



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

***"LA GOVERNANCE DELLE BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO E
LE NUOVE REGOLE DI VIGILANZA"***

RELATORE:

CH.MO PROF. SAPIENZA ELENA

LAUREANDO/A: D'AGOSTINO CHIARA
MATRICOLA N. 1113024

ANNO ACCADEMICO 2017 – 2018

INDICE

Introduzione.....	3
Capitolo 1 – LE BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO.....	5
1.1 Cenni storici.....	5
1.2 Peculiarità e organizzazione del Credito Cooperativo.....	6
1.3 Il modello di amministrazione tradizionale.....	8
Capitolo 2 – LE RAGIONI DELLA RIFORMA E IL GRUPPO BANCARIO COOPERATIVO: LA NUOVA GOVERNANCE.....	11
2.1 Criticità del Credito Cooperativo.....	11
2.2 Cause endogene.....	12
2.3 Cause esogene: il quadro europeo.....	14
2.4 Le novità introdotte dalla Riforma. Il Gruppo Bancario Cooperativo.....	16
2.5 Il nuovo governo societario delle BCC.....	19
Capitolo 3 – OSSERVAZIONI CRITICHE.....	22
3.1 Il paradosso della grande dimensione.....	22
3.2 Il rischio di perdita di autonomia delle BCC.....	23
3.3 Il conflitto di interessi e la governance del GBC.....	24
Conclusioni.....	26
Bibliografia.....	28

INTRODUZIONE

Le Banche di Credito Cooperativo rappresentano una particolare tipologia di banca, che svolge la propria attività in forma di società cooperativa e senza fini di lucro. I principi cardine di questo modello sono il localismo e la mutualità in favore dei soci, e, più in generale, finalità etiche di ispirazione cristiana che hanno consentito di sostenere e far crescere l'economia in territori tendenzialmente periferici del nostro Paese.

La crisi finanziaria del 2007, che in Italia ha colpito soprattutto le piccole e medie imprese, principali clienti delle BCC, ha determinato una situazione di grave impasse in numerose Banche di Credito Cooperativo. Infatti il loro modello di business ruota principalmente intorno al credito al dettaglio, per sua natura esposto all'andamento dell'economia reale, e la dimensione contenuta ha spesso reso difficile la riduzione dei costi fissi. (Bodellini, 2017). A ciò si sono aggiunti il timore diffuso per il sistema bancario italiano a seguito del fallimento di diverse banche fra il 2013 e il 2015 e la delicata questione dell'intervento pubblico in banche private, discussa sia nel Paese che a livello europeo. Questo spiega anche il motivo per cui, negli ultimi anni, la direzione degli interventi delle Autorità Bancarie nazionali ed europee sia stata quella di rimarcare l'importanza della capitalizzazione di una banca e della qualità del suo credito.

Inoltre, il credito cooperativo ha manifestato in svariati casi problemi di governance (in termini di conflitto di interessi, remunerazione, cumulo degli incarichi) come sostenuto in diversi interventi dal dott. Barbagallo in qualità di Capo del Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia.

La situazione su descritta ha determinato l'emanazione del d.l. 14 febbraio 2016, n. 18, (convertito con modifiche con l. 8 aprile 2016, n. 49) con il quale è stato introdotto l'obbligo per le Banche di Credito Cooperativo di aderire a un Gruppo Bancario Cooperativo quale condizione per continuare a svolgere l'attività bancaria in forma di BCC (fatta salva la possibilità per la singola banca di trasformarsi in S.p.A. in presenza di determinati requisiti e previa autorizzazione di Banca d'Italia).

Nonostante la nuova legge intenda tutelare l'identità e il ruolo delle BCC non modificando la proprietà delle stesse e confermandone le caratteristiche di base (l'operatività prevalente con i soci, il localismo della compagine sociale, le clausole mutualistiche dello statuto, il principio del voto capitario), diverse sono state le osservazioni critiche. In attesa della piena attuazione

della riforma, la questione rimane tutt'oggi aperta ed al centro di discussioni sia in ambito istituzionale che a livello operativo.

Il primo capitolo inizierà con dei brevi cenni storici sulle BCC per poi descrivere le loro peculiarità. Verrà quindi illustrata l'attuale consistenza nel panorama bancario italiano del sistema BCC, la sua struttura e gli assetti di governo societario.

Nel secondo capitolo si cercherà prima di comprendere le ragioni della riforma osservando quali sono state le criticità del settore, contestualizzandole alla situazione generale del sistema bancario europeo degli ultimi anni, e in particolare saranno esaminati i dati di settore del 2015 (anno precedente la riforma). Successivamente verranno trattati gli importanti cambiamenti in materia di governance intervenuti con la legge di riforma 49/2016 e verrà descritto il modello del nuovo Gruppo Bancario Cooperativo.

Infine, nel terzo capitolo, verranno riportate una serie di osservazioni critiche di alcuni esperti sulle novità legislative, con particolare riferimento a ciò che attiene governance e gestione delle BCC.

CAPITOLO 1

LE BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO

1.1 Cenni storici

Le Banche di Credito Cooperativo sono nate intorno alla fine dell'Ottocento in Germania come Casse Rurali e Artigiane, per stimolare la vita economica di contesti sociali arretrati rispetto ai poli industriali europei e afflitti, ai tempi, da povertà e da fenomeni di usura. L'obiettivo principale era quindi quello di consentire ad agricoltori e artigiani residenti in quei territori poco sviluppati di ottenere prestiti a condizioni più accettabili rispetto a quelle proposte dalle banche tradizionali. Dalla Germania questa esperienza si diffonderà presto in tutta Europa. La prima Cassa Rurale italiana venne costituita nel 1883 a Loreggia, in provincia di Padova, ad opera di Leone di Wollemborg. Nel 1891, l'enciclica "Rerum Novarum" di Papa Leone XIII divenne il manifesto di un importante movimento sociale ed economico, spinta fondamentale che porterà, nel 1897, alla presenza sul territorio di circa 900 Casse Rurali per la maggior parte di ispirazione cattolica. Durante il periodo fascista si ridusse notevolmente il numero delle Casse che con la Legge Bancaria del 1937 videro limitare il loro ambito di attività al credito agricolo e artigiano. Il rilancio delle Casse Rurali avvenne nel periodo repubblicano con l'entrata in vigore della Costituzione, che all'art. 45 recita "La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità".¹

La politica creditizia italiana ha rivolto tradizionalmente particolare attenzione alle banche locali e al loro sviluppo. Uno studio di Albareto e Trapanese (1999) sugli anni Cinquanta, mette in luce come la Banca d'Italia, guidata allora da Donato Menichella, abbia da sempre perseguito l'obiettivo di sviluppare il "localismo". L'idea di fondo sostenuta da Menichella era quella di promuovere lo sviluppo delle banche locali piuttosto che far penetrare nelle zone periferiche le banche maggiori. Il vantaggio delle prime consisteva infatti nella vicinanza e nella conoscenza dell'imprenditoria del proprio territorio. Una conoscenza che avrebbe potuto consentire un'efficace allocazione del credito grazie alla profonda comprensione dei bisogni dei piccoli imprenditori da parte degli istituti. Menichella aveva dunque intuito che il

¹ http://www.creditocooperativo.it/template/default.asp?i_menuID=35348

vantaggio competitivo delle banche locali dovesse fondarsi sul binomio informazione-reputazione. (Ferri, Masciandaro, Messori, 2000).

Nel corso degli anni e ancora oggi le Casse rurali, denominate dal 1993 “Banche di Credito Cooperativo – BCC”, hanno mantenuto lo stretto rapporto con il territorio di riferimento, preservando la propria finalità etica nell’epoca della grande speculazione finanziaria. Vengono definite banche locali insieme alle Banche Popolari² e alla Casse di risparmio, le quali hanno tuttavia perso le finalità no-profit, essendo oggi, con l’evoluzione della normativa bancaria, equiparate alle altre banche.

1.1 Peculiarità e organizzazione del credito cooperativo

Le BCC sono società cooperative per azioni (S.C.P.A.) o a responsabilità limitata (S.C.A.R.L.). Hanno l’obiettivo principale di promuovere lo sviluppo delle realtà economiche e sociali dei territori di riferimento, ispirandosi al principio del “localismo”. La zona di competenza territoriale comprende i comuni dove la banca ha la sede legale, le succursali e i comuni limitrofi con contiguità territoriale. La loro attività si rivolge ad ambiti territoriali circoscritti e principalmente alle imprese di minori dimensioni e alle famiglie, facendo in modo che la dimensione operativa rimanga contenuta.

I soci delle Banche di Credito Cooperativo sono le persone, le imprese e le associazioni che svolgono la loro attività in via continuativa nella zona di competenza della banca ed i soggetti che qui risiedono. Come per le società per azioni, anche il capitale delle società cooperative è costituito dalle azioni dei soci. La differenza consiste nel fatto che le cooperative non hanno come obiettivo quello di distribuire ad ogni socio il dividendo che gli spetta, ma piuttosto quello di offrire ai soci il proprio prodotto o il proprio servizio (in questo caso, il credito) a condizioni vantaggiose. La motivazione sociale del profitto, declinata secondo i valori di solidarietà e partecipazione, e la centralità della persona costituiscono le fondamenta del mondo delle BCC.

Le Banche di Credito Cooperativo sono “mutualistiche” poichè erogano il credito principalmente ai soci. Tale modalità di destinazione viene definita come *principio della prevalenza*, che viene soddisfatto quando più del 50% delle attività di rischio è destinato ai

² Le Banche Popolari sono state protagoniste di un’evoluzione storica che le ha portate oggi ad aver mantenuto la forma giuridica di società cooperativa allontanandosi progressivamente dalle finalità mutualistiche. In questa direzione è intervenuta anche la riforma delle Popolari del 2015, che ha previsto, per quelle di maggiori dimensioni, la trasformazione in S.p.A.

soci oppure ad attività prive di rischio. Tuttavia, per limitati periodi di tempo, le singole BCC possono derogare al suddetto principio operando prevalentemente con altri soggetti non-soci: in tal caso è necessaria l'autorizzazione di Banca d'Italia.

Secondo quanto stabilito nel Testo Unico Bancario, le Banche di Credito Cooperativo sono tenute a destinare almeno il 70% degli utili netti annuali a riserva legale e una quota del 3% di questi ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. Gli utili residui dovranno essere devoluti in beneficenza o ad iniziative di mutualità, sociali o culturali.³

La rete del Credito Cooperativo conta 278⁴ BCC – Casse Rurali. Nel sistema bancario nazionale ad esse fa capo circa il 15,8% degli sportelli bancari italiani e intorno al 6% dell'attivo complessivo del sistema. Al 31 marzo 2018 si contavano: 1.276.984 soci; 29.738 dipendenti; una provvista (raccolta da clientela + obbligazioni) pari a 158,4 miliardi di euro, con un quota di mercato della raccolta dalla clientela comprensiva di obbligazioni del 7,9%; ed un Patrimonio (capitale e riserve) che raggiungeva i 19,4 miliardi. Gli impieghi erogati dalle BCC italiane rappresentano il 22,8% del totale dei crediti alle imprese artigiane; l'8,6% alle famiglie consumatrici; il 18,5% alle famiglie produttrici; l'8,8% delle Società non finanziarie; il 14,0% alle Istituzioni senza scopo di lucro (Terzo Settore).⁵

Il Credito Cooperativo si articola su due lati: associativo e imprenditoriale. Dal lato associativo le BCC aderiscono alle Federazioni Locali (che rappresentano una o più regioni), a loro volta associate a Federcasse (1950), la Federazione Italiana delle BCC-CR, cui sono attribuite funzioni di rappresentanza, tutela della categoria e di assistenza in diversi ambiti (legale, fiscale, organizzativo, di comunicazione, di formazione). Per quanto riguarda il lato imprenditoriale, ogni BCC deve aderire ad un Gruppo Bancario Cooperativo. Adesione, questa, necessaria per continuare a esercitare l'attività bancaria in forma di società cooperativa. La scelta del Gruppo di cui far parte fra ICCREA Bancaimpresa SpA e Cassa Centrale Banca è discrezionale. Ai due gruppi nazionali se ne aggiunge uno provinciale: la Cassa Centrale Raiffeisen di Bolzano.⁶

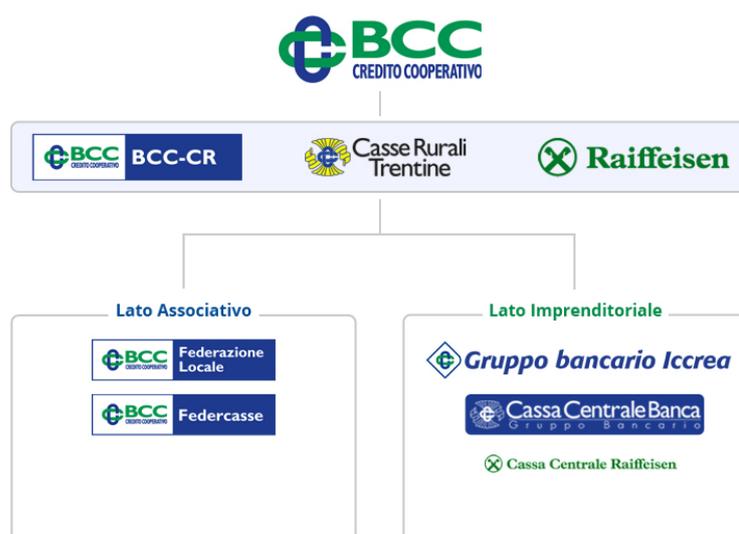
³ http://www.creditocooperativo.it/template/default.asp?i_menuID=35356

⁴ Dato al 4 giugno 2018 (http://www.creditocooperativo.it/template/default.asp?i_menuID=35340)

⁵ http://www.creditocooperativo.it/template/default.asp?i_menuID=35340

⁶ http://www.creditocooperativo.it/template/default.asp?i_menuID=35375

Figura 1. La struttura del Credito Cooperativo



1.2 Il modello di amministrazione tradizionale

Le BCC svolgono, come già detto, attività bancaria e rivestono la forma giuridica di società cooperativa per azioni, oppure di società cooperativa a responsabilità limitata, quindi la disciplina normativa primaria applicabile è quella contenuta nel Testo Unico Bancario nella relativa sezione, ed in parte quella del codice civile, titolo IV, Capo I (ad eccezione delle disposizioni cui fa riferimento l'art. 150-bis del TUB, da ritenersi non applicabili).

In tema di organizzazione e governo societario si applicano, come normativa secondaria, le Disposizioni di Vigilanza della Banca d'Italia (Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013). Le norme in tema di governance bancaria si articolano quindi fra diritto comune e diritto bancario, a cui si aggiunge lo statuto sociale.

Lo statuto sociale normalmente definisce i principi ispiratori, l'attività e la gestione della società. In particolare, nelle Banche di Credito Cooperativo è determinante per la definizione del carattere cooperativo della banca, delle finalità mutualistiche e del servizio al territorio. Disciplina, fra l'altro, le categorie di soci e i requisiti e le procedure per la loro ammissione; i criteri di operatività prevalente con i soci, la competenza territoriale, le attività consentite.⁷

Le BCC possono scegliere il modello di governo societario fra quelli offerti dal legislatore (monistico, dualistico, tradizionale) oppure regolare il proprio assetto conformandosi allo statuto-tipo redatto da Federcasse su proposta delle banche associate.

Lo statuto tipo adotta il modello tradizionale di amministrazione e controllo, caratterizzato dalla classica distribuzione di poteri e competenze fra tre principali organi: assemblea dei

⁷ Circ. n.285/2013, Parte terza, Capitolo VI, sez. II

soci, consiglio di amministrazione e collegio sindacale, affiancati dal collegio dei *probiviri*, dal direttore generale e talvolta da un comitato esecutivo:

- 1) L'assemblea dei soci delle BCC ha la funzione di formare la volontà della compagine sociale nelle materie di competenza attribuitegli dalla legge o dallo statuto. Può avere carattere ordinario e straordinario.

L'assemblea a convocazione ordinaria delibera circa l'approvazione del bilancio d'esercizio, la nomina e la revoca degli amministratori, dei sindaci e dei revisori, determinandone i compensi, oltre che per altre materie che derivano dalla natura cooperativa e dall'attività bancaria delle BCC, salvo quanto previsto dalla normativa introdotta con la riforma (legge 49/2016).

Le delibere dell'assemblea straordinaria hanno ad oggetto le modifiche statutarie, nomina, sostituzione e poteri dei liquidatori e altri atti previsti dalla legge.

Lo statuto stabilisce che possono partecipare all'assemblea per prendere parola, ma senza diritto di voto, rappresentanti della Federazione locale e dei Fondi di Garanzia cui la BCC aderisce e un rappresentante di Federcasse.

- 2) Il consiglio di amministrazione è l'organo a cui è generalmente attribuita la gestione e l'amministrazione ordinaria e straordinaria della società, ad esclusione delle competenze riservate per legge all'assemblea.

Lo statuto-tipo affida al CdA le decisioni che riguardano:

- ammissione, esclusione e recesso dei soci;
- rapporti mutualistici con i soci;
- indirizzi generali di gestione e assetto dell'organizzazione;
- orientamenti strategici, piani industriali e finanziari e politiche di gestione del rischio;
- nomina e attribuzioni del direttore e dei componenti la direzione;
- assunzione e cessione di partecipazioni;
- approvazione e modifica dei regolamenti interni;
- iniziative per lo sviluppo morale e culturale dei soci nonché per la promozione della cooperazione e per l'educazione al risparmio e alla previdenza;
- la nomina, sentito il collegio sindacale, dei responsabili delle funzioni di controllo sulla gestione dei rischi, di revisione interna e di conformità;
- modifiche dello statuto di adeguamento a disposizioni normative e che siano conformi allo statuto-tipo della categoria.

Il consiglio di amministrazione, nel rispetto delle disposizioni di legge e di statuto, può delegare proprie attribuzioni ad un comitato esecutivo, determinando in modo chiaro e analitico i limiti quantitativi e di valore della delega.

- 3) Il collegio sindacale di una società, secondo quanto sancito dall'art. 2403 del codice civile, tipicamente vigila sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento.

Nel caso delle BCC, è imposto al collegio dall'art.52 del TUB di informare la Banca d'Italia riguardo eventuali irregolarità di gestione e violazioni di norme che disciplinano l'attività bancaria.

Tuttavia, per via delle recenti novità introdotte dalla riforma del credito cooperativo, la regolazione delle suddette materie non sarà più di competenza esclusiva dello statuto. Infatti la vigenza dello statuto tipo è destinata a venire meno con l'iscrizione del gruppo nell'albo dei gruppi bancari. La nuova normativa stabilisce che ogni BCC, entro il termine della fase transitoria prima che sia completamente attuata la legge di riforma, debba adeguare il proprio statuto al contratto di coesione e allo statuto della capogruppo S.p.A., conformandolo alle Disposizioni emendate del TUB.

CAPITOLO 2

LE RAGIONI DELLA RIFORMA E IL GRUPPO BANCARIO COOPERATIVO: LA NUOVA GOVERNANCE

2.1 Criticità del credito cooperativo

Negli ultimi anni la crisi economica, che ha colpito in particolar modo le piccole-medie imprese, ha generato continui bisogni di finanziamenti affinché le imprese stesse potessero far fronte ai costi di gestione dell'attività. Queste esigenze hanno evidenziato la necessità di un rafforzamento sistemico dell'organizzazione imprenditoriale e della capitalizzazione delle banche. Numerosi interventi in materia creditizia dell'Unione Europea hanno perciò richiesto agli istituti di credito operanti sul territorio una governance efficiente ed una spiccata capacità di ricorrere a strumenti di mercato piuttosto che a finanziamenti pubblici per risolvere situazioni di sofferenza. (Cardarelli, 2016)

Le ragioni che hanno indotto il legislatore a modificare l'intero sistema Credito Cooperativo imponendo un nuovo modello organizzativo, possono essere definite di natura sia endogena che esogena (Sciarrone Alibrandi A., 2016). Le prime riguardano le caratteristiche strutturali intrinseche delle BCC e comprendono:

- il voto capitaro e i limiti al possesso azionario che escludono il ricorso al mercato dei capitali;
- le ridotte dimensioni e la grande frammentazione, che spesso hanno ostacolato la realizzazione di una buona governance;
- i costi elevati e la ridotta redditività;
- il protrarsi della crisi economica che ha indotto ad un incremento degli NPLs⁸;

Le ragioni esogene, riferibili principalmente al mutato contesto europeo dei mercati finanziari, riguardano:

- l'evoluzione della normativa internazionale ed europea e l'affermarsi del principio *one size fits all*, che richiedono maggiore capitalizzazione, maggiore attenzione ai requisiti del board, facilitazione/irrobustimento dell'attività di vigilanza (che a sua volta richiede una riduzione del numero delle banche vigilate);
- la richiesta di maggiore efficienza e di adeguamento alla sfida tecnologica.

⁸ I Non Performing Loan (crediti deteriorati) sono crediti della banca (mutui, finanziamenti, prestiti) per i quali la riscossione è incerta sia in termini di rispetto della scadenza sia per l'ammontare dell'esposizione di capitale.

2.2 Cause endogene

Negli ultimi anni l'attenuata domanda di credito, le numerose rettifiche di valore sui crediti e la riduzione dei tassi di interesse hanno determinato una riduzione della redditività. Per testimoniare tale andamento, qui di seguito verranno riportati i dati di uno studio di Catturani (2016) relativi al 2015 (anno precedente la riforma), svolto grazie ai dati forniti da Federcasse.

In quell'anno, la quota di mercato dei finanziamenti erogati dal Credito Cooperativo era diminuita, passando dal 7,3% al 7,2%. Un trend negativo si era manifestato sia per le famiglie consumatrici (gli impieghi per queste erano cresciuti in maniera meno consistente rispetto al resto del sistema bancario), sia per le famiglie produttrici (il credito verso queste ultime era diminuito di -1,4% contro -1,1% della media di sistema) . Complessivamente il credito alle imprese si era ridotto del 3%, coerentemente con ciò che stava avvenendo in tutto il sistema bancario nazionale. Le politiche prudenziali finalizzate a garantire maggiore stabilità hanno comportato infatti una diminuzione della redditività e degli investimenti verso le imprese, soprattutto per quelle con meno di 20 addetti.

Per quanto riguarda la qualità del credito, nel 2015 il flusso di nuovi crediti deteriorati in rapporto al totale dei crediti nel sistema bancario italiano, pur riducendosi dal 4,8% del 2014 al 3,7%, si era riportato ai livelli del 2008. Nel caso delle BCC, il rapporto sofferenze lorde/impieghi era pari all'11,4% (10,9% nell'industria bancaria); l'incidenza delle inadempienze probabili sugli impieghi era al 7,8% (6,8% nel sistema bancario); invece i crediti deteriorati risultavano a fine 2015 pari al 20,3% degli impieghi lordi (18,4% nella media di sistema).

Il patrimonio delle BCC è sempre stato consistente. Tuttavia, la capacità di rafforzarlo, soprattutto in casi di necessità, è limitata dai vincoli all'accesso al mercato dei capitali. Nel 2015, il loro patrimonio complessivo era pari a circa 20,3 miliardi di euro (in crescita dello 0,6% rispetto al 2014). Gli indici patrimoniali confermavano il trend, con valori superiori a quelli delle altre banche (il Tier1/CET1 ratio era pari a 16,6% ed il Total Capital Ratio a 17%).

La redditività era stata colpita anche dalla riduzione del margine di interesse, che proprio per le BCC, dato il loro peculiare modello di business, rappresenta la fonte principale dei ricavi. Questa problematica nel 2015 era stata accentuata dalla crescita dei costi operativi delle BCC (+5,7% contro il +1,3% dell'anno precedente) imputabile parzialmente ai contributi erogati in

occasione del decreto Salva-banche del novembre 2015.⁹ I fattori in questione hanno assorbito il risultato di gestione, facendo sì che le BCC chiudessero l'anno con un utile netto aggregato negativo di -96 milioni di euro.

La situazione pre-riforma era quindi caratterizzata da politiche di prezzo moderate (dovute alla particolare attenzione al socio) e da costi elevati, i quali hanno compromesso redditività e aumenti di patrimonio. Tutto ciò ha rappresentato una seria problematica soprattutto dopo la creazione dell'Unione bancaria e dei conseguenti nuovi regolamenti.

Nel 2015 un dato positivo ha riguardato invece la crescita dei soci (+3,3%), ed in particolare dei soci che non avevano linee di credito (+3,5%). Ciò ha dimostrato come anche in anni critici per tutto il settore bancario italiano, la fiducia nelle banche cooperative stava sopravvivendo. (Catturani, 2016)¹⁰

In aggiunta alle problematiche di settore sopra rilevate, Barbagallo (2016) ha evidenziato come lo sviluppo tecnologico, la diffusione di canali alternativi di distribuzione e la crescita della competitività fra intermediari hanno reso necessari investimenti in tecnologia e razionalizzazioni delle reti distributive. Gli investimenti per l'innovazione richiedono solitamente la presenza di economie di scala, che per il modello BCC sono difficilmente realizzabili in ragione della limitata possibilità di ampliare l'offerta dei propri prodotti. Di conseguenza, per tentare di aumentare la produttività, la soluzione ritenuta più praticabile è stata quella di razionalizzare la rete degli sportelli, per fare in modo di ridurre i costi operativi. Essa è infatti tutt'ora in corso (si è passati dai 4.414 sportelli del 2015 ai 4.251 al 31 marzo 2018).

Infine, le criticità che hanno riguardato il funzionamento del governo societario delle banche cooperative sono state individuati da Banca d'Italia fra le seguenti:

- pletoricità degli organi con professionalità inadeguate e poco diversificate;
- limitato ricambio degli esponenti;
- scarsa dialettica interna;
- assenza di effettivi contrappesi alle figure di vertice;
- scarsa attenzione ai presidi normativi e del sistema dei controlli sul tema dei conflitti d'interesse. (Barbagallo, 2016)

⁹ Con il *Decreto Salva Banche* ([decreto legge 183/2015 recante Disposizioni urgenti per il settore creditizio](#)), approvato il 22 novembre 2015 dal Consiglio dei Ministri, è stato avviato il progetto elaborato dalla Banca d'Italia e dal Ministero dell'Economia per il risanamento di quattro banche commissariate (Cassa di Risparmio di Ferrara, Cassa di Risparmio di Chieti, Banca delle Marche e Banca Etruria).

Il decreto prevedeva il salvataggio dei quattro Istituti bancari in difficoltà finanziaria attingendo a risorse private ed ai fondi forniti dalle banche stesse, confluiti nel Fondo interbancario a tutela dei depositi.

¹⁰ Fonte: Elaborazioni Federcasse – Servizio Studi, Ricerche e Statistiche su dati Banca d'Italia

La struttura di gruppo è stata pensata proprio per far fronte alle problematiche illustrate sopra. Una capogruppo S.p.A. adeguatamente capitalizzata e con ampi poteri di indirizzo e controllo dovrebbe infatti essere in grado di provvedere sia al sostegno finanziario delle BCC che al superamento delle debolezze in tema di governance.

2.3 Cause esogene: il quadro europeo

Nell'Unione europea, in particolare nell'Eurozona, i nuovi assetti delle regole di vigilanza confermano la centralità del patrimonio come prima garanzia di una sana e prudente gestione, richiedendo agli intermediari sempre più mezzi propri per la gestione dei rischi e la capacità di aumentare il capitale velocemente in determinati casi.

Con la nascita della c.d. Unione Bancaria, la finalità principale per i Paesi dell'Eurozona diventa quella di integrare, armonizzare e coordinare i sistemi creditizi di tutti i paesi che adottano l'euro come valuta (Capriglione e Troisi, 2014). Tale processo può avvenire solo attraverso l'attività di vigilanza e supervisione europea della Banca Centrale e la predisposizione di meccanismi comuni di risoluzione delle crisi bancarie.

Il Comprehensive Assessment, che sarà richiesto alle BCC dalla Banca Centrale Europea per effetto della vigilanza diretta cui saranno sottoposti i due GBC nazionali (Bindelli, 2018), è l'esercizio con cui la BCE verifica lo stato di salute dei principali gruppi bancari europei attraverso due operazioni: Asset Quality Review e Stress test. Il problema si pone perché le regole per la valutazione dei crediti del Comprehensive Assessment non possono essere applicate rigidamente nel sistema capogruppo-BCC, essendo state pensate per le grandi industrie europee e mondiali. Le BCC infatti erogano credito principalmente a ditte individuali e micro-imprese, le quali non presentano bilanci strutturati e formalità amministrative paragonabili a quelli richiesti alle società per azioni (Bindelli, 2018).

Inoltre, dalle Autorità europee è stata posta particolare attenzione anche alla qualità della governance bancaria. La crisi finanziaria ha reso evidenti profonde mancanze nel funzionamento e nella composizione degli organi di amministrazione (CdA) delle banche anche a livello europeo. Tali mancanze hanno portato a malfunzionamenti nelle funzioni di governo dei rischi, e alla mancanza di una vigilanza complessiva da parte del board.

In tale contesto volto a garantire l'accesso alla governance delle banche solo a figure "suitable"¹¹, la vigilanza europea ha pubblicato in data 15 maggio 2017 le Linee Guida che disciplinano i requisiti di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali. Obiettivo di

¹¹ <https://www.bankingsupervision.europa.eu>

tale documento è dare agli istituti, vigilati e non, un “framework” comune con il quale valutare l’appropriatezza e l’adeguatezza dei propri board, alla luce di sei criteri¹²:

1. Esperienza: conoscenza (istruzione, formazione specifica) ed esperienza lavorativa pregressa, in coerenza sia con principio della proporzionalità (in base alle dimensioni della banca, alla complessità dell’attività svolta) sia con gli incarichi assegnati allo specifico soggetto
2. Onorabilità, reputazione: il soggetto non deve avere procedimenti penali o amministrativi in corso/conclusi
3. Conflitti di interesse: gli istituti dovranno valutare il conflitto di interesse “residuo” , cioè valutare la rilevanza di eventuali conflitti di interesse che permangano in capo ai consiglieri. Il conflitto non è necessariamente causa di esclusione dal board, ma la banca dovrà dimostrare alla vigilanza di averne preso atto, di aver valutato le specifiche situazioni in cui potrebbe manifestarsi, e di aver adottato delle contromisure
4. Indipendenza del giudizio: i consiglieri devono poter esercitare il loro potere decisionale in maniera indipendente gli uni dagli altri
5. Adeguato tempo da dedicare all’incarico : il regolatore dovrà prestare attenzione anche al tempo che il consigliere ha da dedicare all’incarico
6. Collective sustainability: il board dovrà essere adeguatamente diversificato per i differenti profili richiesti.

Alle citate linee guida proposte da BCE si aggiungono quelle dell’ European Bank Authority/ESMA, che propongono ulteriori spunti di riflessione per gli istituti:

- “diversity”, intesa come eterogeneità dei membri dei board dal punto di vista del genere, dell’età, del background e della provenienza geografica;
- applicazione delle linee guida anche ai KFH (*Key Function Holder*) ovvero esponenti aziendali e responsabili di funzioni chiave come Internal audit e Risk Management.

¹² Luca Galli, Andrea Lapomarda, Il “Fit and Proper” e la “Suitability” degli esponenti aziendali delle banche al tempo delle Linee Guida BCE ed EBA/ESMA “, in “Approfondimenti di Diritto Bancario”, pag 3

2.3 Le novità introdotte dalla Riforma. Il Gruppo Bancario Cooperativo.

La legge di riforma n. 49/2016 è il risultato di un iter di trattative che partono dal tentativo di riformare le BCC simultaneamente alla riforma delle Banche Popolari nel 2015, passando poi al progetto di autoriforma della disciplina avanzato dall'associazione di categoria Federcasse.

La Federazione, in risposta agli input del governo e di Banca d'Italia, aveva accolto la possibilità offerta dal legislatore di ristrutturare gli assetti organizzativi delle BCC e di attuare una riforma condivisa. Gli obiettivi del progetto erano due: a) il modello di gruppo "strategico" con struttura organizzativa integrata, in cui la capogruppo aveva compiti di indirizzo, coordinamento, consulenza e supporto in genere alle banche aderenti; b) il patto di coesione. (Sabbatelli, 2017)

L'obiettivo condiviso da Federcasse, Legislatore e Banca d'Italia può essere semplificato come un contro-bilanciamento di due interessi : da un lato, promuovere un processo di aggregazione per le BCC al fine di garantire maggiore efficienza nel sistema e maggiore patrimonializzazione e controlli per far fronte ad eventuali situazioni di crisi; dall'altro, garantire che la mutualità e il localismo continuino ad essere rispettati anche per preservare quella che Dell'Erba (2016) definisce "biodiversità bancaria".

Il vice presidente di Federcasse Dell'Erba (2016), in occasione di un convegno sulla riforma del credito cooperativo e i riflessi sul territorio, si era espresso così sull'argomento:

"C'è da dire che larga parte di questa filosofia dell'omologazione viene dall'Europa. Ed è un vento difficile da contrastare, e che pur noi stiamo tenacemente combattendo da anni. Nelle nostre battaglie a tutela del principio di proporzionalità, innanzitutto. E, in questi ultimi due anni di riforma, anche in difesa della biodiversità bancaria. Minacciate - la proporzionalità e la biodiversità - da un paradosso che riguarda il sistema di regole europeo: proprio in Europa, dove le piccole e medie imprese sono la spina dorsale dell'economia, è stato prescelto un approccio normativo unico per tutti gli intermediari finanziari, indipendentemente dal modello di business e dalla dimensione, l'approccio cosiddetto della taglia unica ("one size fit all") che ha contribuito - anche per il suo carattere pro-ciclico - al credit crunch ai danni di milioni di piccole imprese."

Il tentativo di Federcasse era finalizzato a scongiurare stravolgimenti degli assetti esistenti che mettessero a rischio il ruolo delle BCC come banche "di comunità" a vocazione mutualistica (Sabbatelli, 2017). La Federazione ha infatti sostenuto la valorizzazione della dimensione territoriale della rete e l'autonomia delle singole BCC in funzione della loro meritevolezza, proponendo di mantenere in capo delle banche il potere di nomina degli organi di amministrazione e controllo, salvo determinate eccezioni che venivano circoscritte ai soli casi di sottoscrizione di azioni di finanziamento (di cui all'art. 150 ter TUB) (Azzi, 2015).

L'intento originario del mondo del credito cooperativo era proprio quello di perseguire un grado di autonomia gestionale delle singole BCC valutando la meritevolezza di ognuna sulla base di un approccio risk based che attribuisse alla capogruppo una funzione di controllo meno invasiva. Tuttavia quanto previsto dalla riforma non risulta pienamente conforme all'auspicio della Federazione. In particolare in tema di governance, risulta inevitabile che la creazione di un sistema in cui tutte le BCC hanno l'obbligo di far parte di un gruppo comporti delle modifiche delle competenze e dei poteri degli organi sociali ed una relativa perdita di discrezionalità decisionale, per consentire alla capogruppo di esercitare l'attività di direzione e coordinamento.

Ad ogni modo, dalle autorità di settore la 'struttura di gruppo' è stata individuata come formula ottimale per l'attuazione di processi di 'aggregazione' tra gli enti creditizi. Ciò consentirebbe di trovare l'adeguata soluzione al problema della scarsa patrimonializzazione di numerose banche della categoria e di rispondere all'esigenza di preservare la loro individualità e di attivare meccanismi di solidarietà tra le medesime. (Capriglione, 2016) "Il processo di aggregazione — rileva una nota di Federcasse¹³ — è in pieno svolgimento: dal 1 gennaio 2015 al 31 marzo 2018 il numero totale delle BCC si è ridotto di 99 unità e oggi gli istituti sono 278".

Va sottolineato che se le decisioni di rilievo strategico saranno affidate alle *holding*, sembra difficile che il rapporto BCC-territorio possa rimanere inalterato. Ogni zona geografica nel nostro Paese ha infatti caratteristiche economico-sociali proprie e diverse esigenze che, come anticipato sopra (Menichella), possono essere conosciute grazie alla prossimità che le compagini sociali e gli organi di amministrazione hanno col territorio. Lo stesso Visco, Governatore di Banca d'Italia, nel 2012 ribadiva come in questo campo l'azione regolamentare è particolarmente delicata, dato che le regole in materia di governo delle banche devono necessariamente tener conto delle peculiarità dei vari contesti aziendali.

Con la legge 49/2016 il Testo Unico Bancario viene emendato introducendo gli articoli 37-bis e 37-ter che disciplinano il Gruppo Bancario Cooperativo (GBC) e il comma 1-bis dell'art.33 che prevede l'obbligo di adesione delle BCC al GBC come condizione per continuare a svolgere l'attività bancaria in forma di credito cooperativo. Alla capogruppo saranno attribuite funzioni di direzione e coordinamento sulla base di un contratto di coesione. Le altre norme del TUB incise dalla riforma e rivolte ad ogni BCC riguardano il numero minimo di soci, il valore massimo delle azioni, i requisiti per l'ammissione a socio e la trasformazione in

¹³ http://www.creditocooperativo.it/news/dettaglio_news.asp?i_menuID=35328&hNewsID=142250

banca di altra categoria. Tale modifiche tendono all'obiettivo della maggiore patrimonializzazione.

Il completamento del quadro normativo è avvenuto con le Disposizioni attuative di Vigilanza emanate da Banca d'Italia, confluite nella Circolare n.285 del 17 dicembre 2013, aggiornandola. Tali norme disciplineranno nel dettaglio:

- i requisiti organizzativi e operativi della capogruppo;
- il contenuto minimo del contratto di coesione;
- il procedimento di costituzione e di adesione al gruppo;
- le caratteristiche della garanzia intra-gruppo;
- i requisiti specifici dei gruppi cooperativi territoriali e la determinazione del requisito minimo di patrimonio netto da applicare alla capogruppo. (Banca d'Italia, 2016)

Il Gruppo Bancario Cooperativo è un istituto giuridico completamente nuovo nell'ordinamento, rappresentando il punto d'incontro fra il gruppo cooperativo paritetico previsto dall'art. 2545 septies del codice civile e il gruppo bancario in forma di società per azioni.

Il GBC modifica la morfologia del credito operativo sotto diversi profili:

- a) il capitale della capogruppo S.p.A. è detenuto in misura maggioritaria dalle BCC affiliate;
- b) il numero minimo dei soci passa da 200 a 500;
- c) il valore massimo delle azioni possedute da ciascun socio aumenta da 50000 a 100000;
- d) nasce obbligo di responsabilità solidale all'interno del gruppo (cd. "cross guarantee");
- e) viene eliminata la competenza esclusiva degli organi sociali di nominare i membri di consiglio di amministrazione e collegio sindacale;
- f) viene ampliata la definizione di competenza territoriale, includendovi i comuni nei quali la banca, pur non avendo succursali, abbia un numero di soci pari ad una certa percentuale della popolazione residente secondo una precisa metodologia;
- g) viene esclusa la possibilità per le BCC di trasformarsi in banche popolari qualora recedessero o venissero escluse (in alternativa la BCC può optare per il way out e trasformarsi in S.p.A, previa autorizzazione di Banca d'Italia).

Le Banche di Credito Cooperativo dovranno aderire in alternativa ad una delle due capogruppo nazionali : ICCREA Bancaimpresa (Roma), e Cassa Centrale Banca (Trento); se dotate di un patrimonio superiore duecento milioni di euro, possono deliberare la trasformazione in società per azioni.

L'art. 37-bis TUB stabilisce la possibilità, per le BCC aventi sede nelle province di Trento e Bolzano, di costituire gruppi bancari cooperativi autonomi, composti da istituti presenti o

operanti nella stessa provincia; il requisito minimo di capitale è pari a 250 milioni di euro. Questa opportunità concessa dal legislatore attualmente è stata sfruttata dalla provincia di Bolzano, per costituire il gruppo provinciale Cassa Centrale Raffeisen.

Lo stesso articolo prevede la formazione di eventuali sottogruppi territoriali (sub-holding), formati da piccoli istituti bancari cooperativi e facenti capo a una banca costituita in forma di società per azioni. La sub-holding svolge, oltre ad attività tipiche bancarie, funzioni di supporto e ed è coordinata dalla capogruppo.

Le BCC, a loro volta, saranno controllate dalla capogruppo tramite un contratto di coesione, delineando un controllo di natura convenzionale e non partecipativa. Il contratto di coesione ha la funzione di disciplinare diverse materie:

- a) la governance e i poteri della capogruppo;
- b) il sistema dei controlli interni e gli interventi che la capogruppo può effettuare sulle affiliate;
- c) il rispetto dei requisiti di vigilanza;
- d) le decisioni strategicamente rilevanti;
- e) le misure sanzionatorie;
- f) i doveri della capogruppo;
- g) i vantaggi dovuti all'appartenenza al gruppo.

2.5 Il nuovo governo societario delle BCC

Come anticipato sopra, affinché il rapporto fra capogruppo del GBC e banche affiliate permetta di raggiungere i risultati sperati, è necessario che la prima abbia un certo spazio di manovra nelle politiche di indirizzo di gestione e di controllo, a discapito anche della rilevanza decisionale che la compagine sociale ha storicamente avuto nel territorio della BCC di appartenenza.

L'Assemblea ha infatti il ruolo centrale ed è fondamentale che rappresenti efficacemente la volontà dei soci, al massimo livello di democraticità. Tale istanza viene concretizzata dall'irrinunciabile principio del voto capitaro, dal principio della porta aperta e dai limiti al possesso azionario (Cusa, 2006). Ad essa, di norma, è attribuito il compito di nomina e revoca degli amministratori, dei sindaci e dei revisori.

L'art 37-bis comma 3, così come emendato dalla riforma, attribuisce alla capogruppo, per casi motivati, il potere di nomina, di opposizione alla nomina e di revoca di uno o più componenti degli organi di amministrazione e controllo. Tuttavia, le Disposizioni di vigilanza in materia

di Gruppo bancario Cooperativo specificano e ampliano il contenuto l'art. 37-bis, assegnando il potere di nomina alla capogruppo qualora quest'ultima ritenga i soggetti proposti " inadeguati rispetto alle esigenze di unitarietà della governance del gruppo o di efficacia dell'attività di direzione e coordinamento della capogruppo oppure inidonei ad assicurare la sana e prudente gestione della banca"¹⁴ (Sabbatelli, 2016)

In ragione di ciò, le modifiche apportate dal legislatore in materia di nomina degli organi delle banche affiliate restano fra le più controverse, privando l'Assemblea di una rilevante porzione di autonomia e di potere a favore della capogruppo, indipendentemente dal merito e dal livello di rischio che caratterizza la singola BCC. Come rileva Bodellini (2017), la capogruppo avrà quindi un potere di veto: dovrà essere consultata prima della scelta dei candidati alle cariche principali delle BCC ed esprimere il proprio consenso.

L'obiettivo di garantire l'adeguatezza dei componenti degli organi spiega anche il motivo per cui in aggiunta ai requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza richiesti agli amministratori degli istituti di credito ai sensi dell'art.26 TUB, la capogruppo, stando sempre alle Disposizioni attuative di vigilanza, definisce ulteriori e più stringenti requisiti degli esponenti, al fine di assicurare elevati livelli di reputazione, competenza e indipendenza, e per premiare il merito individuale dimostrato dalla gestione e dai risultati conseguiti nell'ambito della singola banca. Sarà poi la capogruppo stessa a controllare che i verbali di verifica dei requisiti degli esponenti aziendali siano regolari e completi, per poi trasmetterli all'Autorità di vigilanza insieme a una propria valutazione (sollecitando, laddove sia necessario, la decadenza o la sostituzione dei componenti che non rispettano i requisiti previsti).

Il ridimensionamento dei poteri degli amministratori della banca è la naturale conseguenza dell'adesione al gruppo bancario, finalizzata a garantire il mantenimento di indirizzi comuni e scongiurare comportamenti opportunistici. Le Disposizioni di vigilanza sopra citate, infatti spostano in capo alla holding le classiche competenze attribuite ai Consigli di amministrazione, in particolare, fra queste, le politiche di concessione del credito e le decisioni strategiche sul piano patrimoniale e finanziario.

Con il contratto di coesione e la costituzione del Gruppo, anche il sistema dei controlli interni si amplia, introducendo, nel rapporto interlocutorio fra collegio sindacale e Banca d'Italia, la capogruppo, che non solo ha potere di veto riguardo nomina e revoca dei componenti il collegio (così come avviene per il consiglio di amministrazione), ma, al fine di predisporre efficaci sistemi di controllo, svolge tutte le funzioni attribuite alla capogruppo di un gruppo

¹⁴ Circ. n. 285/2013, Parte terza, Cap. V, Sez. III

bancario, dalla disciplina di vigilanza in materia di Risk Appetite Framework (RAF)¹⁵, controlli interni ed esternalizzazione di funzioni nei gruppi bancari ¹⁶. Il nuovo sistema di controllo è basato su una serie di indicatori di “early warning” che permettono di:

- di verificare il rispetto delle Disposizioni emanate dalla capogruppo;
- di classificare il livello di rischio delle banche affiliate;
- di fornire gli elementi istruttori a supporto degli interventi e delle misure sanzionatorie attivabili dalla capogruppo;
- di attivare tempestivamente le appropriate misure intra-gruppo previste dall'accordo di garanzia.

Inoltre, il contratto di coesione prevede che, per l'effettivo ed efficace esercizio dell'azione di controllo, la capogruppo sia dotata dei poteri di acquisire su richiesta le informazioni necessarie di accessi in loco nelle sedi e nei locali delle banche affiliate, gli stessi attribuiti dallo statuto-tipo, art. 43, al collegio sindacale.

Se il presupposto dell'intervento del legislatore è stato quello di evitare carenze di professionalità, difetti di coordinamento, confusione tra ruoli, distorsione degli incentivi (Banca d'Italia, 2014), va riconosciuto che i difetti di funzionamento degli organi sociali non hanno riguardato tutte le BCC. In Italia, anzi, si possono riscontrare molte BBC ben strutturate e con un'elevata qualità di governance (Bindelli, 2018). Per questo motivo era (ed è tuttora) auspicio di Federcasse fare in modo che venga rispettato il principio di proporzionalità¹⁷ sancito nelle Disposizioni di Vigilanza con riferimento al livello di autonomia di governance correlato al merito delle singole banche.

¹⁵ Il *risk appetite framework* (RAF) è il quadro di riferimento che definisce – in coerenza con il massimo rischio assumibile, il *business model* e il piano strategico – la propensione al rischio, le soglie di tolleranza, i limiti di rischio, le politiche di governo dei rischi, i processi di riferimento necessari per definirli e attuarli. (Circ. n. 263/2006 - 15°aggiornamento del 2 luglio 2013, Titolo V, Cap. VII)

¹⁶ Circ. n. 285/2013, Parte prima, Titolo IV, Cap.III, Sez. V

¹⁷ “In applicazione del principio di proporzionalità le banche applicano le disposizioni di questo Capitolo con modalità appropriate alle loro caratteristiche, dimensioni e complessità operativa, in modo da assicurare il pieno rispetto delle disposizioni stesse e il raggiungimento degli obiettivi che esse intendono conseguire.” – Circ. n.285/2017, Parte Prima - Recepimento in Italia della CRD IV, Tit. IV - Governo societario, controlli interni, gestione dei rischi,Cap. 1 - Governo societario, sez. I

CAPITOLO 3

OSSERVAZIONI CRITICHE

Nel seguente capitolo si cercherà di entrare nel merito della riforma, soffermandosi su alcuni punti al centro di numerose discussioni. Viene sottolineato infatti da diversi studiosi come il fenomeno della concentrazione bancaria e gli incisivi poteri di direzione e coordinamento assegnati alla capogruppo possano col tempo snaturare l'essenza del credito cooperativo ed in particolare il rapporto di prossimità che ogni BCC ha con il proprio territorio. Una prossimità che in passato ha dimostrato di essere un punto di forza, rivalutando e valorizzando tessuti economici periferici dove spesso gli intermediari di grosse dimensioni non sono riusciti a penetrare.

3.1 Il paradosso della grande dimensione

Dal quadro regolamentare attuale si evince che l'obiettivo cui tendono le Autorità è fare in modo di ridurre il numero complessivo di intermediari e far prevalere quelli di dimensioni maggiori, al fine di garantire l'efficace funzionamento dei meccanismi di supervisione e risoluzione previsti a livello europeo (Bodellini, 2017). In un contesto di crescente globalizzazione, la grande dimensione aziendale bancaria è generalmente preferita anche per la maggiore resilienza di fronte ai rischi tipici bancari, la realizzazione di maggiori profitti, la fruizione di economie di scala e l'accesso al mercato dei capitali. (Pellegrini, 2015)

La realtà storica recente, dalla crisi finanziaria del 2007 fino a casi di cronaca attuali riguardanti grosse banche italiane, dimostra però che non sempre la grande dimensione riesce a salvaguardare il sistema finanziario. In risposta alla Consultazione pubblica su "Disposizioni di vigilanza in materia di gruppo bancario cooperativo", Lanzavecchia e Tagliavini (2016) sostengono che la concentrazione del sistema bancario su pochi gruppi di grandi dimensioni sia suscettibile di aumentare il rischio sistemico. E' stato anzi negli operatori internazionali di maggiori dimensioni che sono state rinvenute le principali carenze di tipo direttivo-organizzativo (Pellegrini, 2015). Al crescere della dimensione diminuiscono i costi unitari di gestione (Kovner, Vickery, Zhou, 2014) ma l'efficienza (generazione di ricavi per unità di costo) dipende dal modello di business adottato (Lanzavecchia e Tagliavini, 2016).

Inoltre, data la densità di imprese di piccole dimensioni in Italia (e più in generale in Europa), la banca locale è sempre stata indispensabile per fornire supporto finanziario allo sviluppo delle PMI. Ciò viene ribadito sia in ambito nazionale che europeo, grazie a studi che

dimostrano la significatività delle micro imprese nel suddetto contesto. In questo senso, secondo il rapporto annuale della Commissione europea sulle European SMEs (Small and Medium Enterprises), le PMI generano il 57% del valore aggiunto nell'economia dell'Unione europea e assorbono circa il 70% della forza lavoro (Pellegrini, 2015). Rifkin, economista statunitense, in occasione di un convegno delle BCC del 2002, aveva fatto notare che solo la tutela dell'identità e della cultura territoriale può fare da argine al dilagante processo di globalizzazione.

Alla luce di ciò, l'unificazione dei mercati reali e finanziari e la crescita quantitativa e qualitativa dei servizi finanziari offerti, non implica una necessaria perdita di funzione per la banca locale. L'obiettivo di quest'ultima dovrà essere il raggiungimento di un punto d'incontro fra radicamento locale e ampliamento e miglioramento dei prodotti finanziari offerti (Ferri, Masciandaro, Messori, 2000).

3.2 Il rischio di perdita di autonomia delle BCC

Il sistema capogruppo S.p.A-BCC controllate giustifica l'affidamento alla capogruppo di determinare la scelta degli amministratori delle affiliate sotto diversi aspetti. Uno di questi riguarda il nuovo sistema delle garanzie incrociate (cd. Cross-guarantee scheme) fra BCC e capogruppo, il quale obbliga ciascuna banca a sostenere le altre consociate in difficoltà con proprie risorse patrimoniali e liquide. Per rendere più efficace questa tipologia di intervento, sarebbe opportuno che le BCC con una migliore condizione patrimoniale e finanziaria detengano maggiore potere decisionale rispetto alle BCC più deboli, cercando di raggiungere un equilibrio di sistema grazie ad un'attività di intermediazione affidata alla capogruppo. Il rischio altrimenti sarebbe l'incentivo per ogni BCC ad assumere rischi sproporzionati, assunto che nel caso in cui la propria situazione patrimoniale e finanziaria peggiori, le altre banche sarebbero tenute ad intervenire in loro soccorso.(cd. moral hazard) (Bodellini, 2017). Un ulteriore punto di vista che spiega in modo più generalizzato la fiducia nel sistema del gruppo, è la previsione secondo cui quest'ultimo scongiurerà le influenze locali e i fenomeni di clientelismo che possono determinare la nomina di soggetti sprovvisti di idonee competenze.

Tuttavia la nuova architettura del Gruppo Bancario Cooperativo, nel ridurre drasticamente l'autonomia delle singole BCC a favore di una "sorta di banca unica delocalizzata" (Sacco Ginevri, 2016), non è stata esente da critiche.

Il punto critico principale sembra essere il possibile pregiudizio sulla gestione democratica tipica di una società cooperativa e sul localismo che distinguono le BCC (Bodellini, 2017). La

capogruppo, oltre al potere di stabilire chi saranno gli esponenti aziendali, avrà anche la competenza di definire le politiche di concessione del credito delle controllate. In questo modo sarà difficile per le banche soddisfare i bisogni di credito dei propri soci e degli appartenenti al proprio territorio, essendo il centro decisionale collocate altrove (Capriglione, 2017).

Uno dei poli intorno ai quali ruota il dibattito sulla riforma è quindi il potere della holding di definire gli assetti di governo societario e le competenze proprie e delle stesse banche affiliate. Sul punto, Lanzavecchia e Tagliavini (2016) fanno notare che poteri di direzione e coordinamento della capogruppo troppo forti potrebbero scoraggiare in futuro gli investitori a sottoscrivere quote delle singole BCC. Infatti, la soluzione di sottrarre autonomia alle assemblee locali e ai Consigli di amministrazione, porta al venir meno delle ragioni per cui le persone decidono di investire capitale per perseguire obiettivi cooperativistici: il capitale proprio di una banca cooperativa è mosso non solo da obiettivi di convenienza personale, ma anche da obiettivi collettivi di carattere talvolta non prettamente economico. Tali motivazioni infatti possono essere non del tutto spiegabili in termini razionali, e si dimostrano raggiungibili in presenza di regole di governance attente e non autoreferenziali, da un lato, e persone che siano in grado di interpretare questo profilo ideale e collettivo, dall'altro. Per tali ragioni, viene proposto da Lanzavecchia e Tagliavini di limitare il contenuto del contratto di coesione al sistema dei controlli interni e agli interventi della capogruppo sulle banche affiliate, al rispetto dei requisiti prudenziali e di vigilanza, alle misure sanzionatorie, ai doveri della capogruppo e alla ripartizione dei vantaggi dell'adesione al gruppo.

3.3 Il conflitto di interessi e la governance del GBC

In ragione della peculiarità normativa sul conflitto di interesse all'interno delle banche, che la rendono difficilmente inquadrabile a causa dell'assenza di una definizione puntuale dei presupposti che ne attivano le regole applicative (D'Alessandro, 2007), si dovrà tener conto nella fase di organizzazione e gestione della banca, dei molteplici rapporti e operazioni che coinvolgono gli interessi degli amministratori, dei soci, delle parti correlate, del gruppo, delle autorità di vigilanza. Il problema del conflitto di interessi, oltre che nell'organizzazione dell'impresa bancaria, si rileva anche nel contesto più dinamico dell'attività prestata sul mercato e nei rapporti fra la banca e la sua clientela (Sacco Ginevri, 2016). Altre volte invece, il conflitto è legato al contemporaneo incarico assunto dagli esponenti presso federazioni e banche di secondo livello. (Bindelli, 2018)

Tra le principali problematiche del settore del credito cooperativo, oltre al potenziale conflitto di interessi, vanno considerati quei condizionamenti derivanti dalla discutibile prossimità tra

amministratori della banca e gestori delle imprese affidate (Santagata, 2017), rendendo talvolta autoreferenziali le decisioni di allocazione del credito e di investimento.

Nel momento in cui sarà completata l'attuazione della riforma, le tre holding e le stesse BCC dovrebbero innanzitutto evitare di incorrere nuovamente nei rischi di governance menzionati sopra, e sarà obbligo della capogruppo ricercare, secondo criteri prestabiliti, le migliori figure interne ed esterne al credito cooperativo, dotate di tutti i requisiti richiesti dal TUB, dalla Vigilanza europea e dalle Disposizioni attuative di Banca d'Italia del 2 novembre 2016, le quali delineano meccanismi in grado di attingere esclusivamente dalle BCC virtuose.

Tuttavia, il rischio di conflitto di interessi potrebbe presentarsi anche nella capogruppo del GBC, dove le BCC affiliate (detentrici del capitale e, allo stesso tempo, controllate dalla capogruppo) eleggono i membri degli organi sociali. Per ottenere la disponibilità delle risorse più qualificate presenti nelle affiliate e quindi raggiungere un elevato livello di governance, il GBC dovrebbe pensare ad un sistema di incentivi e ad una remunerazione adeguata in modo da distoglierle dalla ricerca di cumulo di cariche. (Bindelli, 2018).

Il fine ultimo appare quindi quello di garantire il migliore funzionamento degli organi di amministrazione controllo, grazie, oltre che alla qualità in termini di requisiti, alla diversificazione delle professionalità. All'interno del board della capogruppo dovranno essere individuate quelle figure che mantengano costantemente i rapporti con le banche affiliate per valutare e controllare gli organi sociali delle stesse, come previsto dalle Disposizioni attuative di Banca d'Italia che richiedono il necessario "collegamento tra gli organi delle società del gruppo con quelli della capogruppo"¹⁸.

Il conflitto di interessi, pur manifestandosi potenzialmente in una forma diversa, non risulta superato rispetto al passato, proprio in ragione dell'originale vincolo che lega le BCC alla capogruppo. Quest'ultima avrà il compito di garantire trasparenza e rispetto delle Disposizioni, durante la fase transitoria, per ciò che riguarda la scelta dei soggetti che ricopriranno le cariche di maggiore responsabilità e influenza.

¹⁸ Disposizioni di vigilanza sul Gruppo Bancario Cooperativo, Circ. 285/2013 - Parte Terza , Cap. VI , Sezione III, par. 1.1

CONCLUSIONI

I cambiamenti a cui va incontro il sistema del Credito Cooperativo appaiono significativi e per questo la discussione sul merito della riforma è tutt'ora aperta. Le preoccupazioni sulla sorte delle BCC ed in particolare sulla perdita di ruolo del socio-cooperatore sono state evidenziate anche in sede parlamentare, tanto che il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legge 25 luglio 2018, n.91. Il decreto proroga da 90 a 180 giorni il termine per l'adesione delle BCC al contratto di coesione, che darà definitività al Gruppo Bancario Cooperativo.

Nello specifico, le ultime novità stabiliscono che:

- a) il capitale della capogruppo dovrà essere detenuto in misura pari al 60% dalle BCC (non più in misura maggioritaria);
- b) i componenti del CdA della capogruppo rappresentanti le banche affiliate dovranno essere pari alla metà più due del numero complessivo dei consiglieri di amministrazione;
- c) le capogruppo disciplineranno consultazioni in assemblee territoriali con le BCC in materia di strategie, politiche commerciali, raccolta del risparmio ed erogazione del credito nonché riguardo al perseguimento delle finalità mutualistiche (i pareri delle banche non avranno carattere vincolante);
- d) le banche che si collocano nelle classi di rischio migliori avranno maggiore autonomia nella definizione di piani strategici e operativi e nomina dei componenti degli organi di amministrazione e controllo.

Il provvedimento mantiene l'impostazione iniziale della riforma e accoglie indicazioni avanzate da Federcasse e Confcooperative che miravano ad una modifica legislativa tesa alla valorizzazione della specificità territoriale e mutualistica delle BCC; al rispetto del criterio della proporzionalità correlata alla rischiosità delle singole banche, preservandone l'autonomia per quelle meritevoli; alla possibilità per le banche "virtuose" di scegliere i propri amministratori.¹⁹

Le evidenze critiche che hanno condotto alla riforma sia dal punto di vista quantitativo-patrimoniale che dal punto di vista qualitativo-organizzativo sono state ribadite in diverse sedi. Allo stesso modo però è stato sottolineata l'importanza che storicamente hanno avuto le

¹⁹ http://www.creditocooperativo.it/news/dettaglio_news.asp?i_menuID=35328&hNewsID=142874

comunità ed i soci all'interno delle BCC e come tali principi debbano essere preservati, cercando di garantire una certa porzione di autonomia alle banche anche nel sistema del Gruppo.

L'auspicio al momento è che continui ad esserci il dialogo fra Autorità, Parlamento, associazioni di categoria e BCC, e che questo possa garantire ad un sistema bancario così importante per l'Italia un futuro solido, che continui a valorizzare i territori e che dia sostegno alle piccole-medie imprese e alle famiglie.²⁰

²⁰ 8641 parole

BIBLIOGRAFIA

ALBARETO G. e TRAPANESE M. (1999). *La politica bancaria negli anni Cinquanta*, Cotula, F. (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni cinquanta. Politica bancaria e struttura del sistema finanziario*, III vol., Bari: Laterza.

AZZI A. (2015), Intervento al Seminario al Senato del 15 ottobre 2015.

BARBAGALLO C., (2014). *Doveri e responsabilità degli amministratori delle banche: il punto di vista della Banca d'Italia*. Intervento al convegno ABI "L'impresa bancaria: i doveri e le responsabilità degli amministratori".

BARBAGALLO C., (2015). Intervento su *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*. FEDERAZIONE DELLE COOPERATIVE RAIFFEISEN, Bolzano.

BARBAGALLO C., (2016). Intervento su *La riforma del credito cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'unione bancaria*. Fondazione Italianieuropei, Roma.

BINDELLI M., (2018). *La governance dei gruppi bancari cooperativi*. Rivista di Diritto Bancario, <<http://www.dirittobancario.it/approfondimenti/corporate-governance/la-governance-dei-gruppi-bancari-cooperativi>> [Data di accesso: 11/06/2018].

BINDELLI M., (2018). *L'ipotesi di sospensione della riforma delle Bcc proposta in Parlamento*. Rivista di Diritto Bancario <<http://www.dirittobancario.it/approfondimenti/banche-e-intermediari-finanziari/ipotesi-di-sospensione-della-riforma-delle-bcc-proposta-parlamento>> [Data di accesso: 09/06/2018].

BODELLINI M., (2017). *Localismo e mutualità nel nuovo gruppo bancario cooperativo*. Rivista di Diritto Bancario, estratto dal n.11/2017, <<http://www.dirittobancario.it/rivista/attivita-bancaria/localismo-e-mutualita-nel-nuovo-gruppo-bancario-cooperativo>> [Data di accesso: 02/07/2018].

BODELLINI M.,(2017). *Attività Bancaria e impresa cooperativa*. Bari: Cacucci Editore.

CAPRIGLIONE F., (2016). *Un deplorabile ritardo nell'attuazione della riforma delle bcc*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, n. 3/2016.

CAPRIGLIONE, F., TROISI, A. (2014). *L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi: la difficile conquista di una dimensione europea*. Torino: UTET giuridica.

CARDARELLI M.C., (2017). *Nuove opportunità e sfide per le banche di credito cooperativo: la riforma del 2016*. Torino: G Giappichelli Editore.

CATTURANI I., (2016). *Le banche di credito cooperativo: patrimonio, redditività e qualità del credito I*. Università degli Studi di Trento, Euricse.

CUSA E., (2006). *Brevi riflessioni sulla democrazia cooperativa nelle Bcc*. Cooperazione di Credito.

D'ALESSANDRO F., (2007). *Il conflitto d'interesse nei rapporti fra socio e società*. Giurisprudenza commerciale, n.1.

DELL'ERBA A., (2016). *Intervento al Convegno su : La riforma del credito cooperativo e i riflessi sul territorio*. Roma, 8 novembre 2016, Consiglio nazionale delle ricerche.

FERRI G., MASCIANDARO D., MESSORI M.(2000). *Governo societario ed efficienza delle banche locali di fronte all'unificazione dei mercati finanziari*, in Alessandrini P. (a cura di), *Il sistema finanziario italiano tra globalizzazione e localismo*, Bologna: il Mulino.

GALLI L., LAPOMARDA A., (2017). *Il "Fit and Proper" e la "Suitability" degli esponenti aziendali delle banche al tempo delle Linee Guida BCE ed EBA/ESMA* , in "Approfondimenti di Diritto Bancario" <http://www.dirittobancario.it/approfondimenti/banche-e-intermediari-finanziari/il-fit-and-proper-e-la-suitability-degli-esponenti-aziendali-delle-banche> [Data di accesso: 04/08/2018].

KOVNER A., VICKERY J., ZHOU L., (2014). *Do Big Banks Have Lower Operating Costs?* Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review.

LANZAVECCHIA A., TAGLIAVINI G., (2016). *Consultazione pubblica su "Disposizioni di vigilanza in materia di gruppo bancario cooperativo"*. Università degli studi di Padova, Università degli studi di Parma.

PELLEGRINI M.,(2015). *La funzione delle BCC in un mercato in trasformazione: ipotesi di riforma e specificità operativa*. Rivista trimestrale di diritto dell'economia (supplemento al n. 4).

RIFKIN V., (2002). *L'alleanza possibile tra economia e cultura*. Relazione al Convegno su Comunità locale e sviluppo globale, Brescia.

SABBATELLI I., (2016). *Il gruppo bancario cooperativo: profili di governance*. Rivista Trimestrale diritto Economia, Suppl. n. 2 al fasc 4.

SABBATELLI I.,(2017). *La riforma delle banche di credito cooperativo*. Bari: Cacucci Editore.

SACCO GINEVRI A., (2016). *Il rapporto tra holding e controllate nel gruppo bancario cooperativo*. Rivista trimestrale del diritto dell'economia.

SACCO GINEVRI A., (2016). *Il conflitto di interessi nella gestione delle banche*. Bari: Cacucci Editore.

SCIARRONE ALIBRANDI A., (2016). Intervento su: *La riforma del Credito Cooperativo: linee prospettiche per le BCC*. Milano, 14-15 luglio 2016, XV Congresso Nazionale del Credito Cooperativo.

PUBBLICAZIONI LEGALI

Codice civile, [Libro V - Del lavoro](#), [Titolo VI - Delle società cooperative e delle mutue assicuratrici](#) > [Capo I - Delle società cooperative](#)

Testo Unico Bancario. Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 . Versione aggiornata al decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 218.

Circ. n. 285 del 17 dicembre 2013, Parte Terza (Disposizioni di Vigilanza per le banche), 22°aggiornamento

BANCA D'ITALIA, (2017). *Documento per la consultazione – Disposizioni di vigilanza per le Banche di Credito Cooperativo* [online]. Disponibile su: <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2017/disposizioni-vigilanza-bcc/Documento-di-consultazione.pdf>

BANCA D'ITALIA, (2014). *Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche: Relazione sull'analisi d'impatto* [online]. Disponibile su: https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2014/disp-vig-organizz-gov-societario-070214/AIR_Governance.pdf

BANCA D'ITALIA, (2016). *I gruppi Bancari Cooperativi: le Disposizioni di attuazione della Banca d'Italia. Relazione sull'analisi d'impatto* [online]. Disponibile su: https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2016/gruppo-bancario-cooperativo/AIR_gruppo_BCC.pdf

BANCA D'ITALIA, (2016). *Rapporto sulla stabilità finanziaria, I* [online]. Disponibile su: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2016-1/RSF-1-2016.pdf>

SITOGRAFIA

www.creditocooperativo.it

www.bankingsupervision.europa.eu