal 2005) **del Fondo di Garanzia degli Obbligazionisti (FGO)** il cui obiettivo è tutelare i possessori di obbligazioni emesse dalle BCC-CR per un massimo di 100 mila euro a risparmiatore (in aggiunta alle tutele obbligatorie per legge a favore dei depositanti).

Nel 2011 le BCC-CR italiane hanno inoltre adottato, attraverso un processo di capillare coinvolgimento dei soci e delle comunità locali, importanti modifiche ai propri **Statuti** con l'obiettivo di favorire ulteriormente la partecipazione dei soci alla vita della cooperativa bancaria. Le principali innovazioni riguardano la definizione dell'incompatibilità del ruolo di amministratore con incarichi politici ed amministrativi pubblici; la previsione di limiti alla misura massima dei fidi concedibili; la previsione di vincoli alla possibilità di affidare appalti a parti correlate di amministratori e direttori; l'ineleggibilità di coloro che in precedenza hanno contribuito a causare crisi aziendali; il rafforzamento del monitoraggio sull'autonomia e sull'indipendenza dei componenti l'organo di controllo.

Si fa presente che il sistema del Credito Cooperativo in 130 anni di storia non ha mai richiesto fondi pubblici o aiuti di stato per risolvere le rare crisi di singole BCC-CR. Esse, infatti, sono state superate con fondi messi a disposizione attraverso meccanismi di sistema come ad esempio il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo.

Tale aspetto virtuoso va doppiamente sottolineato se si paragonano le piccole banche di credito cooperativo italiane con altre banche locali europee avente natura giuridica non cooperativa, le quali, pur operando in Stati dotati di rating molto elevato (AAA),

hanno dovuto fare ricorso a rilevanti aiuti di stato, in particolare attraverso la concessione di garanzie pubbliche, per poter proseguire la loro attività e superare rilevanti situazioni di criticità.

E' qui il caso di ribadire quanto sia inopportuno ed improprio il tentativo di accomunare le Landesbanken tedesche alle Banche Cooperative per il semplice fatto che siano ambedue modelli di banche locali. Si tratta, invece, di due forme di banca locale profondamente diverse sia dal punto di vista dell'assetto proprietario e della governance sia dal punto di vista della filosofia di fondo e dell'esperienza storica di questi modelli. Contrariamente al sistema delle banche cooperative tedesche Volksbanken e Raiffeisen (molto simili, rispettivamente al modello delle banche popolari e delle BCC italiane), in molte Landesbanken, fortemente controllate dagli enti locali, si sono verificate influenze non sempre positive della sfera politica locale nelle scelte di business di queste banche, contribuendo a determinare situazioni di squilibrio per le quali si è dovuto far ricorso al sostegno pubblico.

2. L'ACCENTRAMENTO DELLA VIGILANZA BANCARIA PRESSO LA BCE NEL MECCANISMO UNICO EUROPEO

Sul futuro accentramento della vigilanza in capo alla BCE, non vi è dubbio che il punto di maggiore criticità sia il ruolo delle Autorità nazionali in relazione alle banche di rilevanza non sistemica, la cui operatività non esce dai confini nazionali o anche provinciali o comunali come accade per molte BCC.

In Italia, nel quadro fissato dal Testo Unico Bancario (TUB), l'Autorità di vigilanza ha sviluppato uno stile e una cultura di vigilanza fondati su un confronto dialettico fra vigilante e vigilato, in un rigoroso rispetto dei ruoli. Ciò ha consentito una articolazione del sistema bancario rispettosa della diversità degli intermediari e più aderente all'articolazione e alle necessità del sistema economico del paese. In questo contesto, il Credito Cooperativo si è affermato come segmento del sistema bancario a servizio delle piccole comunità ed economie locali. Allo stato attuale delle discussioni sulla supervisione unica in capo alla BCE, non emergono ancora con nettezza i meccanismi giuridici che garantiscano la responsabilità ultima della BCE e il pieno coinvolgimento delle Autorità nazionali per quanto attiene alla vigilanza sulle banche locali nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Non è chiaro dunque il modello di relazione *vigilante – vigilato* all'interno del quale le banche della nostra Categoria potranno continuare la propria missione nelle economie locali. Più in generale, non è chiaro come questa riforma impatterà sull'industria bancaria italiana. Potrà rappresentare un passo avanti in termini di maggiore omogeneità nell'interpretazione e applicazione delle regole, ma non è esente da rischi, soprattutto per le banche di piccola dimensione e per le banche cooperative. Cinque in particolare sembrano i principali pericoli:

- 1) la non adeguata considerazione delle peculiarità del modello societario cooperativo. Nello specifico, c'è il rischio che nel nuovo scenario, non si abbia una piena comprensione dell'importanza decisiva della 'rete' nei sistemi bancari cooperativi. Banche locali e banche di secondo livello svolgono ruoli complementari e indispensabilmente connessi: dalla gestione della liquidità agli interventi istituzionali finalizzati alla stabilità del network e altro ancora;
- 2) il rischio di omologazione dei modelli di business derivante dall'omogeneità delle regole;
- 3) il rischio di omologazione della supervisione che non consideri i diversi profili di rischiosità all'interno del sistema bancario;
- 4) il rischio di perdita di efficacia ed efficienza, se l'implementazione del meccanismo di vigilanza non fosse sufficientemente informata dai principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

5) il rischio di introduzione di nuove e ulteriori regole.

Ci auspichiamo che la supervisione unica europea ventura non disattenda un principio di proporzionalità, che tenga conto della dimensione e dei modelli di business degli intermediari, né rappresenti un nuovo, insostenibile costo (ad esempio se si dovessero introdurre ulteriori obblighi informativi). È bene osservare che il Credito Cooperativo, non è pregiudizialmente contrario alle nuove regole, anzi. Il più delle volte, le ha auspicato e appoggiate, purché opportune, gradualmente e proporzionate. Ma l'ondata di nuove regole rischia di travolgere con la propria forza d'urto soprattutto le piccole banche ed finisce per danneggiare soprattutto l'economia reale. Gli adempimenti normativi e con costi di conformità oggettivamente non affrontabili che generano hanno raggiunto e oltrepassato la soglia dell'insostenibilità, nell'effetto congiunto di CRD4/CRR, MiFiD/MiFiR, EMIR, Direttiva sui mutui residenziali, DGS, BRR, ecc. Quando una azienda non è più in grado di sostenere economicamente i costi, muore. In questo caso, si tratta di costi per adempimenti normativi ipertrofici. In effetti di ipertrofia normativa, le nostre piccole banche potrebbero morire con gravi conseguenze per la biodiversità e la concorrenza del mercato bancario europeo nonché per il destino di decine di migliaia di imprese.

Come constata de Larosière (dichiarazione del 29 ottobre 2010)), al cui studio sulle cause della crisi finanziaria si sono ispirate tutte le riforme più recenti a partire da Basilea 3, “La crudele ironia è che il modello bancario che favorisce la stabilità finanziaria e la crescita economica potrebbe essere la vittima principale del nuovo quadro normativo, mentre il modello che ha causato la crisi verrebbe lasciato in pace, almeno in parte”.

Il Credito Cooperativo propone, pertanto, che nel *Single Rule Book*, il Testo Unico Bancario Europeo, un ambito specifico sia dedicato alle banche cooperative (come già avviene in quello nazionale) e agli intermediari di piccole dimensioni – o addirittura propone che venga stabilito un capitolo ad hoc nel singolo *Rule Book*, uno dei quali specificamente dedicato alle banche cooperative - e che l'attività di supervisione, in ossequio ad un principio di sussidiarietà, si espliciti con gradi diversi di decentramento, a seconda che l'intermediario operi soltanto a livello regionale, nazionale o anche trans-nazionale. Riscontriamo, con piacere, importanti convergenze su questo punto.

La considerazione e applicazione del principio di sussidiarietà comporta anche che siano valorizzate le migliori esperienze che già esistono nelle culture e stili di vigilanza. Il grado di “assistenza” alla BCE da parte delle autorità nazionali potrebbe, quindi, essere molto maggiore nel caso delle piccole banche locali (garantendo nel contempo, il costante confronto fra vigilanze nazionali, per favorire la coerenza nell'applicazione delle regole rivolte a medesime tipologie di intermediari).

Inoltre, il Credito Cooperativo, propone l'istituzione di uno Small Business Act per le piccole banche che, senza alcuna forzatura, sono le PMI nel settore del credito e in quanto tali vanno considerate comunque imprese, al pari di tutte le altre imprese che operano in tutti gli altri settori, meritevoli per le loro dimensioni di non essere asfissiate da apparati di norme primarie e secondarie irragionevoli, inutili e dannose.

3. LA RIFORMA DEL REGIME DI PROTEZIONE DEI DEPOSITI (DIRETTIVA DGS) E L'INTRODUZIONE DI UN QUADRO UNITARIO PER LA RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE (DIRETTIVA BRR)

Come è noto, l'approvazione della nuova Direttiva DGS e l'approvazione di una Direttiva sulla gestione e risoluzione delle crisi bancarie costituiscono il terzo pilastro della futura unione bancaria. Presi insieme, questi due testi disegnano la rete di sicurezza a salvaguardia della stabilità del sistema. Trattano di materie fortemente correlate: la disciplina per la prevenzione delle crisi bancarie, la disciplina per il risanamento delle banche che versano in stato di difficoltà, la disciplina per la risoluzione di crisi con due esiti possibili: la ristrutturazione di un intermediario andato in dissesto o la sua liquidazione, con rimborso ai depositanti. I due testi in questione tuttavia hanno avuto una genesi diversa e allo stato attuale, presentano un diverso livello di elaborazione e di avanzamento nell'iter legislativo europeo. Alcuni brevi richiami sembrano opportuni per cogliere la valutazione che il Credito Cooperativo ne fa.

Il testo della DGS fu pubblicato in un momento in cui si ragionava già di risanamento e risoluzione delle banche in dissesto. Anche se la DGS si focalizza sull'ipotesi di uscita dal mercato con rimborso ai depositanti, non ignora gli stadi che precedono tale evento: prevenzione e risanamento. Li tratta in modo meno sistematico rispetto al BRR. Ma non vi è dubbio che nell'impianto e nella logica della DGS, la precedenza va data all'azione di prevenzione e di risanamento, l'ultima ratio essendo il rimborso (comunque tempestivo) ai depositanti.

Il pregio della DGS è che riconosce e promuove la pluralità dei profili funzionali ed istituzionali che può assumere il meccanismo di garanzia dei depositi, fatti salvi gli standard minimi a tutela della certezza di un rimborso tempestivo qualora se verificano le premesse. Proprio per la sua apertura, il testo della DGS è attento alla diversità e alle peculiarità del modello societario cooperativo e delle sue realizzazioni storiche per quanto riguarda la protezione dei depositi bancari e del risparmio in generale. Si tratta di un aspetto fondamentale per le banche cooperative in Europa e per il Credito Cooperativo Italiano in particolare. La DGS mentre innalza e armonizza gli standard qualitativi ed operativi del regime di protezione dei depositi, è attenta a cogliere i diversi assetti organizzativi sotto ai quali operano le banche (intermediari indipendenti, intermediari interrelati in un gruppo integrato, intermediari che operano all'interno di un network con lo strumento d'integrazione

rappresentato da un meccanismo di protezione istituzionale), traendone le opportune conseguenze in termini di protezione dei depositi, soprattutto ad esempio in presenza di un meccanismo di protezione istituzionale. Si tratta in questo caso di un incentivo a comportamenti virtuosi che la norma promuove.

L'ultima considerazione da fare in termini di premessa è che il testo della DGS fu adottato dal Parlamento Europeo in seduta plenaria il 16 febbraio 2012. Il voto del Parlamento avvenne dopo il fallimento del tentativo di adottare la Direttiva con procedura semplificata. La procedura semplificata fallì per l'impossibilità di raggiungere un compromesso fra Parlamento e Consiglio sui seguenti punti:

- 1) il *Target level* ovvero, la capienza media ottimale delle risorse finanziarie da raccogliere ex-ante ai fini di eventuali rimborsi;
- 2) i tempi di rimborso ai depositanti in caso di fallimento di una banca.

Mentre la DGS presenta uno stato di consolidamento significativo anche tenendo conto dei due punti controversi sui quali è fallita l'approvazione in procedura semplificata, la Direttiva BRR ha appena iniziato l'iter di approvazione. L'impianto complessivo delle funzioni e dell'attività dei DGS descritto non è sostanzialmente messo in discussione dalle questioni controverse (*Target level* e tempi di rimborso ai depositanti) su cui non si è riuscito ad approvare la Direttiva con procedura semplificata.

La BRR dal canto suo, pur presentando il vantaggio di una maggiore sistematicità sulle tre funzioni disciplinate, presenta dal nostro punto di vista alcune carenze il cui impatto risulterebbe dirompente sul sistema del Credito Cooperativo, qualora il testo attuale non subisse importanti correzioni su alcune questioni di fondamentale rilevanza per le banche cooperative:

- 1) **il riconoscimento del network come modello organizzativo**: La proposta di direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi mentre contempla norme che tengano conto del modello organizzativo dell'intermediario come gruppo (norme specifiche per i gruppi in quanto tali), **non considera minimamente, a differenza del testo della DGS, della CRD (Art. 80(8)) attualmente vigente e della CRD IV/CRR in discussione, l'EMIR, la forma organizzativa rete integrata (network)**. Ciò rende difficile se non impossibile, l'azione di un DGS settoriale o di un meccanismo di protezione istituzionale (ad esempio per le BCC in Italia), in termini di attività di prevenzione, di accompagnamento nel risanamento per una banca in difficoltà, e dove occorre di risoluzione delle banche in crisi. Si tratta dal nostro punto di vista di una grande incoerenza e di un passo indietro. In effetti, con tale omissione, la BRR ignora soluzioni già operative ed efficaci in termini di prevenzione delle crisi, di accompagnamento nel risanamento e di risoluzione in alcuni segmenti del sistema bancario come quello cooperativo.

Il network orizzontale rappresenta un modello organizzativo a se stante, diverso dal gruppo verticale e diverso dall'impresa cosiddetta *stand-alone* o indipendente. L'organizzazione a network integrato offre i vantaggi delle grandi dimensioni che può raggiungere un gruppo verticale ma ne limita i difetti. D'altra parte, preserva la necessaria autonomia dei singoli nodi, a presidio di determinate funzioni, senza i limiti che l'essere *stand-alone* può comportare.

- 2) **sul tema della proporzionalità con la quale vanno applicate le discipline della prevenzione, del risanamento e della risoluzione**, il testo attuale della BRR offre una criteriologia certo utile, ma tuttavia limitata. Prevede che i piani di risanamento e di risoluzione da redigere ex-ante in tempi normali, debbano rispettare un principio di proporzionalità tenendo conto della dimensione dell'intermediario, la sua rilevanza sistemica, il suo modello di business, il suo grado di connettività all'interno del sistema. **Ciò che manca è la considerazione di un regime differenziato anche sulla base della tipologia istituzionale considerata (banche S.p.A e banche Cooperative). In effetti, non tutti gli strumenti di risoluzione proposti hanno lo stesso impatto sulle cooperative a mutualità prevalente e sulle S.p.A. A questo riguardo, lo strumento di bail-in, in teoria applicabile a tutte le banche, avrebbe l'effetto di corrodere alcuni dei principi cardini della cooperazione di credito a mutualità prevalente.** In effetti, il bail-in in quanto conversione forzata di uno strumento di debito in uno strumento di capitale di rischio, trasforma il creditore della banca in azionista con addossamento ad esso delle perdite subite dall'impresa. I vincoli che il nostro ordinamento pone alla cooperativa bancaria in termini di ammissione dei soci, limiti alla quota detenibile, dimora nel territorio di competenza della cooperativa, voto capitario, rendono lo strumento del bail-in del tutto inappropriato alla cooperativa bancaria. Inoltre, va ricordato che il debito della nostra Categoria di banche è collocato prevalentemente, quando non esclusivamente, presso la clientela retail e non è negoziato in mercati organizzati. Se lo strumento del bail-in fosse applicato anche alle BCC, si prosciugherebbe il loro bacino di investitori rappresentato da famiglie e piccole imprese per i quali per definizione, gli strumenti di debito assoggettabili al bail-in risultano del tutto inadeguati, anche ai fini della normativa MifiD/MiFiR.
- 3) Come osserva Simon Johnson, ex Capo Economista del Fondo Monetario Internazionale e autore di uno studio recente (*13 BANKERS. The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*, 2010, Pantheon Books), i policy maker internazionali discutono e introducono meccanismi di risoluzione così come nuovi requisiti e nuove regole, ma non danno risposte risolutive al vero problema posto dagli operatori *too-big-to-fail*. Risoluzioni come quella in vigore negli Stati Uniti sotto l'autorità della FDIC o della stessa Federal Reserve, mentre possono "liquidare in modo ordinato banche di dimensione medio-piccola, proteggendo i depositanti e addossando le perdite agli azionisti e anche

creditori senior, risultano poco credibili per le banche di grandi dimensioni”. La stessa osservazione può essere fatta a proposito del costituendo meccanismo di risoluzione europeo. Le grandi banche sistemiche sono ancora trattate con i guanti di velluto e con riverenza, mentre le piccole sono sottoposte ad un accanimento normativo anche ingiustificato.

Formulate queste osservazioni sulla Direttiva DGS e sulla Direttiva BRR, è possibile aggiungere quanto segue, nel contesto dell’Unione Bancaria:

- 1) sul DGS, il Credito Cooperativo condivide la preoccupazione espressa da altri sulla sua onerosità e sull’impatto che essa comporta in termini di capacità delle banche di sostenere l’economia reale;
- 2) il Credito Cooperativo valuta di buon senso le linee portanti della *roadmap* esplicitata nella Comunicazione della Commissione del 12 settembre. L’approvazione delle due direttive sulla garanzia dei depositi (DGS) e sulla risoluzione delle crisi (BRR) (oltre alla CRDIV-CRR I) consentirebbe infatti di dotare tutti gli stati membri di un comune strumentario propedeutico ad una successiva evoluzione su scala europea. Tuttavia è bene distinguere la tematica dei fondi afferenti le due normative dalla disciplina complessiva che concerne i temi della prevenzione delle crisi, il risanamento delle banche che versano in situazioni di difficoltà (con livelli differenziati di gravità), la risoluzione (ristrutturazioni o liquidazioni di aziende) in stato di crisi;
- 3) non vi è dubbio che il quadro normativo europeo abbia bisogno di norme omogenee su questi temi. DGS e BRR li affrontano non da due prospettive alternative o contrastanti ma complementari. La necessità di ridurre l’impatto finanziario delle due direttive è contemplata nell’opzione esplicitata negli Art. 94, par. 2, lettera (b) e Art. 99 par. 5 della BRR. In estrema sintesi, è possibile avere uno o più fondi che – tenendo conto delle esperienze positive già sviluppate – servano sia ai fini della DGS che della BRR;
- 4) nell’ipotesi che si dia priorità all’approvazione della direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi rispetto all’approvazione della direttiva sulla protezione dei depositanti, come suggerito dall’ESRB, è necessario tenere conto delle criticità già segnalate nel testo della BRR rispetto all’elaborazione della DGS che valutiamo positivamente;
- 5) allo stato attuale del testo, la proposta di direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi ha una elaborazione piuttosto limitata delle funzioni e dei profili istituzionali di un DGS, a differenza del testo sul DGS votato dal Parlamento Europeo;
- 6) l’assenza di accordo allo stato attuale su *target level* e tempi di rimborso non compromette l’impianto delle funzioni del DGS e i profili istituzionali che può assumere: pay-box, risk-manager con alcune funzioni di monitoraggio e

controllo sui profili di rischiosità delle banche, *Institutional Protection Scheme* (IPS) – in Italiano Fondo di Garanzia Istituzionale (FGI) – o risk-minimizer con in aggiunta, estese funzioni di prevenzione e accompagnamento sui percorsi di risanamento. Inoltre, in quanto risk-minimizer, gli IPS svolgono anche funzioni di risoluzione;

7) i profili funzionali ed istituzionali del DGS descritti nel testo sul regime di protezione dei depositanti (direttiva DGS) sono più vicini all'efficace ed efficiente modello statunitense del FDIC rispetto a quanto si desume del DGS nella proposta di direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi. In effetti, nel testo sulla gestione e soluzione delle crisi:

- a. al DGS non viene attribuita nessuna funzione di prevenzione e/o accompagnamento su un percorso di risanamento (*early intervention e recovery*), né in autonomia (dunque con potere d'iniziativa), né in raccordo o sotto il controllo delle autorità competenti. In quel testo, il DGS è un pay-box che può essere riconosciuto come meccanismo di finanziamento ai sensi della proposta di direttiva ma non svolge nessuna funzione in termini di prevenzione o di risanamento. Interviene nella risoluzione per finanziarla (quando il rimborso dei depositanti risulti più oneroso) o per procedere al rimborso (quando esso risulti meno oneroso delle altre alternative);
- b. non vi è nessuna menzione degli IPS o Fondi di Garanzia Istituzionale (FGI), pur essendo istituzioni che hanno svolto e tuttora svolgono, si direbbe in modo integrato, funzioni di prevenzione, risanamento e, laddove le prime due non abbiano sortito gli effetti desiderati, anche funzioni di risoluzione.

I principi di proporzionalità e di sussidiarietà che vanno declinati anche sul tema della rete di sicurezza attorno alle banche, implicano che si tenga conto, nel processo di costruzione dell'unione bancaria, delle migliori prassi che hanno svolto un ruolo positivo nel garantire stabilità e protezione dei depositanti e più in generale dei risparmiatori, senza mai gravare sulle risorse pubbliche. Per questo è necessario valorizzare, nel disegno complessivo dell'unione bancaria, il ruolo dei DGS e IPS (riconosciuti ai sensi della direttiva 2006).

È di fondamentale importanza per un network di banche locali mantenere e rafforzare il ruolo di prevenzione esercitato dal DGS o IPS settoriale. Nell'ambito di una possibile (e forse doverosa) visione "federale" delle autorità e dei fondi che operano nella sequenza prevenzione – risanamento – risoluzione, riteniamo opportuno per coniugare stabilità e contenimento dei costi la coesistenza di fondi di garanzia / resolution nazionali e settoriali, così come prefigurato nel testo della DGS votato in plenaria dal Parlamento Europeo, in attesa che il Consiglio raggiunga anch'esso un compromesso.

Nelle migliori esperienze nella prevenzione e gestione delle crisi, facciamo esplicito riferimento all'esperienza consolidata dei nostri Fondi di Garanzia dei Depositanti e gli schemi di protezione ulteriori a vantaggio dei risparmiatori. In una fase iniziale si potrebbe pertanto prevedere la standardizzazione dei criteri che presiedono al DGS - massa protetta, modalità di rimborso, ecc. - mantenendo in vita i DGS esistenti e valorizzando gli IPS (Institutional Protection Scheme) esistenti, nonché incoraggiando la costituzione di nuovi.

Un'altra considerazione merita attenzione, soprattutto rispetto ai possibili sviluppi futuri del regime di gestione e risoluzione delle crisi nel quadro dell'Unione Bancaria ed in considerazione dell'applicazione di alcuni strumenti alle banche locali. Se infatti, il fallimento di una grande banca transfrontaliera potrebbe richiedere una *bridge bank* europea a causa degli impatti che essa potrebbe avere sull'area monetaria dell'euro, lo stesso non può avvenire per la soluzione di una crisi di una piccola banca locale. Sarebbe infatti difficile immaginare una *bridge bank* con sede a Londra avere le capacità e le sensibilità per operare il risanamento di una piccola banca avente sede ed operante, ad esempio, in Calabria. In tali casi, infatti, l'azione di risanamento si esplica non solo attraverso la iniezione di risorse finanziarie, ma anche e soprattutto per mezzo di un faticoso lavoro di recupero del rapporto con il territorio e le sue Istituzioni. Opportunamente, il testo attuale della BRR prevede autorità di risoluzione a livello nazionale. È bene che negli sviluppi futuri verso l'eventuale creazione di una autorità europea, non si cancelli il livello nazionale con riferimento alle banche locali.

Per quanto attiene al complessivo processo decisionale suscita preoccupazione la scelta delle autorità europee di adottare un percorso che marginalizza il ruolo del Parlamento Europeo. Il Credito Cooperativo sostiene pienamente le ragioni dell'autonomia della BCE e delle autorità di supervisione ma ritiene altresì che la definizione del quadro strutturale delle "regole" debba avvenire nell'ambito della massima condivisione e supervisione democratica. E' quindi auspicabile che il processo decisionale in corso tenga conto dei suggerimenti e delle posizioni che emergono in ambito parlamentare

In conclusione, il Credito Cooperativo ritiene opportuna una rapida implementazione del pacchetto reso noto dalla Commissione Europea. La moltiplicazione di proposte normative, di cui alcune delle più importanti non hanno tuttora chiuso l'iter di emanazione, ha contribuito ad accrescere l'incertezza e l'ansia degli operatori. Tuttavia, è doveroso sottolineare che la rapida implementazione dell'Unione Bancaria non deve realizzarsi a scapito di soluzioni soddisfacenti e robuste, per un impianto di vigilanza europea realmente informato dai principi di sussidiarietà e proporzionalità e rispettoso dei punti di forza dell'industria bancaria europea. In questo contesto il Credito Cooperativo ritiene che il processo di Unione Bancaria debba tendere ad uniformare regole e pratiche di vigilanza salvaguardando la

diversità (in termini di dimensione, modelli di business e di governo) delle banche che compongono il sistema bancario europeo; tale aspetto è infatti ampiamente riconosciuto come un elemento che accresce la stabilità sistemica del mercato bancario. A questo fine è importante che alle autorità nazionali venga attribuito un ruolo non meramente esecutivo e di supporto ma che vi sia una qualche forma di delega .