



Milano, 10 marzo 2017

## La riforma del Credito Cooperativo: tra aggregazioni ed identità territoriale

Intervento del Presidente della Federazione Lombarda delle BCC, Avv. Alessandro Azzi

*«L'importanza delle Istituzioni Associative  
per il rilancio del Credito Cooperativo in Italia»*

## Le origini. Le peculiarità del Credito Cooperativo italiano/1

- La prima **Cassa Rurale** italiana è nata alla fine del 1800 (**1883 Loreggia**) su iniziativa di Leone Wollemborg. Le Casse Rurali ebbero successivamente un formidabile impulso grazie al Magistero Sociale della Chiesa (Enciclica «Rerum Novarum» Leone XIII – 1891).
- Le CR nacquero per consentire alle fasce deboli della popolazione di affrancarsi dal vincolo dell'usura, definendo contestualmente il principio della «messa in comune» dei propri risparmi, legato alla **forma societaria cooperativa**, per erogare prestiti a persone di una medesima comunità.
- La **forma cooperativa** insita nelle Casse Rurali («una testa un voto»), legata al localismo, ha permesso alle CR di favorire la partecipazione attiva dei soci alla gestione della cosa comune, educando al tempo stesso ai principi della **democrazia economica e della mutualità**.
- Nel **Testo Unico delle Casse Rurali e Artigiane** (TUCRA) del 1937, per la prima volta le CR sono disciplinate come aziende di credito, società cooperative e strutture specializzate per il finanziamento ai soli **agricoltori** ed **artigiani** (diventando **Casse Rurali ed Artigiane**).
- Osteggiate dal regime fascista, ebbero nuovo impulso con l'avvento della Repubblica e con il riconoscimento (**art. 45 della Costituzione**) della forma cooperativa, senza fini di speculazione privata.

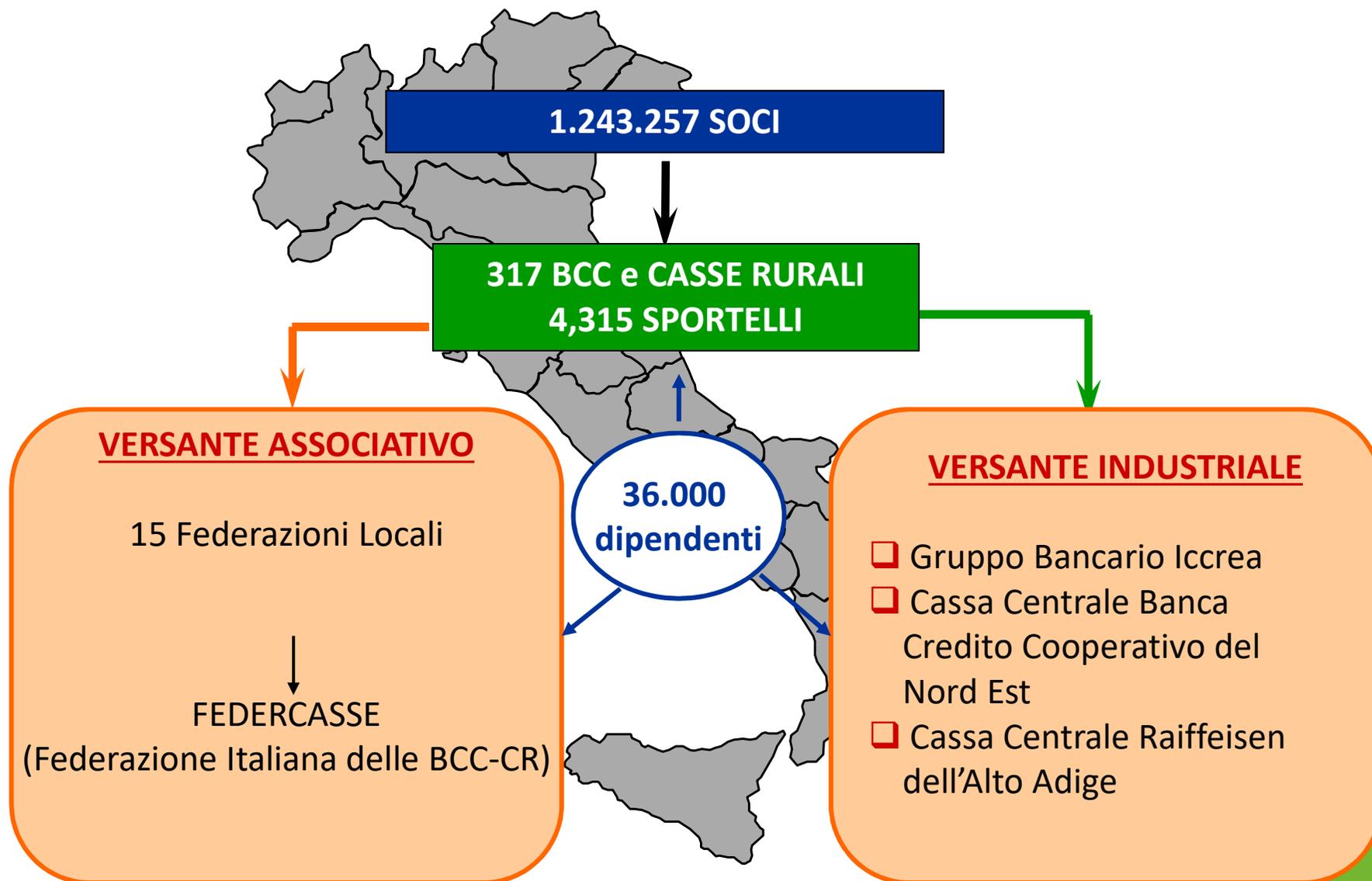
## Le origini. Le peculiarità del Credito Cooperativo italiano/2

- E' con la riforma del **Testo Unico Bancario del 1993** che il legislatore, abrogando il Testo Unico di settore, disciplina le moderne **Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali**, eliminando la specificità settoriale.
- Grazie al nuovo TUB del 1993, le «BCC» sono **banche cooperative** (senza fini di profitto individuale, costituite da soci espressione delle comunità di riferimento), **mutualistiche** (devono erogare credito principalmente ai soci), **locali** (devono operare in un contesto territoriale definito).
- Da quella data, le BCC conoscono un **processo di crescita senza precedenti**. Dallo scoppio della crisi (2008) confermano, inoltre, la loro insostituibile **funzione anticiclica**.
- Dall'entrata in vigore del nuovo Testo Unico Bancario (1993) ad oggi, pur essendo diminuito in assoluto il numero delle cooperative bancarie (ad oggi **317**), è aumentato il numero degli **sportelli** (da 2.226 a **4.315**). Il numero dei **soci** è passato da 350 mila ad oltre **1 milione e 240 mila** (+ 257 %); la **raccolta diretta** da 33,4 miliardi a **158 miliardi** (+ 373%); gli **impieghi a famiglie ed imprese** da 17,5 ad oltre **133 miliardi** (+ 660%); il **patrimonio** di sistema da 6,7 a circa **20 miliardi** (+ 198%) con un **CET1 medio del 16,6%**.
- Gli **impieghi** erogati dalle BCC italiane rappresentano oggi il **22,5%** del totale dei crediti alle **imprese artigiane**, il **18.6%** alle imprese del **settore agro-industriale**, il **18.4%** della **ristorazione e alloggio**, il **13,1%** alle imprese e istituzioni del non profit.

## Le origini. Le peculiarità del Credito Cooperativo italiano/3

- Alla crescita degli indicatori strutturali ed economici, negli ultimi venti anni le BCC hanno associato la definizione di strumenti atti a consentire loro di strutturare un efficiente «sistema a rete» in chiave solidale.
- Del **1995** è la costituzione di **Iccrea Holding Spa** (capogruppo del versante imprenditoriale)
- Del **1997** è la costituzione del **Fondo di Garanzia dei Depositanti** del Credito Cooperativo (ma già dal 1978 operava il Fondo Centrale di Garanzia)
- Del 2005 è la costituzione del **Fondo di Garanzia degli Obbligazionisti**
- Del 2008 è la costituzione del **Fondo di Garanzia Istituzionale delle BCC**
- La «**safety net**» del Credito Cooperativo, dallo scoppio della crisi, ha prevenuto e/o risolto sempre al proprio interno, senza alcun contributo pubblico, situazioni di criticità delle BCC. E facendo in modo che nessun cliente o depositante (anche titolare di obbligazioni subordinate) perdesse una lira o un euro.

# Il «sistema BCC» oggi



## Il nuovo contesto

- Il progetto di **Unione Bancaria** avviato nel 2012 (i cui 3 pilastri sono noti: il Meccanismo unico di vigilanza – affidato alla **BCE** -, il Meccanismo di Risoluzione Unico e la disciplina armonizzata per i sistemi di garanzia dei depositi) ha avviato un percorso tecnico-normativo con l'obiettivo di fondo di **mettere in sicurezza** il sistema bancario continentale senza più alcuna possibilità di ricorrere ad interventi pubblici di sostegno (eventuale chiamata in causa per il salvataggio delle banche - nell'ordine - degli azionisti, dei possessori di titoli obbligazionari, dei depositanti – **BAIL IN «salvataggio interno»**).
- Si è avviata una profonda revisione normativa che ha dato origine ad una serie di direttive (BRRD, CRD, ecc.) - «pensate» per le grandi banche - con l'obiettivo di **rafforzare la patrimonializzazione dei singoli istituti, favorire le aggregazioni tra banche** imponendo alle cosiddette «LSI» (*Less Significant Institutions*, ovvero banche meno significative, quali le BCC) di adottare soluzioni aggregative (processi di integrazione a sistema) e strumenti di garanzia reciproca.
- **In questo contesto, le singole BCC** non avrebbero più potuto avere «diritto di cittadinanza» nel nuovo contesto europeo, in quanto banche locali, autonome, se non inserite in un sistema in grado di garantirle reciprocamente e di intervenire in caso di deficit patrimoniali.

## Le considerazioni della Banca d'Italia

Lo scorso autunno la Banca d'Italia – all'interno di uno studio sulle banche italiane **less significant**, ha indicato alcuni obiettivi che rendevano necessaria una riforma del Credito Cooperativo italiano, posto che:

- 1) «la capacità delle BCC di rafforzare il loro patrimonio è limitata dai vincoli connessi con la forma cooperativa, che condizionano la possibilità di accedere al mercato dei capitali»;
- 2) «le stesse caratteristiche rendono difficoltoso, in caso di necessità, l'adeguamento del capitale delle BCC nella misura e con la rapidità imposte dal nuovo contesto regolamentare e istituzionale»;
- 3) «vi è la necessità di accrescere l'integrazione del comparto, favorendo il rafforzamento patrimoniale e agevolando la soluzione di eventuali situazioni di difficoltà nel contesto delle nuove regole dell'Unione bancaria».

## Gennaio 2015. L'avvio di un percorso di riforma per il Credito Cooperativo

- Il **20 gennaio 2015**, nella riunione nella quale il Consiglio dei Ministri avviava la riforma delle Banche Popolari, il Credito Cooperativo evitava che un decreto legge potesse riguardare, senza alcun confronto preventivo, anche le **Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali**.
- Il Decreto avrebbe probabilmente cambiato volto alla **cooperazione mutualistica di credito** relegando le banche di comunità in una nicchia, senza alcuna possibilità di sviluppo e di conservazione dei caratteri tipici della **cooperazione, della mutualità e della autonomia**. Nel testo originario del decreto, si evidenziava come le BCC, tra l'altro, non avrebbero più avuto il potere di eleggere i propri organi sociali e sarebbero state obbligate a partecipare ad un Gruppo Bancario senza poterne detenere il controllo.
- Il **Credito Cooperativo** – grazie anche ad un ampio sostegno parlamentare – ottenne nei giorni immediatamente successivi, dalle **Autorità** (Governo e Banca d'Italia), una significativa *apertura di credito*: il **coinvolgimento diretto** nella scrittura della propria riforma (si inizierà a parlare, difatti, di progetto di "autoriforma"). A **Federcasse**, in rappresentanza del sistema, il compito di dare impulso al progetto.

## La proposta di «autoriforma» del Credito Cooperativo in 10 punti

L' **8 giugno 2015** – dopo una serie di Audizioni parlamentari ed un serrato confronto interno, **Federkasse** consegna alle Autorità una propria proposta di «autoriforma» sintetizzata in **10 punti**:

1. Il **socio** della BCC al centro
2. La BCC integrata in un **Gruppo Bancario Cooperativo**
3. La previsione di **garanzie in solido** tra le BCC e la Capogruppo
4. Il **contratto di coesione e l'autonomia modulata (risk based)** delle BCC
5. L'assetto e la *governance* della **Capogruppo**
6. L'apertura a **capitali esterni e l'indipendenza** del Credito Cooperativo
7. La **dimensione territoriale**
8. I **requisiti qualitativi e dimensionali** del Gruppo Bancario Cooperativo
9. **L'unità del sistema** BCC e le specificità delle **Casse Raiffeisen**.
10. Le funzioni di garanzia e verifica delle finalità mutualistiche a **componente associativa**.

## Un complesso iter normativo

- Il **10 febbraio 2016** il Consiglio dei Ministri vara l'atteso **Decreto legge di riforma** del Credito Cooperativo italiano. Forti le **perplessità** di Federcasse per un provvedimento che modifica in maniera sostanziale alcuni dei punti chiave contenuti nella proposta di autoriforma che era stata condivisa con le Autorità e presentata e discussa in un Seminario Istituzionale tenutosi in Senato il precedente 15 ottobre.
- **Federcasse** - nel merito al provvedimento - sottolinea l'accoglimento di alcuni elementi caratterizzanti l'impianto della propria proposta. Allo stesso tempo, esprime forti perplessità anche di natura tecnica su alcuni profili del provvedimento, oltre a ribadire la non condivisione della modalità con cui verrebbe resa possibile la cosiddetta **"way-out"** (possibilità di non adesione al progetto da parte delle BCC) e del mancato recepimento di quanto previsto sulle specificità di alcuni territori a statuto speciale, in particolare per il sistema delle *Casse Raiffeisen* altoatesine.
- **Federcasse** sottolinea l'importanza di modifiche sostanziali al provvedimento per dare compiutezza ad un ambizioso disegno riformatore (unico nel suo genere in Europa). Modifiche – auspica Federcasse – «che potranno essere discusse e approvate dal Parlamento nella fase di conversione del Decreto». Federcasse sottolinea l'importanza di reinserire, in fase di conversione in legge del provvedimento, anche un punto ritenuto fondamentale: la previsione di un **Fondo Temporaneo** da attivarsi nel periodo che intercorrerà tra l'entrata in vigore della legge e l'avvio di operatività del nuovo Gruppo Bancario Cooperativo. Finalizzato al conseguimento di obiettivi di efficientamento e competitività anche attraverso il sostegno a processi di consolidamento e concentrazione tra BCC.

## La legge di riforma del Credito Cooperativo italiano

- Il Disegno di Legge di conversione del Decreto Governativo (dopo il voto favorevole della Camera il 23 marzo) viene approvato definitivamente dall'Assemblea del Senato, con voto di fiducia, il 6 aprile 2016, con 171 voti favorevoli, 105 contrari e 1 astenuto. Non conterrà alcuna modifica rispetto al testo licenziato dalla Camera. Diventerà la **Legge n. 49 dell'8 aprile 2016**.
- Soddifazione di **Federkasse** per un risultato finale che rispecchia, pressochè nella sua totalità, il progetto di autoriforma che si era messo a punto.
- Per la legge, le BCC dovranno adesso :
  - Aderire obbligatoriamente ad un **Gruppo Bancario Cooperativo** pena la perdita della propria licenza bancaria;
  - Conserveranno la **propria autonomia**, sia pure «modulata» sulla base di criteri di meritevolezza, definita all'interno di «**contratti di coesione**» tra singola BCC e Capogruppo (in forma di Spa);
  - Aderiranno obbligatoriamente ad un **Fondo Temporaneo** che favorirà processi di rafforzamento e concentrazione.
- La stessa legge fissa dei termini per la presentazione della istanza di costituzione del **Gruppo Bancario Cooperativo** (18 mesi dall'emanazione della Normativa di Vigilanza, pubblicata il 3 novembre 2016).

## LA RIFORMA DEL CREDITO COOPERATIVO **CONFERMA** LE CARATTERISTICHE DISTINTIVE DELLE BCC.

Ciascuna Banca di Credito Cooperativo, Cassa Rurale, Cassa Raiffeisen  
**raccoglie e valorizza il risparmio nel proprio territorio**



È titolare della propria  
**LICENZA BANCARIA**



Eroga il credito  
prevalentemente **AI SOCI**



Destina almeno il **70%**  
**DEGLI UTILI** a riserva indivisibile



Eroga almeno il **95%**  
dei prestiti **nella propria  
zona di operatività**



**L'ASSEMBLEA DEI SOCI** nomina il Consiglio  
di Amministrazione e il Collegio Sindacale.  
Si conferma il principio del **VOTO CAPITARIO**  
(una testa un voto)



È sottoposta  
a **REVISIONE COOPERATIVA**  
(verifica della persistenza di requisiti  
mutualistici) con cadenza biennale

# Il Gruppo Bancario Cooperativo

Il **Gruppo Bancario Cooperativo** disegnato dalla legge è un «unicum» nel panorama bancario italiano ed europeo.

Non si parla, difatti, di un Gruppo Bancario «tradizionale» (basato di norma su rapporti di dominio), ma regolato sulla base di **rapporti contrattuali** con le singole BCC (**che ne detengono la proprietà**). La Capogruppo, costituita in forma di Spa (e con almeno **1 miliardo** di patrimonio), a sua volta controlla le BCC aderenti e le garantisce. Secondo lo schema seguente:



**IL SISTEMA DELLE BCC-CR DIVENTA ANCORA PIÙ COMPETITIVO E SOLIDO**

# L'unità... mancata

- Uno dei principi chiave della proposta di autoriforma, quello della **«unità del sistema»** è oggi messo in discussione.
- La Presidenza di Federcasse, dopo la legge di riforma, si era spesa in diverse circostanze per sostenere **l'assoluta necessità** di costituire, nella fattispecie, un **Gruppo Bancario Cooperativo nazionale**, cui aderissero tutte le BCC e Casse Rurali.
- Una posizione suffragata da valutazioni imprenditoriali, di mercato, di opportunità (unito, il sistema BCC sarebbe il terzo gruppo bancario italiano ed il primo per apporto di capitali esclusivamente interni).
- Nonostante ciò, due Assemblee di Federcasse (25 novembre e 20 dicembre 2016) convocate anche per dibattere il tema dell'unità e le **prospettive industriali** di sistema, prendevano atto della non sussistenza – al momento – della possibilità di convergere verso un unico Gruppo Bancario Cooperativo.
- Nel **gennaio 2017** presentavano, dietro sollecitazione della Banca d'Italia, le proprie credenziali a **Capogruppo** il **Gruppo Bancario Iccrea** (con sede a Roma) e **Cassa Centrale Banca** (Trento).

## Passato, presente e futuro della Componente Associativa

- Premesso che la legge di riforma non fa alcun cenno alla componente associativa di sistema così come fino ad oggi conosciuta (prevedendosi invece la possibile «trasformazione» delle attuali Federazioni Locali delle BCC in «articolazioni territoriali» del Gruppo Bancario Cooperativo), si ritiene che, nella situazione venutasi a creare, un **presidio associativo di sistema** sia uno **strumento indispensabile di coesione e di coordinamento** (come anche luogo di composizione e di compensazione delle diverse istanze). A livello nazionale questo luogo potrebbe continuare ad essere **Federcasse**.
- E' indubbio che l'attuale situazione sia in grado di incidere sull'assetto associativo di base (Federazioni Locali attuali) in quanto la **legge di riforma delega** espressamente alcune funzioni oggi svolte da queste ultime al/ai Gruppi Bancari Cooperativi. Restano però «scoperte» alcune **funzioni chiave** per le BCC – in quanto «banche di comunità» - come la salvaguardia delle **«finalità mutualistiche»** loro proprie (es. funzione della revisione cooperativa) ed altre «meta industriali» che sono il tratto distintivo di ogni BCC.
- Altra trasformazione possibile, la costituzione, all'interno delle «nuove» strutture territoriali di base, di **«Patti di sindacato»** tra le BCC come strumento utile a rappresentarle, in qualità di azioniste della Capogruppo, al fine di contribuire al processo di organizzazione e di efficientamento del/dei Gruppi Bancari Cooperativi.

## Le esperienze di Credito Cooperativo in Europa e negli Stati Uniti

- In **Europa** le Banche Cooperative coprono circa il **20% del mercato continentale del credito**. Nonostante questo, il Credito Cooperativo italiano e l'EACB (European Association of Co-operative Banks) contrastano una forte tendenza all'omologazione da parte dei Regolatori europei, chiedendo l'applicazione del **«principio di proporzionalità»** nella applicazione delle nuove norme bancarie.
- Si ritiene minacciata la **«biodiversità bancaria»** (accanto alle grandi banche devono e possono esistere banche minori, che proprio in Europa sono la spina dorsale dell'economia). Riteniamo **dannoso un approccio normativo unico per tutti gli intermediari finanziari**, indipendentemente dal modello di business e dalla dimensione, cosiddetto della taglia unica (**“one size fit all”**) che ha contribuito – anche per il suo carattere prociclico - al *credit crunch* ai danni di milioni di piccole imprese.
- Non è invece avvenuto lo stesso negli **Stati Uniti**, dove l'adeguamento agli standard normativi internazionali ha rivolto una specifica attenzione alle **“community banks”** e dove sono state effettuate due scelte politiche coerenti: la prima, di **stimolo all'economia** (il no all'austerità); la seconda, di **regolamentazione e vigilanza sulle banche, differenziate per tipologia di intermediari** con l'adozione del cosiddetto “approccio a strati” (“tiered approach”). Il risultato è che gli Stati Uniti hanno ormai da tempo avviato un significativo, duraturo, processo di crescita.

## Il futuro... condizionato

- Nella citata sollecitazione della **Banca d'Italia** del 5 gennaio scorso, oltre alla richiesta alle candidate Capogruppo di presentare ufficialmente le proprie credenziali, è contenuta l'indicazione – a ciascuna BCC – di **deliberare, nell'ambito delle prossime Assemblee di Bilancio**, in merito alla scelta del Gruppo Bancario Cooperativo cui aderire.
- A termini di legge, i **18 mesi** previsti dall'emanazione della Normativa secondaria della Banca d'Italia (circ. B.I. 2 novembre 2016) portano la data ultima per la presentazione della istanza di costituzione dei Gruppi B.C. al **maggio 2018**. La stessa Banca d'Italia ha comunque auspicato tempi più brevi.
- In questo contesto, il Credito Cooperativo dovrà accelerare verso la definizione degli strumenti che la legge gli riserva (contenuto **«contratti di coesione»** tra BCC e Capogruppo, ecc.) e, contestualmente, definire il proprio nuovo assetto organizzativo di sistema trovando un equo bilanciamento tra istanze industriali ed associative.
- L'auspicio è che (come accaduto in altre esperienze europee) **non venga accantonata la «condizione» di una prospettiva unitaria** che, se oggi sembra lontana, appare comunque una garanzia di prosecuzione, su basi nuove e con strumenti più efficaci, dell'esperienza ultracentenaria delle BCC a favore del sistema Paese.

*È l'armonia delle diverse parti, la loro simmetria, il loro felice equilibrio: in una parola, è tutto quello che introduce un ordine, quello che dà unità, che ci permette di vedere chiaramente e comprendere in un sol colpo l'insieme e i dettagli.*  
(Henri Poincaré)

**Grazie della Vostra attenzione.**