

# **Senato della Repubblica**

**Audizione presso la Commissione**

**Finanze e Tesoro**

1

## **Memoria della Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo**

---

Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano  
nella prospettiva della vigilanza europea in  
relazione agli Atti di Governo n. 208 e n. 209  
di recepimento della direttiva BRRD

Roma, 29 ottobre 2015

# Agenda

---

1. Premessa
2. Le piccole banche ed il ruolo dei Fondi di Garanzia
3. L'esperienza delle Banche di Credito Cooperativo
4. Il nuovo contesto normativo
5. Le proposte del Credito Cooperativo

## Appendice

*I numeri e le quote di mercato delle Banche di Credito Cooperativo nell'economia e nella società italiane.*

## 1. Premessa

Il tema della prevenzione delle crisi bancarie assume profili di particolare rilevanza anche per le banche di media e piccola dimensione, come ha dimostrato, nella prima crisi finanziaria del 2007, l'esperienza del fallimento della britannica Northern Rock in grado di innescare reazioni di carattere sistemico.

Fenomeni di *credit crunch* e/o di razionamento del credito indotti da condizioni di difficoltà sotto il profilo dell'equilibrio patrimoniale e finanziario di una banca di piccole dimensioni che opera in un'area più o meno limitata, causati anche da carenze organizzative e di *governance*, possono incidere in misura significativa sulla struttura finanziaria delle micro e piccole imprese, sulle scelte finanziarie delle famiglie e, più in generale, degli operatori economici del territorio.

La riduzione della disponibilità di credito, difatti, può non essere compensata dalla maggiore offerta da parte di altri intermediari, almeno nel breve-medio periodo, e causare minori investimenti o anche problemi di liquidità per le imprese.

Nel caso estremo di fallimento "puro" della banca - cioè senza trasferimento dei rapporti bancari e di tutti i contratti in essere ad altro intermediario - l'impatto può risultare molto severo: oltre a valutare attentamente l'effetto di breve-medio periodo dell'interruzione dei rapporti finanziari con la clientela, occorre infatti considerare sia la presumibile rilevante perdita in conto capitale per molti dei creditori della banca non protetti dalla garanzia sui depositi, come anche la perdita occupazionale connessa con il licenziamento dei dipendenti della banca stessa.

## 2. Le piccole banche e il ruolo dei Fondi di Garanzia

Soprattutto negli Stati Uniti, l'esperienza passata dimostra che i fallimenti di piccole banche - o in genere di banche di comunità - hanno avuto effetti socio-economici particolarmente negativi e persistenti, con un impoverimento della popolazione e il deterioramento dell'attività economica locale.

Nell'Europa continentale, e in particolare in Italia, le Autorità e le stesse strutture dell'industria bancaria, come ad esempio i Fondi di Garanzia, hanno per un lungo periodo evitato i fallimenti atomistici delle banche, anche di quelle di piccole dimensioni, che potessero generare fenomeni di questo tipo. Anche nei casi estremi in cui si è resa necessaria la liquidazione della banca, si è sempre provveduto a trasferire i rapporti bancari ad altri intermediari, spesso con l'intervento dei Fondi di Garanzia, salvaguardando per quanto possibile le relazioni di clientela, almeno di quelle attive e sane<sup>1</sup>.

### 3. L'esperienza italiana delle BCC

Le Banche di Credito Cooperativo già da tempo si sono dotate di strumenti idonei alla gestione di situazioni di criticità (il primo **Fondo Centrale di Garanzia** era stato istituito nel 1978), segno di una particolare sensibilità al tema della prevenzione delle crisi, come ha di recente sottolineato anche il Responsabile dell'Unità di Risoluzione della Banca d'Italia, dr. Stefano De Polis intervenuto ad un convegno che Federcasse ha organizzato a Roma lo scorso 8 ottobre sullo stesso tema oggetto di questa Audizione.

L'attuale **Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo** (istituito nel 1997), a carattere settoriale e riservato pertanto solo alle BCC, ha un mandato molto ampio ad intervenire nelle situazioni di difficoltà tenendo conto della peculiarità della banca cooperative mutualistica, limitata nel reperimento di capitali e quindi - in alcune circostanze - difficilmente ricapitalizzabile con il ricorso al mercato dei capitali.

Il Fondo di Garanzia dei Depositanti ha assunto, dalla sua costituzione, funzioni sia di prevenzione delle crisi, sia di intervento per il risanamento di banche in temporanea difficoltà, come nei casi di grave dissesto. E ciò senza mai dover ricorrere al sostegno pubblico, neanche mediante l'accesso a

---

<sup>1</sup> Secondo la stessa Commissione Europea, il fallimento di una piccola banca andrebbe evitato in linea di principio: *"Le piccole istituzioni bancarie non hanno di norma un profilo di rischio elevato, spesso comportano minori rischi sistemici rispetto alle grandi banche, e in molti casi l'impatto di un fallimento su una più ampia economia è anch'esso minore. Allo stesso tempo, l'impatto potenziale del fallimento di una piccola banca non può essere ignorato, atteso che anche piccole istituzioni finanziarie possono creare rischi sistemici a causa del loro ruolo all'interno del sistema bancario, degli effetti cumulativi nei network in cui queste banche sono inserite, o dell'effetto contagio che possono causare attraverso la perdita di fiducia nel sistema bancario complessivo"* (Regolamento delegato della Commissione Europea 2015/63, Considerando n. 15).

forme di garanzia statale, come invece avvenuto per alcune grandi banche italiane.

Sono state realizzate in quasi 18 anni di attività del Fondo oltre settanta operazioni di risanamento e/o di risoluzione di BCC, che non hanno escluso casi di vera e propria liquidazione con trasferimento di attività e passività ad altre BCC o a Banca Sviluppo - la banca "di sistema" preposta a operazioni di salvataggio di ultima istanza - quando ciò si è reso necessario.

Soprattutto negli ultimi, l'aumento dell'incidenza di situazioni di difficoltà di BCC determinate dal peggioramento del quadro economico a livello dei territori, ha comportato una crescente complessità nella gestione e nella soluzione delle crisi, con un rilevante impegno economico e finanziario da parte del sistema, espresso principalmente attraverso articolati e complessi interventi del Fondo.

5

#### 4. Il nuovo contesto normativo

Nel nuovo contesto normativo, queste modalità di intervento dovrebbero subire un sostanziale cambiamento:

1. vigilanza più stringente (e accentrata),
2. minori discrezionalità nazionali,
3. forte accento sulla prevenzione,
4. armonizzazione spinta delle regole per la risoluzione delle banche in crisi (tra cui il *bail-in*),
5. rilevante carattere pubblicistico delle procedure di risoluzione,
6. interventi di risoluzione riservati alle banche "sistemiche",
7. uscita dal mercato per le piccole banche in crisi irreversibile,
8. più facile ricorso al rimborso dei depositanti in luogo di interventi a favore di operazioni di cessione di attività e passività ad altro intermediario (liquidazione atomistica).

Pur ammettendo molteplici modalità di intervento nella soluzione di una crisi bancaria, **la Direttiva BRR impone di fatto limiti stringenti agli interventi dei Fondi di Garanzia, in parziale contrasto con quanto stabilito dalla Direttiva DGS** che riforma e armonizza le regole sulla

garanzia dei depositi, conferendo ai Fondi obbligatori un ampio mandato di intervento.

Inoltre, la Commissione Europea intende sottoporre tutti gli interventi dei DGS obbligatori al vaglio delle norme sugli aiuti di Stato, **nonostante questi di norma utilizzino solamente risorse private e siano organismi gestiti su base privatistica senza alcuna ingerenza da parte dello Stato.** Piuttosto, l'obbligatorietà di adesione e la presunzione che i DGS operino sotto lo stretto controllo dello Stato renderebbero gli interventi dei Fondi del tutto equivalenti ad aiuti di Stato. Come sottolineato anche dal Presidente del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, questa interpretazione pone notevoli criticità sul piano operativo.

Del resto, l'ipotesi che una piccola banca possa adottare in piena autonomia misure di risanamento in una logica di prevenzione di una crisi sembra limitata dall'intrinseca bassa complessità aziendale, dall'assenza di rilevanti *asset* cedibili (partecipazioni, società controllate), dalla difficoltà a cedere sportelli nell'attuale e prospettico scenario di mercato. Proprio per questo, **gli interventi del FGD a favore di BCC in situazione di temporanea difficoltà hanno assunto una funzione "integrativa" alle misure di risanamento intrapreso**, che quasi sempre si sono basate sulla riduzione dei costi e sulla riqualificazione organizzativa e della *governance*, piuttosto che sulla cessione di *asset*.

D'altro lato, **gli interventi di risoluzione previsti dalla Direttiva BRR a favore di banche in crisi - che imporrebbero precise regole procedurali e l'eventuale accesso al Fondo unico di risoluzione e in ultima istanza al DGS - sembrano essere destinati solo alle banche che - in virtù della loro dimensione e/o del loro grado di interconnessione con il resto del sistema bancario - superino il cosiddetto "test dell'interesse pubblico".**

In ultima analisi, la crisi irreversibile di una banca di piccole dimensioni dovrebbe concludersi inevitabilmente con un'operazione liquidatoria.

Il vero pericolo per i clienti delle piccole banche non risiede, infatti, nell'applicazione del *bail-in* quanto, piuttosto, in **un meccanismo complesso di gestione delle crisi, che ad *excludendum* potrebbe condurre alla liquidazione atomistica di una piccola banca in crisi** e a rilevanti perdite per i depositanti con più di 100 mila euro sui conti (tra cui

anche imprese e professionisti), ma soprattutto a carico di obbligazionisti e altri creditori.

Qualora non si riesca a mitigare il processo *ad excludendum* di ogni intervento volto a prevenire il fallimento di una piccola banca, nel breve-medio periodo ciò potrebbe condurre a rilevanti fenomeni di ricomposizione della raccolta bancaria o anche a una graduale disintermediazione delle banche di minori dimensioni.

Sul tema della ricomposizione della raccolta in relazione all'applicazione della regola del *bail-in*, condivisibile appare la proposta dell'ABI relativa alla c.d. "*depositor preference estesa*" e all'auspicabile posticipo al 1° gennaio 2019 dell'entrata in vigore di tale regime, con l'obiettivo di favorire anche una soluzione condivisa a livello comunitario.

7

## 5. Le proposte del Credito Cooperativo

Se vi è un ancora un futuro per banche di piccole dimensioni che intendano mantenere una piena autonomia, si ritiene che **l'azione dei Fondi di Garanzia di natura settoriale** (come quello delle BCC) **debba essere principalmente volta a scongiurare fallimenti atomistici attraverso azioni preventive**. Con particolare riferimento alle BCC, in attesa che la riforma del Credito Cooperativo dia vita ad un gruppo cooperativo che superi i limiti dell'attuale assetto, una possibile linea di lavoro coerente con il nuovo impianto normativo potrebbe declinarsi nel modo seguente:

- **definire un assetto regolamentare e di *governance* del Fondo che rispetti fortemente principi di autonomia dal Governo e dalle Autorità statali**, in modo che le decisioni circa l'utilizzo delle risorse private non possano essere in alcun modo ascrivibili allo Stato: al contempo, definire il ruolo di supervisione assegnato all'Autorità competente nazionale in termini appunto di supervisione sul rispetto delle regole cui il Fondo deve conformarsi secondo le norme europee;
- **favorire l'esercizio degli interventi preventivi** laddove la banca non sia in grado di fare leva solamente sulle proprie risorse, pur nel

rispetto di fondamentali principi di mercato e di economicità dell'operazione;

- **definire schemi pre-autorizzati di intervento del Fondo che possano superare l'approccio valutativo caso per caso** anche da parte della Commissione Europea e consentire l'erogazione di interventi con tempi e modalità adeguati alle esigenze di soluzione di una crisi bancaria;
- **contribuire a elaborare modelli di analisi adeguati per l'applicazione del test dell'interesse pubblico** in modo da non escludere a priori che una piccola banca possa essere ammessa a una procedura di risoluzione;
- **elaborare modelli di analisi più complessi per la stima del minor onere** in caso di liquidazione atomistica, al fine di tenere conto degli effetti particolarmente negativi che l'aspettativa di rilevanti perdite a carico di comunità più o meno estese possa generare ed esplicitare anche sulla stessa procedura liquidatoria;
- **avanzare proposte e ipotesi di integrazione del Fondo obbligatorio con uno schema a carattere volontario**, eventualmente soggetto a un limite temporale con clausola di rinnovabilità, preposto ad erogare interventi di sostegno del tutto svincolati dal vaglio degli aiuti di Stato e da procedimenti autorizzativi.

Inoltre il Credito Cooperativo italiano ritiene che **tali obiettivi possano essere anche favoriti da alcune modifiche agli schemi di decreto legislativo oggetto della presente Audizione<sup>2</sup>**, che sono attualmente all'esame delle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato per il parere, in attuazione della delega contenuta negli articoli 1 e 8 della Legge 9 luglio 2015 n. 114, c.d. Legge di delegazione europea 2014.

Più nel dettaglio:

- con riferimento ai **“piani di risanamento in forma semplificata”** ed in coerenza con quanto riportato nel Considerando 14 della Direttiva 2014/59/UE c.d. BRRD, si auspica che, nel prevedere in determinate

---

<sup>2</sup> Ci si riferisce appunto all'Atto del Governo n. 208, recante modifiche al T.U.B. e al T.U.F. in attuazione della Direttiva 2014/59/UE (c.d. BRRD) e all'Atto del Governo n. 209, recante attuazione della medesima Direttiva 2014/59/UE (c.d. BRRD).



circostanze modalità semplificate di adempimento di tali obblighi, **si garantisca altresì che i relativi oneri amministrativi siano ridotti al minimo;**

- in coerenza con il Considerando 14 della Direttiva 2014/59/UE che chiede alle Autorità di considerare anche l'eventuale appartenenza dell'ente a sistemi di solidarietà mutualistica per le società di credito cooperativo, e in considerazione anche di quanto disposto dalla c.d. Legge di delegazione europea 2014 che, in relazione all'applicazione dello strumento del *bail-in*, suggerisce di individuare modalità applicative coerenti con la forma societaria cooperativa, **si auspica che, gli schemi di decreto legislativo in oggetto, tengano conto anche dell'esistenza e della protezione fornita dal Fondo di Garanzia degli Obbligazionisti (FGO)<sup>3</sup>;**
- in relazione ai “contributi ordinari al fondo di risoluzione”, ed in coerenza con l'invito formulato al Governo<sup>4</sup> in sede di approvazione della citata “Legge di delegazione europea 2014”, **si auspica infine l'accoglimento dell'opzione contenuta all'Art. 20, Par. 5 del Regolamento Delegato (UE) 2015/63 della Commissione del 21 ottobre 2014, che da facoltà agli Stati membri di autorizzare – seppur per un periodo iniziale – determinati enti a versare annualmente una somma forfettaria di 50.000 euro circa.**

---

<sup>3</sup> Il Fondo di Garanzia degli Obbligazionisti (FGO) è un consorzio costituito tra Banche di Credito Cooperativo. Il Fondo è stato costituito il 22 luglio 2004 ed ha iniziato a svolgere la sua attività dal 1° gennaio 2005. Scopo del Fondo, attraverso l'apprestamento di un meccanismo di garanzia collettiva da parte delle banche consorziate, è la tutela dei portatori, persone fisiche o giuridiche, di titoli obbligazionari emessi dalle Banche consorziate. La garanzia è attuabile nell'ipotesi di mancato adempimento alla scadenza dell'obbligo di rimborso dei ratei di interessi o del capitale, nei limiti e con le modalità previsti dallo Statuto e dal Regolamento del Fondo.

<sup>4</sup> Ordini del giorno n. 9/3123/9 e n. 9/3123/12 presentati alla Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame del ddl c.d. “Legge di delegazione europea 2014” ed accolti entrambi il 2 luglio 2015 con parere favorevole da parte del Governo.

### I numeri e le quote di mercato delle BCC nell'economia e nella società italiane.



10

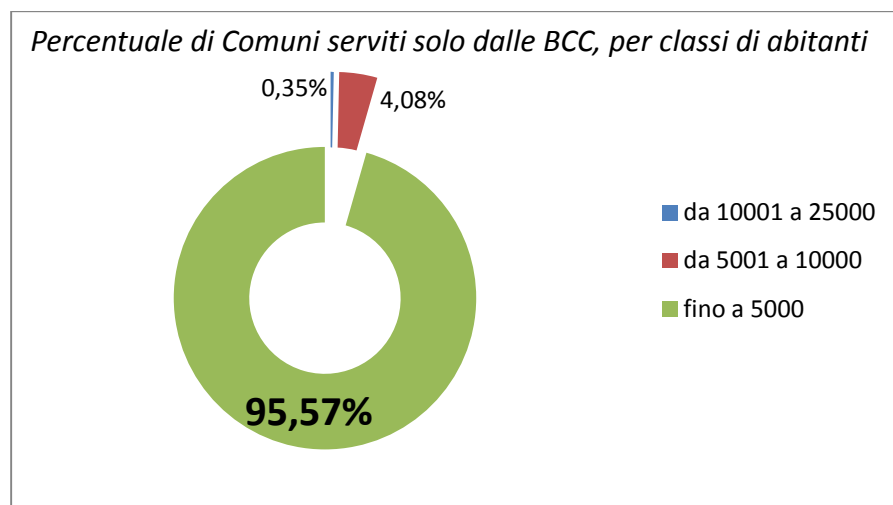
Dati al 30.6.2015.

### Le quote di mercato delle BCC



\* Dati a dicembre 2014

Le BCC sono presenti in 2.703 comuni. In 575 le BCC-CR rappresentano l'unica presenza bancaria.



## La posizione patrimoniale delle BCC

	BCC-CR						INDUSTRIA BANCARIA					
	dic-10	dic-11	dic-12	dic-13	dic-14*	mar-15*	dic-10	dic-11	dic-12	dic-13	dic-14*	mar-15*
TOTAL CAPITAL RATIO	15,2%	15,1%	15,1%	15,4%	16,5%	16,5%	12,4%	13,0%	13,8%	13,9%	14,5%	n.d.
TIER1 RATIO	14,1%	14,0%	14,1%	14,4%	16,1%	16,1%	9,3%	10,0%	11,1%	11,0%	12,3%	n.d.

Fonte: dal 2009 al 2013= Relazione Annuale B.I. ; 2014=segnalazioni di vigilanza per le BCC-CR e rapporto sulla stabilità finanziaria B.I. per il sistema bancario

\*Dal 1° gennaio di quest'anno sono in vigore le nuove regole sul capitale delle banche (Basilea 3), così come definite in ambito europeo dal pacchetto legislativo CRD4-CRR. In Italia la nuova regolamentazione sarà pienamente operativa dal 2018; i coefficienti patrimoniali calcolati secondo le nuove regole non sono direttamente confrontabili con quelli calcolati in precedenza

- Le BCC sono le banche dei territori, sono l'espressione del "bank in Italy" (possedute e governate da chi abita e opera nelle comunità locali).
- Hanno **accresciuto** la partecipazione ed il coinvolgimento dei **soci-clienti**.
- Hanno **incrementato l'occupazione** diretta ed indiretta.
- Finanziano **l'economia reale e soprattutto i piccoli operatori economici** (le BCC erogano in prevalenza crediti alle imprese artigiane, alle imprese agricole, alle piccole imprese, al Terzo settore e al non-profit (soprattutto cooperative sociali).
- Le BCC per norma **devono erogare almeno il 95% del credito** solo a famiglie e imprese residenti e operativi nel territorio nel quale esse operano. Non effettuano erogazioni di credito oltre il territorio nazionale.
- Hanno mediamente una **elevata patrimonializzazione**.
- Non operano in derivati "speculativi"** (peraltro non ammessi dalla normativa speciale per le BCC) se non in quelli di "copertura".

- **Non** pagano **stock option** ai propri manager.
- Sono **sottoposte a tutte le regole europee e nazionali** (Basilea3, Mifid, principi contabili IFRS, revisione legale dei conti, revisione cooperativa, ecc).