

Commissione Finanze Camera dei Deputati

Risoluzione On. Buratti n. 7-00668
**Iniziativa a sostegno delle
Banche di Credito Cooperativo**

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

Memoria Federcasse

14 luglio 2021

Sommario

1. Introduzione.....	2
2. Il supporto all'economia reale e alla coesione sociale durante la pandemia	2
3. Il comprehensive assessment della BCE	3
4. Quattro proposte per una nuova Unione Bancaria.	5
5. Il diritto alla proporzionalità	12
6. Le funzioni caratteristiche e meta-bancarie delle BCC-CR.....	14
7. Conclusioni. Sciogliere i due nodi che alterano la concorrenza e indeboliscono l'efficacia mutualistica e la funzione sociale.	15

1. Introduzione

Signor Presidente,
Onorevoli Deputati,

a nome della Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo-Casse Rurali-Casse Raiffeisen, ringrazio per l'invito in audizione in merito alla Risoluzione proposta dall'On. Umberto Buratti in materia di iniziative a sostegno delle Banche di Credito Cooperativo.

In questa Memoria si svolgono alcune considerazioni di contesto relativamente ai connotati della cornice regolamentare europea in materia bancaria, si apportano ulteriori argomentazioni rispetto a quelle contenute nella Risoluzione nr. 7-00668 presentata dall'on. Buratti ed altri presso questa Commissione, si formulano proposte concrete di intervento a livello di regolamentazione dell'Unione Bancaria.

In Italia, il Credito Cooperativo italiano - in esito all'attuazione della Riforma del Testo unico bancario del 2016-2018 - è oggi costituito da **248 BCC-CR-Casse Raiffeisen** organizzate in due Gruppi bancari cooperativi e un IPS, composti come segue:

1. **Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea**, al quale – al 31 dicembre 2021 - sono affiliate **132 BCC** con 2.529 sportelli, 825.835 soci, 22.142 dipendenti;
2. **Gruppo Bancario Cooperativo Cassa Centrale Banca**, al quale sono affiliate **77 BCC-CR-Casse Raiffeisen** con 1.495 sportelli, 449.420 soci, 11.300 dipendenti;
3. **Raiffeisen IPS (*Institutional Protection Scheme*)**, al quale sono affiliate **39 Casse Raiffeisen** con 170 sportelli, 74.169 soci, 1.668 dipendenti.

2. Il supporto all'economia reale e alla coesione sociale durante la pandemia.

Nel corso del 2020 e nella prima parte del 2021, in un contesto di perdurante criticità dovuta all'emergenza pandemica, il contributo delle BCC-CR al finanziamento dell'economia reale italiana è stato significativo in tutti i comparti economici, soprattutto in quelli ad alta intensità di lavoro.

Gli **impieghi economici lordi** sono pari a marzo 2021 a **135,9 miliardi di € (+5,6%** su base d'anno, a fronte del +1,9% rilevato nell'industria bancaria).

Le quote delle banche della categoria nel mercato degli impieghi risultano in crescita rispetto al periodo precedente la crisi dovuta al Covid-19 e superano abbondantemente il 20% nei comparti d'elezione.

Gli impieghi delle BCC rappresentano, infatti, a marzo 2021:

- **il 23,9%** del totale dei crediti alle imprese artigiane;

- il **21,8%** del totale erogato per le attività legate al turismo;
- il **22,3%** del totale dei crediti erogati all'agricoltura;
- il **13,5%** di quanto erogato al settore delle costruzioni e attività immobiliari;
- l'**11,00%** dei crediti destinati al commercio;

E inoltre, sotto il profilo della **dimensione delle imprese**:

- il **25,1%** dei finanziamenti alle imprese con 6-20 dipendenti (imprese minori);
- il **18,9%** del totale erogato alle famiglie produttrici (micro-imprese).

Gli **impieghi delle BCC** rappresentano infine:

- il **15,1%** del totale dei crediti alle Istituzioni senza scopo di lucro (Terzo Settore);
- il **9,1%** del totale erogato dall'industria bancaria alle famiglie consumatrici.

La **raccolta da clientela comprensiva di obbligazioni** ammonta alla fine del primo trimestre dell'anno in corso a **181 miliardi di € (+10,8%** contro il +4,3% della media di sistema), per una quota di mercato dell'8,2%.

Il **patrimonio (capitale e riserve) delle BCC-CR** ammonta a marzo a: **20,6 miliardi di € (+2,7%** a fronte del +1,9% dell'industria bancaria complessiva).

Il **Cet1 Ratio**, il **Tier1 ratio** ed il **Total Capital Ratio** medi del sistema BCC-CR sono pari a dicembre 2020 - ultima data disponibile - rispettivamente a **18,9%**, **19,1%** e **19,6%**, in sensibile incremento rispetto alla fine del primo semestre 2020 e significativamente superiori alla media dell'industria bancaria (il Cet1 dell'intero sistema è pari a dicembre 2020 al 15,5%).

Per quanto concerne, infine, gli aspetti reddituali, le informazioni riferite al primo trimestre 2021 segnalano per le BCC-CR una **significativa crescita su base d'anno del margine di interesse (+10,4%)** e delle **commissioni nette (+2,7%)**.

I **ricavi operativi delle BCC-CR** si incrementano in misura superiore dell'industria (+13,9% contro +7,7%), mentre le spese amministrative confermano i segnali di contenimento (-0,5%)

Crescono considerevolmente le **rettifiche di valore**.

3. Il comprehensive assessment della BCE.

Si evidenzia infine che sia il **Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea** che il **Gruppo Bancario Cooperativo Cassa Centrale Banca** sono stati sottoposti al **Comprehensive Assessment** della **Banca Centrale Europea/Meccanismo di Vigilanza Unico**, articolato in un esame della qualità degli attivi (*Asset quality review*, AQR) e in una prova di Stress Test. I risultati, resi noti il 9 luglio scorso, hanno confermato la solidità dei due gruppi non riscontrando carenze patrimoniali anche nell'esercizio di stress test, sia nello scenario di base che nello

scenario avverso, nonostante il contesto di profonda incertezza determinata dallo scenario pandemico.

Pochi giorni prima, il Governatore della Banca d'Italia, aveva evidenziato come il Comprehensive assessment abbia "visto intermediari e supervisore confrontarsi per molti mesi" e come esso costituisca "forse l'atto più rilevante dell'ingresso di questi gruppi nell'insieme delle banche significative".

Il Governatore aveva anche sottolineato come i due gruppi cooperativi stiano "perseguendo gli obiettivi posti dalla riforma: sono stati introdotti standard organizzativi e di gestione dei rischi più efficaci e omogenei, irrobustite le funzioni di controllo interno, migliorate le procedure di selezione degli esponenti, definite iniziative di riduzione della frammentazione interna e di aumento dell'efficienza"

E inoltre "la regia delle capogruppo ha inoltre avuto un ruolo cruciale nelle strategie di riduzione dei crediti deteriorati, la cui incidenza sul totale dei prestiti, al netto delle rettifiche di valore, si è quasi dimezzata dal 6,9 al 3,6 per cento dal momento della costituzione dei gruppi, pur rimanendo ancora superiore alla media del sistema.

Altrettanto rilevante – anche nella prospettiva del tema oggi oggetto di discussione – è la rassicurazione da parte dell'Autorità di Vigilanza nazionale: "La Banca d'Italia non smetterà di seguire questi intermediari. Il passaggio alla vigilanza europea riflette il fatto che le BCC italiane, unendo le loro forze, hanno dato vita a due grandi gruppi nazionali. Esso non significa affidare le sorti del movimento cooperativo a un supervisore "distante" e ignaro della sua storia e delle sue funzioni. Come parte integrante della nuova supervisione, la Banca d'Italia contribuisce ad assicurare che l'esercizio della vigilanza prudenziale sulle BCC affiliate ai gruppi sia rispettosa delle specificità riconosciute a tali intermediari dalla normativa nazionale, preservando inoltre, per quanto possibile, criteri di continuità interpretativa e applicativa rispetto al passato. Abbiamo collaborato con il Ministero dell'Economia e delle finanze, i gruppi bancari cooperativi e Federkasse per meglio comprendere i problemi connessi con la riforma e agevolare l'adeguamento del sistema del credito cooperativo al nuovo regime. Quando è stato necessario, siamo intervenuti per semplificare le regole applicabili ai gruppi cooperativi e alle relative affiliate, nei limiti della normativa vigente; rimaniamo disponibili al dialogo".

Anche la Consob, nell'Audizione resa ieri a questa Commissione, ha ribadito la propria disponibilità al dialogo.

In tale quadro:

- a) alle **BCC-Casse Rurali-Casse Raiffeisen affiliate ai due Gruppi bancari cooperativi** – che consolidano sotto il profilo contabile e prudenziale - si applicano le norme e gli schemi di vigilanza delle banche **significant** (o sistemiche);
- b) mentre alle **Casse Raiffeisen aderenti all'IPS** si applicano le norme e gli schemi di vigilanza delle banche **less significant** (o meno sistemiche).

La **Risoluzione in oggetto** è volta ad impegnare il **Government** a farsi promotore di iniziative dirette ad una **revisione puntuale del quadro regolamentare bancario europeo** che meglio consenta alle BCC di accrescere il proprio contributo alla ripresa del Paese, **assicurando il sostegno creditizio e consulenziale a imprese e famiglie nella ricostruzione post-pandemica delle economie locali**, in una prospettiva di **transizione ecologica e di evoluzione digitale socialmente partecipate e inclusive**.

In particolare, è stata segnalata la necessità di un ripensamento delle regole di supervisione unica alle quali, oggi, risultano assoggettate anche le banche di credito cooperativo aderenti ad un gruppo bancario cooperativo.

La Risoluzione presentata dall'on. Buratti si sofferma soprattutto sulla **non adeguatezza** dell'attuale quadro normativo e di supervisione rispetto alle BCC-CR-Casse Raiffeisen affiliate ai Gruppi Bancari Cooperativi.

Tale asserita inadeguatezza è confermata dagli oneri che appesantiscono l'attività e la struttura dei costi delle BCC-CR. Si tratta di oneri in materia di:

- governance e fit and proper
- gestione dei rischi
- NPL
- Fondi propri
- requisiti patrimoniali
- requisiti di risoluzione.

Le BCC-CR-Casse Raiffeisen affiliate ai Gruppi Bancari Cooperativi **fronteggiano costi e appesantimenti gestionali poiché vengono classificati - ai sensi della normativa attuale - quali intermediari "significant" e sono, di conseguenza, esposti ad approcci di vigilanza che risultano sproporzionati rispetto alle dimensioni, alla complessità operativa, alle finalità imprenditoriali** che, da sempre, caratterizzano normativamente e operativamente l'agire delle Banche di Credito Cooperativo.

4. Quattro proposte per una nuova Unione Bancaria.

Il **Comitato europeo per i rischi sistemici (ESRB)** ha pubblicato nel 2019 un documento sulle caratteristiche che dovrebbe avere la normativa bancaria europea, indicando come necessaria l'adozione di sette principi:

- **Adattabilità:** la regolamentazione finanziaria (compresa la calibrazione dei suoi strumenti-chiave) deve essere in grado di evolvere insieme con il sistema finanziario e non diventare un ostacolo all'innovazione. Ciò significa anche non creare barriere materiali all'ingresso, scoraggiare l'emergere di nuovi modelli di business o causare l'arretramento di formule di successo.
- **Diversità:** la diversità degli intermediari finanziari e delle pratiche commerciali deve essere preservata. Essa rappresenta una potente salvaguardia contro l'instabilità sistemica.
- **Proporzionalità:** *l'onere della regolamentazione (in termini di costi di conformità e di*

applicazione) dovrebbe essere commisurato. Maggiore attenzione dovrebbe essere riservata alle regole che possano creare distorsioni nella concorrenza a danno degli operatori di minori dimensioni e favorire la deviazione delle attività verso settori meno regolamentati.

- **Risolvibilità:** il framework di gestione delle crisi aziendali dovrebbe favorire un'uscita ordinata dal mercato, senza mettere in pericolo la stabilità del sistema finanziario, a prescindere dalla dimensione aziendale ed intensificando gli sforzi nell'ambito delle azioni di prevenzione (early intervention).
- **Pluralismo:** la regolamentazione finanziaria dovrebbe mirare a garantire l'opportuna differenziazione e pluralità di offerta nel mercato. Un sistema di regolamentazione che favorisce la concentrazione delle attività in un numero limitato di istituzioni creditizio-finanziarie riduce la concorrenza e può diventare più vulnerabile a causa della dipendenza da pochi grandi operatori.
- **Disponibilità di informazioni:** i supervisor devono avere accesso alle informazioni, ma il reporting richiesto deve tener conto in modo realistico dei dati disponibili e che possono essere maggiormente utili nell'attività di monitoraggio.
- **Disciplina non normativa:** la presenza di una disciplina normativa non dovrebbe comportare l'eliminazione della disciplina non normativa. Al contrario, la disciplina che deriva dagli operatori di mercato, da strutture di governance efficaci e dalla prevalenza di elevati standard etici e di responsabilità nella gestione degli istituti finanziari è complementare alla regolamentazione finanziaria e può ridurre la necessità di fare affidamento su regole complesse.

Pandemia e post-pandemia. Centralità del credito e cambio di prospettiva

La Grande Crisi Finanziaria (GCF) ha dimostrato che la diversità nel mercato bancario contribuisce alla stabilità e alla resilienza del sistema finanziario e porta altri effetti benefici in termini di concorrenza, fornitura di servizi finanziari e sostegno all'economia. E che, anche le banche più piccole con modelli di business a basso rischio sono senza dubbio fattori di stabilizzazione del sistema finanziario.

Negli anni successivi alla Grande Crisi Finanziaria (GCF) l'obiettivo delle autorità pubbliche è stato quello di ridurre il livello di rischio del sistema bancario, aumentarne la trasparenza e garantire la risolvibilità delle banche.

Il processo di ri-regolamentazione è stato molto stringente e, in Europa, non ha distinto tra diverse tipologie di banche. Le banche europee oggi sono solide e ben patrimonializzate, ma **il peso e la complessità degli adempimenti sembrano mettere in difficoltà soprattutto il business model delle banche locali.**

Il nuovo scenario economico delineato dalla pandemia dovrebbe indurre **un radicale ripensamento** se si vuole che il futuro non assomigli al recente passato. In questa prospettiva meritano attenzione a nostro avviso due considerazioni:

- a. le banche si dimostrano una componente indispensabile della struttura finanziaria che si relaziona con l'economia reale perché raggiungono capillarmente la clientela e possono anche svolgere funzioni delegate dall'Autorità pubblica in tempi rapidi e con efficacia. Nessuna componente del mercato finanziario può svolgere questi compiti che sono fondamentali per la stessa sopravvivenza del sistema produttivo in questo tipo di contingenze (si veda ad es. la rilevanza delle moratorie e dei prestiti garantiti).
- b. analisti e commentatori tornano a valutare positivamente i benefici di un accorciamento delle catene di valore, riconsiderando la **prossimità come fattore di stabilità e qualità che deve integrare le sole considerazioni legate ai costi.**

In questo contesto trova una nuova attualità la prossimità e la relazione tra banca e clientela che è garanzia di impegno finalizzato a preservare ed accrescere il potenziale produttivo dell'economia e il benessere dei territori di riferimento.

Il modello di banca di relazione non solo mostra la sua resilienza e versatilità in situazioni di stress ma è lo strumento più adatto al nuovo scenario in cui domina l'incertezza e in cui i "numeri" e le performance del passato non sono la guida migliore per il futuro.

In questo contesto, la capacità del banchiere di valutare informazioni e conoscenze che vanno oltre ai punteggi degli algoritmi (che interpretano i rendiconti finanziari e i dati andamentali passati) e che possono così valorizzare le potenzialità dei singoli clienti al di là delle medie di settore/area/segmento, ecc. deve poter tornare ad essere un elemento distintivo di fare banca.

Perché ciò sia possibile, il **credito** deve essere **di nuovo interpretato nella sua accezione più ampia** (non solo una anticipazione di denaro ma anche di fiducia motivata) e **come l'attività primaria della banca di relazione.**

Per questo cambio di prospettiva è necessario intervenire sui seguenti aspetti

1. **Basilea 3+** (o Basilea 4). Sono necessari una modalità e un approccio di recepimento degli Accordi finali di **Basilea 3+** - detti anche di Basilea 4 - conclusi a dicembre 2017 che non ripetano gli errori commessi in occasione del recepimento di Basilea 2 e Basilea 3. Occorre consolidare e accentuare le prime scelte effettuate dal legislatore Ue nel 2019 in termini di proporzionalità e adeguatezza strutturali.

La Commissione UE pubblicherà a **breve la proposta legislativa** per il recepimento nell'Unione Europea di **Basilea 3+**. Si ritiene **indispensabile intervenire:**

- in termini generali, affinché la proporzionalità sia esplicitata nei vari testi normativi e regolamentari, anche mediante appositi paragrafi riportanti, ad esempio metodi standard o semplificati messi opzionalmente a disposizione delle banche less significant e piccole e non complesse.
- In termini puntuali, almeno sui seguenti punti come indicato:

i) Definizione di “ente piccolo e non complesso”¹. Nel 2019, il Legislatore europeo ha introdotto una definizione generale nel CRR di “ente piccolo e non complesso” per le banche con meno di 5 miliardi di euro di totale attivo. Ora il Comitato di Basilea in Basilea 3+ prevede condizioni aggiuntive per essere classificate come tali.

1.1. Poiché – presumibilmente - tale definizione sarà la **piattaforma di tutti gli standard sulla proporzionalità**, si ritiene **non accettabile che le piccole banche che non dovessero soddisfare anche solo una delle condizioni aggiuntive previste da Basilea3+ venissero totalmente escluse** dagli adempimenti proporzionali previsti o in futuro introdotti.

1.2. È necessario **far riferimento alla dimensione dell'asset individuale piuttosto che alla dimensione dell'asset consolidato al fine di consentire anche alle piccole banche appartenenti a gruppi bancari di beneficiare delle misure di proporzionalità previste per le banche piccole e non complesse**. Questo è un punto cruciale per le BCC-CR affiliate ai Gruppi Bancari Cooperativi italiani, Iccrea e Cassa Centrale.

1.3. È necessario **modificare la soglia di individuazione dell'attività del portafoglio di negoziazione della banca**, attualmente fissata ad un livello troppo basso: le attività di negoziazione non costituiscono un indicatore di un'attività complessa della banca.

1.4. È necessario **escludere dal calcolo dei volumi dei derivati i cosiddetti “contratti derivati indotti dal cliente”**. Questi non sono stipulati per fini speculativi o per conto proprio della banca e non possono essere dunque considerati come indicativi di una propensione ad effettuare attività ad alto rischio da parte della piccola banca. Si ricorda che le BCC-CR per previsione normativa e statutaria non possono effettuare operazioni in derivati se non di copertura dei rischi assunti.

ii) Segnalazioni obbligatorie. È necessario tenere conto e includere nell'art. 430 (8) del CRR2 le **25 raccomandazioni dell'EBA** contenute nel proprio *Study of the Cost of Compliance* per migliorare ulteriormente la proporzionalità e ridurre i costi di *compliance* agli obblighi di segnalazione di vigilanza concentrandosi principalmente sugli enti piccoli e non complessi.

Le 25 raccomandazioni riguardano quattro grandi punti:

- modifiche al processo di sviluppo del quadro di rendicontazione EBA;
- modifiche alla struttura degli obblighi di segnalazione di vigilanza dell'EBA e del contenuto delle segnalazioni;
- coordinamento e integrazione delle richieste di dati e degli adempimenti di segnalazione;
- modifiche al processo di segnalazione, compreso l'uso più ampio della tecnologia.

¹ CRR Articolo 4(145).

Si chiede inoltre di inserire elementi decisi di proporzionalità anche nell'art.430c del CRR2 relativo allo studio di fattibilità sul sistema di segnalazione integrato. Nella formulazione attuale il tema della proporzionalità non è citato.

iii) Garanzie immobiliari. È necessario prevedere la possibilità di eseguire il monitoraggio del valore dei beni immobili residenziali anche, opzionalmente, mediante metodi statistici avanzati.

iv) Disclosure. È necessario esonerare gli enti piccoli e non complessi dagli obblighi di informativa del Pillar 3.

v) Remunerazioni. È necessario esonerare gli enti piccoli e non complessi dall'applicazione delle norme sulla remunerazione.

vi) SREP. Le Autorità di vigilanza diretta dovrebbero fornire nell'ambito del secondo pilastro in materia di *Supervisory Review Evaluation Process* un **approccio semplificato** per individuare quali siano i rischi materiali e per quantificare i singoli rischi materiali nonché orientamenti su ambiti, metodologie, scenari e dati per le prove di stress.

vii) Filosofia e prassi nelle regole NPL. È necessario un quadro di incentivi alle banche per favorire la gestione interna dei crediti deteriorati delle PMI e delle famiglie al fine di favorirne la ristrutturazione, in luogo dell'impulso a vendere in modo massiccio e veloce.

2. La definizione di un “abito normativo” europeo adeguato all'originale profilo che il legislatore italiano ha inteso dare nel 2016-18 al Gruppo bancario cooperativo.

Attualmente i tre vestiti giuridici previsti dal quadro normativo europeo si rifanno a tre articoli del CRR2:

- **art. 10:** Gruppi bancari cooperativi (*Olanda:* Rabobank; *Finlandia:* OP Pojola; *Portogallo:* Banco Cooperativo; *Lussemburgo:* Banque Raiffeisen);
- **art. 113.6:** sistemi fortemente integrati (*Francia:* Crédit Agricole, Crédit Mutuel, BPCE);
- **art. 113.7:** sistemi di tutela istituzionale (IPS) (*Italia:* IPS Raiffeisen-Bolzano; *Germania:* Volks und Raiffeisen Banken e Sparkassen; *Austria:* Raiffeisen Banken, Banche popolari; *Spagna:* Banco de Credito Cooperativo).

Quando vennero scritti quei tre articoli non esisteva ancora nel panorama bancario europeo un modello di Gruppo bancario cooperativo che presentasse tali e tanti elementi distintivi come quello disegnato dal legislatore italiano. E che richiede la definizione di un proprio abito giuridico anche in sede europea.

Il superamento dell'equazione – prevista dal regolamento 468/2014, art. 40 – secondo la quale le banche che fanno parte di un Gruppo bancario *significant* diventano a loro volta *significant* pur restando di fatto di dimensioni individuali *less significant* (con tutte le pesanti conseguenze di natura regolamentare e di supervisione). **Ripristino della possibilità per le singole BCC-CR di vedersi riconosciute tutte le forme di proporzionalità** introdotte (anche su spinta di Federcasse) nel maggio 2019 con la CRD5 e il CRR2 (cosiddetto

“pacchetto bancario”).

Il Gruppo bancario cooperativo – che vede una Capogruppo controllata sotto il profilo del capitale da banche cooperative a mutualità prevalente, dotate di licenza bancaria individuale e con obbligo di finalità mutualistiche (sottoposto ad apposita vigilanza cooperativa sotto la responsabilità del Governo) – **merita una “specificazione giuridica”** che possa aprire anche la strada al superamento dell’equazione banca “*less significant*” affiliata obbligatoriamente a gruppo *significant* = banca *significant*”.

3. Il programma di sostegno e promozione della finanza sostenibile (Action Plan della Commissione UE e la nuova Strategia) può risultare insostenibile per banche che hanno il profilo delle BCC-CR, laddove tale programma dovesse tradursi in **ulteriori carichi amministrativi** derivanti, ad esempio, **dall’onere della raccolta di dati riguardanti l’impatto ambientale delle attività economiche sostenute e finanziate** (vedasi la proposta di revisione della Dichiarazione Non Finanziaria confluita nella cosiddetta Corporate Sustainability Reporting Directive, sistema di controlli, ecc.) oppure dal **sistema definitorio** (*EU Ecoabel* e la proposta di Regolamento per la creazione di un *EU Green bond standard*) più facilmente utilizzabile da banche di grandi dimensioni.

Proprio in questi giorni, nuovi capitoli fondamentali del Regolamento principale, la **Taxonomy Regulation**, sono entrati in fase di elaborazione.

La *Platform on Sustainable Finance* sta infatti elaborando nuove proposte per la possibile definizione di una **classificazione europea per le attività economiche socialmente sostenibili**. La **definizione di “sociale” è fondamentale per le banche cooperative**.

Per una “tipica” banca cooperativa, una parte rilevante delle proprie attività (misurata come quota del portafoglio prestiti) attualmente rientra già nelle migliori pratiche di mercato per l’ammissibilità. E ancora più prestiti sarebbero eleggibili se gli strumenti di etichettatura e le informazioni informatiche memorizzate fossero più accessibili.

La pandemia da Covid-19 ha sottolineato ancor di più il ruolo delle banche cooperative nel fornire finanziamenti all’economia reale a livello locale, per ridurre le disuguaglianze di reddito e per servire sia fisicamente che virtualmente i cittadini nelle aree urbane e rurali dell’UE.

Data la rilevanza che la definizione di una **tassonomia sociale** avrà nelle prossime definizioni delle attività sostenibili che le nostre banche stanno già finanziando, auspichiamo che la prossima tassonomia UE sulle attività socialmente sostenibili possa prevedere un sistema di classificazione basato su criteri che siano adeguati a rappresentare la natura delle attività che le banche cooperative sostengono.

4. La revisione delle regole e dei meccanismi che disciplinano la **risoluzione** e la **liquidazione** delle banche, le **modalità di calcolo del MREL**, gli **interventi** di natura **preventiva** e **alternativa** che possono di nuovo essere effettuati dai DGS-Fondi di garanzia dei depositanti dopo la “sentenza Tercas” della Corte di Giustizia UE del 19 marzo 2019. È necessario **riequilibrare il framework per le risoluzioni, oggi troppo rigido, con elementi mirati di flessibilità**. I requisiti di MREL/TLAC vanno attenuati, considerandone l’impatto e considerando, ad esempio, che per il secondo requisito, previsto per le banche

sistemiche globali, l'Unione Bancaria ha introdotto un inasprimento anche oltre i termini inizialmente posti dal Financial Stability Board (FSB).

In ordine alle problematiche citate, Federcasse ha rappresentato nelle diverse sedi istituzionali la propria posizione in merito alla revisione del complessivo framework europeo, secondo le seguenti linee di indirizzo.

- 4.1 **Regole armonizzate ma calibrate su specifici modelli di business.** La definizione di regole comuni su base armonizzata deve essere calibrata sulle specificità delle banche, riconoscendo il valore aggiunto dei diversi modelli di business e della "biodiversità" bancaria. A questo proposito, gli attuali DGS/IPS settoriali (ad esempio quelli costituiti all'interno di network cooperativi o forme di raggruppamento di banche cooperative) dovrebbero essere promossi per mantenere il loro attuale ruolo a sostegno della stabilità finanziaria (responsabilità, funzioni di monitoraggio, intervento precoce, misure di liquidazione ordinata). La protezione delle banche membre dei DGS/IPS settoriali e il mantenimento della loro missione ed esperienza è da considerarsi un arricchimento della rete di sicurezza dell'UE.
- 4.2 **Trattamento delle banche significative e dei gruppi cooperativi.** Le banche sotto la supervisione della BCE dovrebbero essere gestite coerentemente a livello di Unione Bancaria sotto l'SRB, utilizzando un fondo di risoluzione unico e procedure di risoluzione comuni, preferendo in linea di principio l'attuazione di strumenti di risoluzione diversi dal bail-in. Tuttavia, **per i gruppi bancari cooperativi dovrebbero essere previste specifiche modalità di intervento e requisiti di risolvibilità adattati alle caratteristiche giuridiche e agli assetti istituzionali dei gruppi cooperativi**, senza escludere la possibilità di utilizzare per alcune forme di intervento e a determinate condizioni anche le risorse costituite presso i DGS settoriali laddove esistenti.
- 4.3 **Trattamento di tutte le altre banche** (non incluse nei due punti precedenti). Tutte le altre banche sono supervisionate a livello nazionale. Per questo motivo, anche la risoluzione dovrebbe essere gestita a livello nazionale, il che può implicare un potenziale uso dei fondi nazionali del DGS o degli IPS laddove costituiti. Questo include un set di strumenti armonizzato di misure diverse dal pay-out per una gestione efficace della crisi bancaria. Tuttavia, una rete adeguata tra i DGS europei dovrebbe essere progettata su base obbligatoria, al fine di assicurare flussi di liquidità ai DGS nazionali in caso di necessità. L'evoluzione di questa rete verso un sistema centralizzato di garanzia dei depositi dovrebbe essere parte di un programma di integrazione europea più ampio e responsabile, che dovrebbe prima prevedere un vero e proprio *backstop* fiscale nella gestione delle crisi, nella prospettiva di costruire un'Unione Europea su base realmente federale. Per quanto riguarda l'assicurazione dei depositi, diverse questioni critiche dovrebbero essere precedentemente affrontate in questa prospettiva (ad esempio l'armonizzazione delle procedure di insolvenza, la gerarchia dei creditori, i processi di pagamento, l'uso di misure alternative, la definizione dei depositi, i conti dei beneficiari, le definizioni dei mezzi finanziari disponibili, il saldo temporaneo elevato ecc.).
- 4.4 **Progetto EDIS.** È il cosiddetto *Fondo unico di garanzia dei depositi* che viene inteso da molti come il completamento del framework in un'ottica di piena mutualizzazione delle perdite a livello UE.
Riteniamo di poter sostenere – in parziale alternativa - la concreta utilità di uno schema comune che affianchi i DGS nazionali, finalizzato al miglioramento della

protezione dei depositi e della stabilità finanziaria nell'area euro, attraverso una protezione integrativa che non introduca incoerenze operative, aumento dei costi per le banche e la rimozione degli schemi nazionali e settoriali a gestione privata.

L'EDIS non sarebbe efficace per questi scopi se assumesse una funzione di mera *pay box* per il rimborso dei depositi, in quanto rischierebbe di diventare una sorta di "riserva obbligatoria" inutilizzabile, comunque insufficiente a rimborsare i depositanti di qualche media banca europea e largamente sovrabbondante per gestire solamente i fallimenti delle piccole banche rimaste al di fuori dei gruppi bancari.

Inoltre, l'EDIS rischierebbe di essere alimentato solamente dalle risorse (private) delle banche dell'Unione e lasciato senza un significativo *backstop* fiscale costituito da risorse pubbliche, *backstop* come noto avversato dai Paesi membri che non condividono la prospettiva di mutualizzazione delle perdite bancarie.

5. Il diritto alla proporzionalità.

La proporzionalità della normativa è un diritto. Non è una concessione. E' prevista tra i principi dei Trattati Europei e anche dagli Accordi di Basilea.

L'Italia e l'Unione Europea hanno oggi di fronte un nuovo percorso di sviluppo che non può che essere fondato sulla **sostenibilità** nelle sue connesse e ineludibili quattro dimensioni: **ambientale, economica, sociale e istituzionale**. Ma tale percorso può dare frutti buoni e duraturi solo se si prende definitivamente coscienza che - anche nel mercato bancario - **la diversità determina stabilità, i territori generano ricchezza e la partecipazione produce inclusione**. Tutti ingredienti indispensabili e urgenti nel prossimo, incerto futuro.

La **questione della proporzionalità delle regole bancarie europee e dei modelli di vigilanza va dunque posta come un "diritto"**, non come una concessione, per le banche di piccola dimensione e di ridotta complessità organizzativa. Un diritto che deriva - sotto il profilo giuridico - da uno dei principi fondamentali dei Trattati dell'Unione europea, stabiliti dall'art. 5 (TUE), e - sotto il profilo economico-sociale - dal contributo essenziale che le banche di comunità offrono.

Ora, anche nell'Unione Bancaria (come già avviene da decenni, ad esempio, in numerosi paesi, tra i quali anche quelli più avanti citati) è necessario un approccio strategico alla proporzionalità delle norme. Un approccio, in primo luogo culturale e poi politico in senso alto, che inserisca la proporzionalità (ma potremmo anche dire l'adeguatezza, la flessibilità, la sussidiarietà) come fattore fondante e permanente della regolamentazione e della supervisione e non come un ingrediente occasionale da aggiungere per provare a mitigare, spesso *ex post*, gli effetti avversi su una parte del settore bancario di norme pensate e scritte per le banche più grandi, più complesse, attente - com'è legittimo - alla necessità di remunerare gli azionisti. Alcuni elementi in tal senso sono stati inseriti nel 2019 nella nuova direttiva bancaria denominata CRD5 e nel nuovo regolamento CRR2.

E', questo, **uno snodo ineludibile per impostare una nuova fase di sviluppo di un sistema bancario equilibrato, diversificato e sostenibile**. Regole omologanti, che non tengono conto della reale morfologia del sistema finanziario italiano, spesso specchio anche della struttura dell'apparato imprenditoriale, rischiano di impedire il raggiungimento delle

stesse finalità che le avevano ispirate. Ciò è tanto più vero per banche cooperative di comunità, come le BCC, che - come abbiamo visto - finanziano con quote di mercato superiori al 20% centinaia di migliaia di imprese con moltissimi lavoratori e con una minore rischiosità del credito: per le imprese che hanno fino a 20 addetti, il rapporto sofferenze/impieghi è pari al 5% a fronte del 7,6% dell'industria bancaria. A conferma che la conoscenza della clientela è un fattore capace di tradursi in una migliore e più efficace selezione del credito.

Nei dodici mesi seguiti all'esplosione della pandemia (marzo 2020-febbraio 2021), le BCC-CR hanno accresciuto la capacità di servizio alle imprese, alle famiglie, alle comunità sia contribuendo alla traduzione in pratica delle principali misure assunte dal Governo approvando e rendendo esecutive moratorie per 42 miliardi di euro ed erogando crediti garantiti per 12 miliardi (oltre il 15% del totale per quelli fino a 30mila euro), proporzionalmente il doppio rispetto alle quote di mercato nel credito (7,5%).

Tali cifre confermano la necessità di considerare come un'alterazione della concorrenza gli oneri patrimoniali, di risoluzione, organizzativi, amministrativi e informativi dell'inappropriata classificazione prudenziale delle banche di comunità, obbligate ad aderire ad un gruppo *significant*, quali intermediari "sistemici".

Il nuovo contesto socio-economico, trasformato dalla pandemia, ha fatto emergere ancora più chiaramente la necessità di adeguare l'impianto delle regole (anche quelle bancarie) alla realtà. Un concreto e imminente banco di prova dell'applicazione strutturale del principio di proporzionalità sarà l'approccio con il quale avverrà il recepimento nell'Unione Bancaria degli Accordi di Basilea 3+ (o Basilea 4), concepiti nel 2010 e sottoscritti nel 2017, in cornici storiche e valutazioni prospettiche lontanissime da quelle odierne.

Il negoziato sarà complesso; avrà anche l'obiettivo di temperare numerose esigenze: non penalizzare le banche europee rispetto a quelle di altre giurisdizioni, tener conto delle specificità del sistema bancario del nostro continente quando vi siano fondate e robuste motivazioni che giustifichino deviazioni dagli standard globali, sfruttare al massimo la proporzionalità delle regole.

Il messaggio di urgenza che si rivolge alle Autorità è dettato dalla oggettiva indispensabilità di poter contare su un quadro normativo prudenziale più flessibile e adeguato alle necessità di finanziamento delle diverse transizioni che si intrecciano e si connettono: energetica, digitale, del lavoro, sanitaria e demografica. Transizioni delle quali le imprese e le famiglie sono chiamate ad essere protagoniste nei territori.

La **denuncia dell'inadeguatezza delle norme** è andata facendosi sempre più netta con il sostegno di settori via via più ampi del mondo scientifico, del Parlamento europeo e di alcuni parlamenti nazionali, compreso quello italiano.

Nel **2020**, deputati e senatori italiani hanno votato due ordini del giorno, una raccomandazione e soprattutto - fatto significativo - un paragrafo della Relazione approvata dalla Commissione parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir).

“(...) Nel nostro ordinamento, la norma fondamentale del settore cooperativo, l’articolo 45 della Costituzione, obbliga il legislatore ordinario, considerata la « funzione sociale » della cooperazione a carattere di mutualità, a promuovere e tutelare il credito cooperativo, espressione di democrazia, nell’assetto dell’intermediazione finanziaria, garantendone l’autonomia sufficiente a svolgere proficuamente la sua missione di supporto delle economie locali e salvaguardando le diversità esistenti all’interno del sistema bancario. In questo fondamentale precetto costituzionale si possono ravvisare gli elementi per una rivisitazione della disciplina delle gestioni bancarie minori a struttura cooperativo-mutualistica, all’insegna della proporzionalità e della valorizzazione dell’autonomia funzionale. Studiosi e analisti hanno evidenziato la necessità di una concreta applicazione del principio di proporzionalità nella regolamentazione bancaria europea. Considerare significant le BCC italiane confluite ora nei due gruppi bancari cooperativi porta al paradosso che il numero delle banche italiane direttamente vigilate dalla BCE è quasi il 60 per cento, contro l’1 per cento della Germania”.²

Ma anche il presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, si è unito al giudizio di inadeguatezza nell’autunno 2020³.

“(...) La riforma del 2016, nata per rafforzare le banche di credito cooperativo dal punto di vista patrimoniale e aumentarne la resilienza, rischia però di portare a un’eccessiva omologazione regolamentare, con vincoli pensati per le banche cosiddette “sistemiche” che frenano l’erogazione di liquidità sul territorio e il sostegno alle pmi e cooperative che costituisce, invece, la principale missione di tali istituti. Su questo tema dobbiamo avviare e condurre un’appropriata riflessione. Io non posso promettere l’esito della riflessione, ma c’è l’impegno del governo a lavorare insieme per mettere a punto le criticità e lavorare anche in sede europea perché queste criticità possano essere superate”.

6. Le funzioni caratteristiche e meta-bancarie delle BCC-CR.

Le BCC-CR sono società cooperative a mutualità prevalente con caratteristiche normative, statutarie e operative del tutto originali.

Esse contribuiscono infatti:

- alla **creazione/mantenimento di occupazione** mediante l’erogazione di credito **a imprese ad alta intensità di lavoro e dei settori tipici del made in Italy**, sia tradizionale sia identitario-competitivo, ovvero l’agricoltura, la piccola manifattura e l’artigianato, l’industria del turismo, il commercio e le Istituzioni del *non profit*, come abbiamo visto nel dettaglio nelle pagine precedenti. Nei primi tre settori le BCC-CR sono leader di mercato;

² Commissione parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sulla tutela degli asset strategici nazionali nei settori bancario e assicurativo*, 5 novembre 2020, pp. 16-18.

³ Stralcio dall’intervento del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte all’Assemblea di Confcooperative, 6 ottobre 2020. Vedi anche “Conte: normativa BCC da rivedere”, in *Credito Cooperativo*, n. 8-2020, p. 11.

- all'**inclusione economica e finanziaria** nei confronti sia delle persone e delle famiglie sia delle imprese, provando a non abbandonare le imprese meritevoli anche se meno "assetate di futuro" o meno ambiziose o meno dotate di capitale umano qualificato⁴;
- alla **riduzione delle disuguaglianze dei redditi** come ormai emerge sempre più insistentemente e frequentemente da ricerche svolte sulle BCC italiane⁵ e in genere sulle banche cooperative nel mondo⁶;
- alla **funzione anticiclica** come evidenziato dalle quote di mercato nei finanziamenti alle imprese e alle famiglie cresciute proprio negli anni più duri della crisi finanziaria, quelle dal 2008 al 2014 (Banca d'Italia, 2016⁷) e (Draghi, 2008⁸).
- al supporto alla competitività **delle aziende industriali più dinamiche**, e dei servizi resi a queste ultime, tramite il finanziamento della "triade" del dinamismo imprenditoriale ovvero l'innovazione, la ricerca, la presenza sui mercati internazionali soprattutto attraverso le esportazioni, come evidenziato di recente da una importante indagine⁹. Anche i dati 2020 del MISE sul finanziamento delle start-up e delle imprese innovative offrono conferme in questa direzione¹⁰.

Esse sono inoltre **sottoposte** oltre che alla Vigilanza prudenziale (Banca Centrale Europea-Meccanismo di vigilanza unico) anche **alla Vigilanza cooperativa** (sotto la responsabilità del Ministero dello Sviluppo Economico).

7. Conclusioni. Sciogliere i due nodi che alterano la concorrenza e indeboliscono l'efficacia mutualistica e la funzione sociale.

Il limite più rilevante che connota la cornice regolamentare bancaria dell'Unione Europea è quello di essere ispirata da una *scelta di campo* squisitamente politica, anche se troppe volte rappresentata come una decisione di natura meramente tecnica.

⁴ Anche il XIII Rapporto sul Microcredito conferma la diffusione di questo strumento. Borgomeo & Co., a cura di, *Microcredito sociale ed imprenditoriale: dati ed analisi dell'evoluzione in Italia. XIII Rapporto sul microcredito in Italia*, Ecra, 2019

⁵ Minetti, Raoul; Murro, Pierluigi; Peruzzi, Valentina (2021). *Not All Banks Are Equal: Cooperative Banking and Income Inequality*. ECONOMIC INQUIRY, p. 420-440

Paolo Coccoresse & Sherrill Shaffer, 2021. "Cooperative banks and local economic growth," *Regional Studies*, Taylor & Francis Journals, vol. 55(2), p. 307-321

⁶ Amr Khafagy (2019). *The Economics of Financial Cooperatives: Income, Distribution, Political Economy and Regulation*. Taylor & Francis

⁷ Stefani M.L. e Vacca V. (coordinatori) (2016), *Le banche locali e il finanziamento dei territori: evidenze per l'Italia (2007-2014)*; *Questioni di Economia e Finanza* Banca d'Italia n. 324, marzo 2016

Demma C. (2015), *Localismo bancario e crisi finanziaria*; *Questioni di Economia e Finanza* Banca d'Italia n. 264, marzo 2015

⁸ Draghi, M. (2008), *Assemblea ABI – Intervento del Governatore della Banca d'Italia*

⁹ Centro Studi MET, *Gli anni delle crisi. L'industria italiana 2008-2020*, Ecra, 2021.

¹⁰ Il 28,4% delle richieste e il 25,3% del totale dei crediti alle start-up innovative garantiti dal Fondo di Garanzia PMI provengono dalle banche "minori", in prevalenza banche di comunità: in concreto 1.847 pratiche per oltre 321 milioni di euro.

La “scelta di campo” compiuta dalla Commissione Europea nel 2013¹¹ è quella dell’omogeneità normativa: l’obiettivo perseguito è quello di definire le stesse regole applicabili a tutte le tipologie di banche, indipendentemente dalle considerevoli differenze che le medesime presentano in termini di finalità imprenditoriale (generazione di valore economico per gli azionisti o generazione di vantaggi mutualistici per i soci e le comunità), di complessità organizzativa e operativa, di esposizione ai rischi di credito e di mercato, di dimensioni, di modello di business. Tale approccio regolamentare, noto come “taglia unica per tutti” (*one size fits all*), comporta necessariamente un approccio altrettanto indifferenziato in materia di supervisione prudenziale, con conseguenze rilevanti in termini di parità concorrenziale.

Altre importanti giurisdizioni a livello globale hanno, invece, storicamente dimostrato come sia politicamente e strategicamente possibile scegliere paradigmi regolamentari e di supervisione differenziati, proporzionali, flessibili, adeguati ai destinatari delle norme e delle condotte di vigilanza. Paesi che hanno scelto convintamente l’approccio opposto a quello della taglia unica e cioè l’approccio c.d. *tiered* o *tailored* sono, ad esempio, i seguenti:

- in Europa: Svizzera ed entro l’anno anche Gran Bretagna;
- fuori del nostro continente: Stati Uniti, Canada, Brasile, Australia, Nuova Zelanda, Giappone.

Il **primo problema** dell’attuale regolazione europea posto dalla Risoluzione dell’on. Buratti, è di natura **politico-strategica generale**. Suddetto limite si ripercuote negativamente sulle piccole banche e sulle banche cooperative di tutti gli Stati membri dell’Unione.

Il **secondo aspetto problematico** che opportunamente pone la Risoluzione in discussione è sempre di natura **politico-strategica**, ma riguarda **soprattutto l’Italia**.

Le caratteristiche fondamentali e qualificanti del GBC italiano “non dialogano” con la concezione del Gruppo bancario *tout court* disciplinato dall’Unione Bancaria.

Secondo le regole europee, infatti, tutte le banche appartenenti ad un gruppo bancario (italiano) *significant* sono, a loro volta, automaticamente considerate *significant* a fini

¹¹ La spiegazione della Commissione UE a supporto di tale scelta (2013) è squisitamente politica e si basa sulla “necessità” di non alterare la concorrenza: l’approccio *one-size-fits-all* sarebbe necessario per assicurare un campo di gioco livellato a tutte le imprese bancarie nel mercato unico. Il che significherebbe che in paesi quali ad esempio gli Usa, la Svizzera, il Canada, l’Australia, il Giappone, la Nuova Zelanda, le Autorità abbiano fatto scelte lesive della concorrenza nel mercato bancario a vantaggio delle piccole banche. Evidentemente non è così. E quanto questo assunto sia infondato è stato dimostrato da molti autori oltre ad essere indirettamente confermato da diverse Autorità di vigilanza nazionali, *in primis* quelle tedesche. In particolare, Masera (2019) ha evidenziato come “il dogma” della necessità di garantire il *level playing field* sia “falso” e che le banche piccole e medie locali/regionali europee siano state penalizzate per quattro ragioni distinte, ma concomitanti: “*i costi di compliance sostanzialmente fissi derivanti da una regolazione ipertrofica sempre più complessa, articolata e in continuo cambiamento; il mancato/insufficiente riconoscimento della diversa impronta sistemica delle banche locali rispetto alla grandi banche internazionalmente attive; il vantaggio in termini di costo di finanziamento delle banche sistemiche, considerate troppo grandi per fallire, prima dell’introduzione dello schema di risoluzione nel 2014; l’impossibilità per le banche locali di game the Basel rules e di abbassare artificialmente il rapporto di densità*”. (R. Masera, *Community banks e banche del territorio: si può colmare lo iato sui due lati dell’Atlantico?*, Prefazione di Ignazio Visco, Ecura, 2019).

regolamentari e di vigilanza, a prescindere dalla loro dimensione individuale¹², dalla loro funzione obiettivo e dalla loro peculiare natura giuridica tutelata dalla Costituzione Italiana.

L'incoerenza del quadro normativo di riferimento testé rilevata, comporta che *“la qualifica di intermediari significant espone concretamente le singole BCC ad una maggiore severità dei requisiti prudenziali rispetto a quelli che sarebbero coerenti e adeguati per proteggerle dai rischi che esse assumono in funzione del loro tipico business fondato sull'erogazione del credito per finalità produttive e sul finanziamento delle famiglie”*¹³.

Da ciò consegue che *“il nuovo quadro micro-prudenziale genera processi e meccanismi (immaginati per intermediari di diversa complessità e dimensioni) che incidono in termini considerevoli sul piano dei costi e quindi della competitività delle banche di credito cooperativo e produce un impatto sia sui modelli di business sia su forme giuridiche specifiche come la cooperazione di credito a mutualità prevalente”*¹⁴.

Alla luce di tutto ciò, **Federcasse** rileva l'opportunità e l'urgenza di giungere all'approvazione della Risoluzione “7-00668 Buratti” recante “Iniziativa a sostegno delle banche di credito cooperativo”, condividendo le richieste di coinvolgimento convinto e prioritario sia di tutte le forze parlamentari sia del Governo italiano, affinché il medesimo intervenga *“nelle opportune sedi europee per farsi promotore:*

** di un adeguamento, [...] del quadro regolamentare bancario europeo previsto dal Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, dal Regolamento 468/2014 della BCE e dagli altri Regolamenti e Direttive europee in materia bancaria, alle peculiarità della missione costituzionalmente assegnata alle BCC*¹⁵;

** e, più in generale, di un approccio al recepimento degli Accordi di Basilea 3+ che renda definitivamente strutturale e concreta l'applicazione del principio di proporzionalità*¹⁶.

¹² Tutte le banche di credito cooperativo rientrerebbero di fatto, ed anche ampiamente, tra le banche *less significant in relazione alle proprie dimensioni individuali* e pressoché tutte tra le banche *piccole e non complesse*.

¹³ Cfr., Risoluzione Buratti ed altri **7-00668**.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ R. Masera, *Per una vera proporzionalità nella regolazione bancaria dell'Unione Europea. Le sfide del Coronavirus e di Basilea IV*, Ecra, 2021.