

Dipartimento di IMPRESA E MANAGEMENT

Cattedra di ECONOMIA INDUSTRIALE

**LA RIFORMA DELLE BANCHE DI
CREDITO COOPERATIVO
LEGGE 49/2016**

Relatore
Chiar.mo Prof. Ernesto Cassetta

Candidato
Barzelloni Elisabetta
Matr. 187461

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

Alla mia famiglia

INDICE

Premessa	4
Capitolo I. La promozione della concorrenza e la sua tutela nel settore bancario.....	6
1. Ragioni della concorrenza	6
2. Promozione e tutela della concorrenza	8
3. Attività di promozione e tutela nel settore bancario	18
Capitolo II. Il sistema delle Banche di Credito Cooperativo	31
1. Storia ed inquadramento generale del sistema.....	31
2. Evoluzione del sistema	38
3. Criticità del sistema	46
Capitolo III. La riforma del 2016	51
1. Legge 49/2016	52
2. Reazione del settore	58
3. Valutazione dell’impatto della norma e degli effetti sulla concorrenza	60
Conclusioni	66
Bibliografia	68
Sitografia	69

Premessa

La promozione della concorrenza quale strumento di politica industriale funzionale a superare le inefficienze generate dai sistemi monopolistici ed oligopolistici ha imposto l'adozione di impianti normativi ordinariamente indirizzati in tre ambiti ben precisi (la disciplina delle posizioni dominanti o di monopolio, la disciplina delle intese tra imprese e la disciplina delle concentrazioni) con l'obiettivo generale di promozione dell'efficienza, da conseguire incidendo sui livelli di prezzo e di qualità.

Il rispetto di detta normativa, generalmente presente in quasi tutti i paesi industrializzati, è normalmente demandato ad uno specifico organismo tecnico all'uopo preposto (authority) e viene applicato a tutti i settori dell'economia.

In Italia l'authority di riferimento è l'AGCM¹ che, costituita alla fine del 1990, dall'inizio del 2006 ha assunto competenza anche nel settore del credito in sostituzione della Banca d'Italia².

E proprio il settore del credito attualmente sta vivendo una vera e propria rivoluzione copernicana a fronte dell'entrata in vigore della L. 49/2016 (di riordino del sistema delle BCC-CR) che va a completare la riforma del credito cooperativo avviata con la L. 33/2015 (che era specificamente intervenuta nel sistema delle banche popolari).

Tuttavia, se la novella del 2015, imponendo sostanzialmente la trasformazione delle popolari in società per azioni, di fatto ha semplicemente spinto quel mondo a dare coerenza giuridica ad un'operatività che, nella pratica, già si attagliava a quella delle società per azioni, di diverso e più rilevante impatto per le BCC-CR pare essere la norma del 2016, che stravolge completamente il modello organizzativo sinora adottato con l'introduzione dell'istituto del gruppo bancario cooperativo³.

Entrambi gli interventi si inseriscono in un contesto più ampio che ha visto il recente legislatore più attento e sensibile al tema della concorrenza grazie anche ai corposi impulsi dati dall'Autorità di Vigilanza con le proprie attività di indagine preventiva e di presidio dei mercati.

Ma questo maggiore interesse per i profili concorrenziali è riscontrabile anche nella L. 49/2016, chiaramente finalizzata a concentrare in una o due grandi realtà nazionali buona

¹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato costituita con la L. 10 ottobre 1990 n. 287.

² A fronte dell'entrata in vigore della L. 262/2005 in data 16 gennaio 2006.

³ Che, allo stato attuale, dovrebbe declinarsi nella costituzione di due grandi realtà nazionali affiancate poi da quella delle Casse Raiffeisen bolzanine di portata, però, solo provinciale.

parte delle oltre 300 piccole aziende di credito fortemente radicate nei territori di appartenenza?

Fin dall'entrata in vigore del prodromico D.L. 18/2016, la questione ha animato il dibattito lungo tutto lo stivale⁴ arrivando, più velocemente che in altre circostanze, all'attenzione del popolo-consumatore-cliente⁵ anziché rimanere relegata a quella dell'establishment creditizio.

E detto dibattito, stante il precipuo settore di riferimento, non ha toccato solo le grandi città dove hanno sede gli Istituti di credito maggiori, ma ha raggiunto tutte le province e le aree più periferiche del Paese coinvolgendo, da nord a sud e da est a ovest, frange diffuse ed eterogenee di popolazione.

Una norma capace di stimolare immediatamente un così ampio dibattito per la portata innovativa del nuovo istituto del gruppo bancario cooperativo (fin da subito oggetto di contrastanti considerazioni in chiave concorrenziale), non può che stimolarne la disamina al fine di tentare di comprendere se, potenzialmente, incorpori impulso ovvero repressione della concorrenza.

Ruolo chiave in tutta la vicenda ha rivestito e rivestirà l'AGCM la quale, da un lato, ha contribuito significativamente a promuovere la riforma (con le proprie attività propulsive fin dall'assunzione della competenza nel settore del credito, nel 2006⁶) e, dall'altro, sarà il soggetto preposto alla verifica delle tutele del mercato (giacché le prefigurate coagulazioni delle oltre 300 BCC-CR attualmente operanti nel territorio nazionale in uno o due soli poli nazionali, non possono che costituire operazioni di concentrazione e, come tali, essere soggette al controllo preventivo dell'authority⁷).

Il fine del presente lavoro è dunque quello di valutare la portata della norma in chiave concorrenziale, in una fase non già assestata bensì dinamica e di attivo *work in progress* quale è quella attualmente in corso.

Conseguentemente, si è ritenuto funzionale articolare lo stesso in tre capitoli dedicati: il primo, ai profili concorrenziali del settore creditizio, il secondo, alla descrizione e rappresentazione in chiave evolutiva del sistema delle BCC-CR ed, il terzo, alla disamina della riforma del 2016 (L. 49/2016) ed al relativo impatto sul settore.

⁴ Incontrando sostenitori di entrambe le posizioni.

⁵ Nella sua veste di socio della banca di credito cooperativo che deve contribuire a decidere quale soluzione percorrere.

⁶ Tra le quali spicca l'Indagine Conoscitiva IC36 conclusa a fine 2008 avente ad oggetto "La corporate governance di banche e compagnie di assicurazioni".

⁷ Funzionale ad evitare l'instaurazione o il rafforzamento di posizioni dominanti nei singoli mercati locali.

Capitolo I La promozione della concorrenza e la sua tutela nel settore bancario

Obiettivo del presente lavoro è quello di valutare, in chiave concorrenziale, la portata della riforma del mondo delle BCC-CR promossa dalla L. 49/2016, una norma che ha animato fin dall'approvazione del propulsivo decreto legge n. 18/2016 un ampio e diffuso dibattito in tutto il territorio nazionale in ragione della portata innovativa del suo contenuto.

Al fine di analizzare i profili che attengono alla promozione della concorrenza nel sistema bancario pare allora indispensabile, prioritariamente, comprenderne le ragioni giustificative ed inquadrare l'Autorità di Vigilanza che, con la propria iniziativa, ha dotato il legislatore di elementi informativi fondamentali per la formulazione del testo normativo.

1. Razioni della concorrenza

Innovazione, concorrenza e globalizzazione costituiscono i tre volani che, reciprocamente alimentandosi, promuovono lo sviluppo di un'economia secondo la forma, si potrebbe dire, di una spirale rovesciata che, nel crescere, raggiunge fasce sempre più ampie di popolazione.

In quest'ottica la concorrenza è destinata a costituire regola operativa della maggior parte dei mercati, compreso quello del credito, e ciò vieppiù nelle economie, come quella italiana, tradizionalmente bancocentriche.

Comprovano l'asserto le risultanze dell'evoluzione del nostro sistema creditizio che, seppur con qualche ritardo rispetto ad altri paesi europei (come meglio si dirà in seguito), ha comunque preso avvio all'inizio degli anni '90 con la prima fase di privatizzazioni e con i successivi processi aggregativi.

Il conseguito primato del carattere d'impresa della banca e la coerente normativa di sostegno prodotta in allora, hanno fatto sì che, nel tempo, le banche italiane siano diminuite in numero ed aumentate in dimensioni e, parallelamente, sia accresciuta la presenza di istituti stranieri sul territorio nazionale.

La competizione che ne è scaturita ha favorito il conseguimento di maggiori livelli di efficienza produttiva senza incidere sull'offerta che, anzi, si è arricchita di nuovi prodotti e nuovi canali, ridefinendo i tradizionali confini geografici e comprimendo il differenziale tra rendimento unitario degli impieghi e costo medio della raccolta.

In tale contesto evolutivo, ciò che non può non colpire è come la maggior concorrenza sia stata conseguita tramite quei processi aggregativi che paiono porsi in logico contrasto con il risultato conseguito.

La concordanza pratica di due concetti teoricamente divergenti trova spiegazione e ragione nella qualità del tessuto creditizio dell'epoca, caratterizzato da ampie frange di soggetti che, operando con approccio più pubblicistico che privatistico, avevano strutturato apparati produttivi inefficienti ed incompatibili con un mercato sempre più aperto verso l'esterno.

La concorrenza ne aveva quindi favorito l'espunzione dal mercato permettendo, ai rimanenti, di confrontarsi sempre più significativamente secondo logiche prettamente industriali.

L'importanza della gestione dei profili concorrenziali risulta quindi del tutto evidente senza ulteriori approfondimenti. E, del tutto evidente, risulta conseguentemente essere anche il ruolo della relativa authority.

Fino alla fine del 2005 l'attività di presidio della concorrenza era stata demandata, in ambito creditizio, alla Banca d'Italia secondo un'impostazione che, pur garantendo il maggiore approfondimento conoscitivo possibile, poneva l'evidente problema del contemperamento fra i differenti interessi pubblici che potevano insorgere in capo all'Istituto di Vigilanza nell'esercizio delle specifiche funzioni assegnate.

Le logiche evolutive del mercato avevano poi indotto a sanare tale anomalia trasferendo quella specifica competenza direttamente all'authority di riferimento (AGCM).

Tale passaggio di consegne trovava ulteriore specifica ragione nella pregnante esigenza del settore di completare il processo di ammodernamento avviato, che vedeva il mondo cooperativo attardato per le difficoltà (anche riconducibili a vincoli normativi) nel sintetizzare quelle soluzioni evolutive che il nascente sistema bancario unico europeo imponeva.

C'era quindi ancora un parterre molto nutrito di Istituti che doveva portare a termine (è il caso delle banche popolari) o avviare quasi del tutto (per le BCC-CR) quei processi che, tra le società per azioni, avevano già dato origine a due grandi gruppi di respiro europeo quali Unicredit e Intesa Sanpaolo.

E il peso del credito cooperativo, in Italia, non era affatto marginale per cui, la corretta gestione dei profili concorrenziali delle sollecitate aggregazioni, rivestiva elemento di assoluta centralità nello scenario del economia nazionale.

Se si considera poi che l'elemento cardine nella valutazione degli aspetti concorrenziali del mercato bancario era ed è rappresentato dal mercato rilevante definito con riferimento agli ambiti geografico e merceologico, ben si può intendere, in un contesto di spiccata evoluzione di entrambi i parametri, quale rilevanza strategica potesse e possa assumere l'authority preposta alla vigilanza.

2. Promozione e tutela della concorrenza

Abbiamo accennato quale positivo impatto possa avere la concorrenza all'interno di un sistema economico in fase evolutiva (come era quello creditizio italiano dall'inizio degli anni '90) e quale peso strategico possa assumere, in tale contesto, l'authority preposta che, in quanto equilibratrice delle singole posizioni, promuove e tutela il corretto e regolare funzionamento dei mercati di intervento.

Fino alla fine del 2005 le funzioni di presidio dei profili concorrenziali del sistema creditizio erano demandate alla Banca d'Italia che, con l'entrata in vigore della L.262/2005 il 12 gennaio 2006, ha passato il testimone all'AGCM.

Nel presente paragrafo cercheremo allora di inquadrare il ruolo di quest'ultima.

Trattandosi di Istituto relativamente recente per l'esperienza italiana, si ritiene utile, ai fini della sua corretta collocazione, seguire sinteticamente la logica evolutiva della relativa disciplina.

a) Promozione e tutela della concorrenza nel Mondo

Le origini del diritto antitrust sono essenzialmente anglo-americane (approvazione delle leggi contro gli accordi restrittivi della concorrenza in Canada nel 1889 e, soprattutto, lo Sherman Antitrust Act, approvato dal Congresso degli Stati Uniti d'America nel 1890) e trovano fondamento nell'incremento delle concentrazioni realizzatesi in quelle economie, soprattutto in alcuni settori-chiave come i trasporti ferroviari, le estrazioni petrolifere e l'industria del tabacco.

L'esperienza americana ha poi influenzato quella europea e giapponese al termine della seconda guerra mondiale anche con il non secondario scopo di incidere sui residui grandi gruppi economici delle potenze sconfitte.

Oggi, oltre centoventi paesi nel mondo hanno già adottato o stanno adottando una legislazione antitrust con particolare impulso, dalla metà degli anni Ottanta, nei paesi in via

di sviluppo, in quelli dell'Europa centrale ed orientale ed in quelli dell'ex Unione Sovietica nell'ambito di processi di avvicinamento all'economia di mercato.

L'adozione di una normativa antitrust rappresenta uno strumento basilare di politica industriale, imprescindibile per tutelare l'interesse collettivo rispetto a quello privato allorquando vengano a realizzarsi livelli di concentrazione tali da poter alterare le ordinarie leggi di mercato.

La normativa antitrust svolge questa funzione operando in due direzioni: una propositiva (promuovendo sistemi, comportamenti e modalità operative improntati ai principi della concorrenza nel libero mercato) e, l'altra, repressiva (inibendo ed, eventualmente, sanzionando condotte contrarie alle leggi del libero mercato).

Allo stato attuale tutti i paesi industrializzati che fanno parte dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) sono dotati di una normativa antitrust che, pur intervenendo generalmente nei medesimi ambiti (disciplina delle posizioni dominanti o di monopolio, disciplina delle intese tra imprese e disciplina delle concentrazioni) presenta difformità soprattutto a livello di assetti istituzionali e di procedure.

Con lo scopo di favorire l'avvicinamento e l'armonizzazione delle diverse normative e, soprattutto, di realizzare una maggiore cooperazione tra i singoli organismi nazionali di tutela della concorrenza, nell'ottobre 2001 è stata costituita ed avviata la Rete Internazionale della Concorrenza (International Competition Network) alla quale partecipano oggi circa novanta autorità in rappresentanza di settantasei giurisdizioni.

Tale iniziativa si affianca a singoli accordi di cooperazione internazionale (ad esempio, tra Unione Europea e Stati Uniti e tra Unione Europea e Canada), stipulati per consentire la collaborazione, lo scambio di informazioni e il coordinamento delle attività investigative delle authorities aderenti funzionali a favorire l'individuazione ed il più efficace sanzionamento delle pratiche restrittive della concorrenza che coinvolgono più giurisdizioni.

b) Promozione e tutela della concorrenza in Europa

L'esperienza americana, come anticipato nel precedente paragrafo, ha profondamente influenzato quella del Vecchio Continente soprattutto nel secondo dopoguerra trovando terreno fertile nel pensiero dei padri fondatori della Comunità Europea, la cui idea di ordinamento economico e sociale democratico poggiava proprio su un sistema di mercato concorrenziale.

In materia, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, integrato dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 139/2004, definisce il perimetro normativo della politica comunitaria relativa alla concorrenza individuando cinque principali ambiti di intervento:

i. DIVIETO DI ACCORDI RESTRITTIVI DELLA CONCORRENZA (ART. 101)

“1. Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno ed in particolare quelli consistenti nel:

- a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione;*
- b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;*
- c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;*
- d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;*
- e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.*

2. Gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto.

3. Tuttavia, le disposizioni del paragrafo 1 possono essere dichiarate inapplicabili:

- a qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese,*
 - a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese, e*
 - a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate,*
- che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di:*
- a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi;*
 - b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.”*

ii. DIVIETO DI ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE (ART. 102)

“È incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo.

Tali pratiche abusive possono consistere in particolare:

- a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;*
- b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;*
- c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza;*
- d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.”*

iii. DIVIETO DI CONCENTRAZIONI CHE FAVORISCONO POSIZIONI DOMINANTI (REG. CE 139/2004 DEL CONSIGLIO)

Tutte le operazioni di concentrazione (acquisizioni o fusioni) nelle quali il fatturato delle imprese coinvolte superi una determinata soglia sono soggette al controllo preventivo della Commissione che può bloccarne il perfezionamento qualora ravvisi ostacoli significativi alla concorrenza nel mercato ovvero la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante.

Una concentrazione acquisisce una dimensione comunitaria quando:

- a) il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate risulti superiore a 5 miliardi di euro e
- b) il fatturato totale realizzato singolarmente nel territorio dell'Unione europea da almeno due delle imprese partecipanti all'operazione superi 250 milioni di euro (a meno che ciascuna di tali imprese realizzi più di due terzi del proprio fatturato totale nell'Unione europea all'interno di un unico e medesimo paese).

Se le soglie sopra riportate non sono raggiunte, si tratta comunque di una concentrazione di dimensione comunitaria nel caso in cui:

- a) il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate risulti superiore a 2,5 miliardi di euro;
- b) in ciascuno di almeno tre paesi dell'Unione europea, il fatturato totale realizzato da tutte le imprese interessate sia superiore a 100 milioni di euro;
- c) in ciascuno di almeno tre paesi dell'UE, il fatturato totale realizzato singolarmente da almeno due delle imprese interessate sia superiore a 25 milioni di euro;
- d) il fatturato totale realizzato singolarmente nell'Unione europea da almeno due delle imprese interessate sia superiore a 100 milioni di euro (a meno che ciascuna delle imprese di cui sopra realizzi più di due terzi del proprio fatturato totale nell'Unione Europea) all'interno di un unico e medesimo paese.

Qualora le soglie comunitarie non vengano raggiunte, le concentrazioni societarie ricadono sotto la vigilanza delle Autorità nazionali.

iv. LIBERALIZZAZIONE DEI SETTORI IN REGIME DI MONOPOLIO (ART. 106)

“1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.

2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.

3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.”

v. DIVIETO DI AIUTI DI STATO (ART. 107)

“1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

2. Sono compatibili con il mercato interno:

- a) *gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;*
- b) *gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali;*
- c) *gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.*

3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

- a) *gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;*
- b) *gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;*
- c) *gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;*
- d) *gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;*
- e) *le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.”*

L'attuazione della normativa a tutela della concorrenza è affidata, a livello comunitario, alla Commissione europea, con sede a Bruxelles.

I rapporti tra la disciplina comunitaria e quelle nazionali sono stati normati per la prima volta con il Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio (applicato dal 1° maggio 2004) che ha formalizzato i seguenti principi:

- ↳ *prevalenza del diritto antitrust comunitario in materia di intese ed abusi di posizione dominante che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri;*

- ↳ espressa estensione della competenza, per l'applicazione delle norme comunitarie sulla concorrenza, indistintamente a Commissione, authorities nazionali e giudici nazionali.

La novella del 2003 ha inoltre previsto maggiori strumenti e possibilità di cooperazione verticale (fra Commissione e authorities nazionali) ed orizzontale (fra singole authorities nazionali), funzionali a favorire il più efficace conseguimento degli obiettivi posti dalla norma da parte di tutte le autorità di concorrenza europee e la convergenza delle singole discipline nazionali. In particolare le authorities nazionali:

- a) partecipano ai comitati consultivi, organizzati dalla Direzione Generale Concorrenza della Commissione europea, al fine di raccogliere il parere, ancorché non vincolante, delle altre Autorità antitrust degli Stati membri sulle proposte di:
 - decisione aventi ad oggetto casi comunitari di intese, abusi di posizione dominante e concentrazioni,
 - modifica del quadro normativo esistente;
- b) restano soggette ad obblighi di:
 - informazione e consultazione preventiva della Commissione, qualora agiscano ai sensi degli articoli 101 e 102 del Trattato, e
 - assistenza alla Commissione, in occasione di accertamenti ispettivi effettuati o richiesti da quest'ultima all'interno del territorio nazionale.

c) Promozione e tutela della concorrenza in Italia

Abbiamo sinteticamente richiamato le origini della disciplina antitrust e l'inquadramento generale a livello europeo.

Approfondiamo ora come si inserisca in tale contesto l'authority italiana che, si è già anticipato, è stata costituita con la legge n. 287 del 10 ottobre 1990, recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato".

L'AGCM è una Autorità amministrativa che svolge la propria attività in piena autonomia rispetto al potere esecutivo. Essa opera mediante un organo collegiale⁸ affiancato da un Segretario Generale⁹ che sovrintende al funzionamento degli uffici ed è responsabile della struttura.

⁸ Composto di tre membri, nominati dai Presidenti di Camera e Senato con incarico di sette anni non rinnovabile, che deliberano a maggioranza.

⁹ Nominato dal Ministro dello Sviluppo Economico su proposta del Presidente dell'Autorità.

La disciplina nazionale alla quale soggiace ricalca sostanzialmente quella europea¹⁰ che viene però specificatamente integrata con una sorta di funzione promozionale in forza:

- ↪ della possibilità di rilasciare autonomamente segnalazioni e pareri su normative vigenti o in corso di formazione che siano ritenute lesive dei principi tutelati;
- ↪ dell'autonoma facoltà di disporre l'avvio di indagini conoscitive di natura generale quando le caratteristiche di funzionamento di un mercato o di un settore lascino presagire la possibile presenza di ostacoli alla concorrenza.

L'AGCM, nel tempo, ha poi anche acquisito competenza in altre specifiche materie quali:

- ↪ il conflitto d'interessi relativo a titolari di cariche di Governo¹¹,
- ↪ la pubblicità ingannevole e comparativa¹²,
- ↪ l'attribuzione del rating di legalità¹³,
- ↪ la vigilanza sui rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare¹⁴,
- ↪ l'applicazione della normativa nazionale relativa al ritardo nei pagamenti,
- ↪ la vigilanza sulla commercializzazione dei diritti sportivi,
- ↪ l'esercizio di poteri consultivi previsti dal Codice delle comunicazioni elettroniche in materia di trasferimento delle radiofrequenze e di analisi dei mercati rilevanti dei prodotti e servizi relativi alle comunicazioni elettroniche.

I risultati dell'attività svolta sono oggetto di pubblicazione sul bollettino settimanale dell'AGCM e sul relativo sito internet. Quest'ultimo, in particolare, presenta una sezione "pubblicazioni" attualmente articolata come segue:

- ↪ Bollettino settimanale (che riporta gli esiti dei provvedimenti settimanalmente assunti dall'Autorità suddivisi per materia)
- ↪ Relazioni annuali (che raccoglie i documenti riepilogativi delle attività svolte annualmente predisposto dall'Authority)
- ↪ Indagini conoscitive (che raccoglie le risultanze delle indagini svolte)
- ↪ Altre pubblicazioni (che, raccoglie tutte le pubblicazioni disposte)

L'AGCM può comminare sanzioni pecuniarie, disporre la sospensione dell'attività che sia stata ritenuta in contrasto con le tutele ad essa assegnate e, nel caso di operazioni di

¹⁰ Vieta gli accordi restrittivi della concorrenza e l'abuso delle posizioni dominanti, interviene preventivamente sulle operazioni di concentrazione e favorisce la liberalizzazione dei sistemi in regime di monopolio.

¹¹ L. 215/2004

¹² D.lgs n. 206/2005 (Codice del Consumo) e D.lgs. 145/2007.

¹³ D.L.1/2012, art. 5-ter

¹⁴ D.L.1/2012, art. 62 co. 8

concentrazione già realizzate, imporre il ripristino delle situazioni originarie ovvero di altre che annullino l'effetto contrastato.

Contro le decisioni dell'Autorità è possibile promuovere ricorso presso il T.A.R. del Lazio le cui sentenze sono appellabili avanti il Consiglio di Stato.

Nel settore bancario, che qui ci occupa, le funzioni di presidio e tutela della concorrenza del mercato sono state svolte dalla Banca d'Italia fino al 12 gennaio del 2006 quando le competenze sono state attribuite all'AGCM con l'entrata in vigore della L. 262/2005.

Nel prosieguo verificheremo quindi come l'AGCM, nell'ambito del quadro normativo di riferimento, sia intervenuta nel settore creditizio. Prima, però, si ritiene ancora opportuno delineare brevemente i ruoli che, nel settore, assumono la Banca d'Italia e l'AGCM ed il tipo di relazioni che intercorrono tra le due Autorità.

Abbiamo già detto che, fino alla fine del 2005, l'unica Autorità che vigilava sul sistema creditizio era la Banca d'Italia alla quale erano demandate sia la tutela della clientela che il presidio della concorrenza.

Tale impostazione, pur garantendo il maggiore approfondimento conoscitivo possibile, poneva l'evidente problema del temperamento fra i differenti interessi pubblici che potevano insorgere in capo alla Banca d'Italia stessa nell'esercizio delle specifiche funzioni assegnate.

A ciò si aggiunga che, in allora, la competitività del settore risultava sostanzialmente ancora piuttosto contenuta, anche in ragione di rapporti contrattuali ancorati ad abitudini comportamentali desuete (ed anacronistiche in un settore in profonda evoluzione¹⁵) ma difficili da sradicare.

Tali criticità avevano animato il dibattito politico della XIV legislatura in ordine alla sempre più stringente esigenza di ripartizione dei poteri tra AGCM e Banca d'Italia¹⁶ senza tuttavia trovare sintesi conclusiva in una soluzione normativa sufficientemente condivisa.

A fine 2005 però, il contrastato iter legislativo da tempo avviato¹⁷ trova improvvisamente una via evolutiva con un emendamento in materia finanziaria presentato nella seduta del 21 dicembre 2005 dal Governo, ragionevolmente in virtù di un "indebolimento" della

¹⁵ Il Testo Unico Bancario del 1993 aveva consentito al Sistema bancario di affacciarsi in nuovi ed inesplorati mercati (su tutti si pensi a quello assicurativo) favorendo una marcata espansione e la costituzione di complessi intrecci societari con inevitabili riflessi in punto concorrenza e conflitti di interesse.

¹⁶ Inequivocabilmente rimarcata dalla BCE nei pareri nn. CON/2004/16 dell'11 maggio 2004 e CON/2005/58 del 23 dicembre 2005 resi al Ministero dell'Economia e delle Finanze sul disegno di legge in discussione.

¹⁷ L'originario ddl era stato presentato dall'on. Le Armani ed altri il 27 febbraio 2002.

posizione della Banca d'Italia determinato dai negativi riflessi nel sistema creditizio dei *defaults* Cirio e Parmalat.

Il 28 dicembre 2005 viene così approvata la legge n. 262 recante “Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari” con la quale, anche per tentare di superare le soprarichiamate problematiche (che incidono sull'efficienza di un settore nevralgico del sistema economico nazionale) viene affidata all'AGCM, in via esclusiva, la potestà in materia di concorrenza in seno al sistema creditizio.

Detta disciplina viene poi integrata e completata dal decreto legislativo 29 dicembre 2006 n. 303¹⁸ che regola il coordinamento delle due autorità di vigilanza per la valutazione delle operazioni di concentrazione tra banche sostituendo all'atto unico congiuntamente assunto sino ad allora tra i due Organismi, loro specifici atti separati ancorché coordinati¹⁹.

Orbene, poiché risulta del tutto evidente come gli obiettivi di entrambi gli organismi di vigilanza siano complementari (la tutela del consumatore e la stabilità del mercato attirano altri operatori generando concorrenza e la concorrenza spinge a migliorare i servizi ed a contenere i costi tutelando la clientela e favorendo la stabilità del sistema con conseguente positivo impatto sul sistema economico) rilevante diviene la disciplina dei rapporti tra gli stessi la cui regolamentazione, oltre che per via legislativa, è stata demandata a specifici protocolli d'intesa e, segnatamente, a quelli sottoscritti in data 2 aprile 2007, 22 febbraio 2011, 14 giugno 2012 e 14 ottobre 2014 funzionali a realizzare un coordinamento stabile tra le due Autorità mediante costante scambio di informazioni con l'obiettivo di evitare inutili ed inefficienti sovrapposizioni.

Nella pratica, tale collaborazione si estrinseca, in via di estrema sintesi:

- ↳ nel coordinamento degli interventi portati nei settori di comune interesse;
- ↳ nell'impegno reciproco delle Autorità a segnalare quanto di rilevante per l'altra possa emergere negli ambiti di specifica competenza;
- ↳ nell'istituzione di un gruppo di lavoro permanente incaricato di veicolare documenti e informazioni sui procedimenti avviati da ciascuna Autorità.

Non attiene alle finalità del presente lavoro approfondire ulteriormente genesi, finalità ed effetti della novella del 2005 essendo quivi rilevante mettere a fuoco lo scenario che ha portato ad attribuire all'AGCM la competenza in ambito bancario.

¹⁸ Recante “Coordinamento con la legge 28 dicembre 2005, n. 262, del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (T.U.B.) e del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (T.U.F)”.

¹⁹ L'AGCM valuta i profili di concorrenza e la Banca d'Italia quelli che attengono alla stabilità del sistema.

3. Attività di promozione e tutela nel settore bancario

Tracciate brevemente genesi ed inquadramento normativo dell'authority nazionale occorre approfondirne il ruolo nello specifico settore creditizio.

L'intervento in un momento di profonda evoluzione del mercato impone, per comprendere meglio la valenza degli specifici indirizzi fin da subito nitidamente assunti dall'AGCM, un breve *excursus* storico dei processi di concentrazione che, dagli anni '90, stavano caratterizzando il mondo bancario.

La firma del Trattato costitutivo dell'Unione Europea all'inizio degli anni '90, infatti, aveva determinato la conseguente esigenza, sul piano economico/finanziario, di una pronta integrazione dei sistemi bancari nazionali.

Tale naturale percorso incontrò però fin da subito più di una resistenza in Italia, tra cui, principalmente, le ridotte dimensioni delle aziende di credito (sul piano formale) e la scarsa propensione al cambiamento dell'establishment -forse preoccupato di rischiare di dover cedere rendite di posizione che un'economia non recessiva consentiva di mantenere anche ai meno lungimiranti- (sul piano sostanziale).

L'evidente necessità di dare comunque avvio al percorso spinse i sistemi bancari dei vari paesi verso naturali processi aggregativi caratterizzati però, da una spiccata connotazione nazionale salvo rare eccezioni. Le ragioni potevano e possono essere facilmente intuibili: prima di presentarsi alla competizione internazionale le "squadre" nazionali avevano bisogno di un po' di tempo per riordinarsi, riorganizzarsi, annullare le inefficienze peculiari dei propri mercati domestici e cercare di recuperare i reciproci gaps tecnologici e culturali. L'avvio di questa prima fase portò sostanzialmente a dimezzare il numero delle istituzioni creditizie europee che si ridussero dalle ca. 11.000 unità dell'inizio degli anni '90 a ca. 6.400 unità nel 2004 con impatto maggiormente significativo nei paesi a più alta densità di operatori.

In argomento significative risultano le analisi pubblicate dalla BCE sul proprio Bollettino mensile di maggio 2005²⁰ e dalla ASSBB²¹ (che dalla precedente trae spunto) sul proprio Osservatorio Monetario n.3/2006 a marzo 2006²².

La congiunta lettura dei due studi, che affrontavano l'evoluzione del sistema creditizio europeo nel periodo 1995/2004, evidenziava sostanzialmente:

²⁰ Con il titolo "*Consolidation and diversification in the euro area banking sector*".

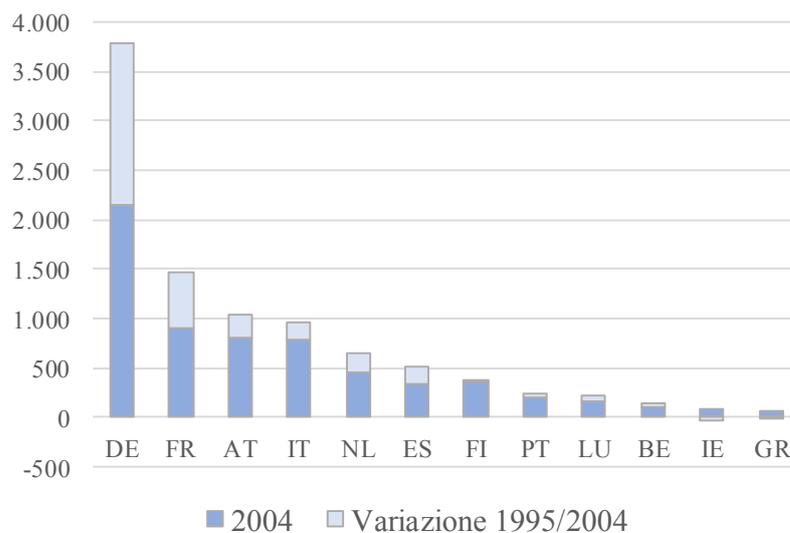
²¹ Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa con sede a Milano.

²² Con il titolo "*Concentrazione e concorrenza nell'industria bancaria europea*".

↪ la marcata riduzione del numero di istituti;

Paese	1995	2004	Δ (ass.)	Δ (%)	N° op. concentr.	... di cui sovrammaz. (%)
DE	3.785	2.148	-1.637	-43,2%	170	17,8%
FR	1.469	897	-572	-38,9%	157	21,3%
AT	1.041	796	-245	-23,5%	41	29,6%
IT	970	787	-183	-18,9%	275	12,2%
NL	648	461	-187	-28,9%	23	57,7%
ES	506	346	-160	-31,6%	95	31,6%
FI	381	363	-18	-4,7%	16	25,0%
PT	233	197	-36	-15,5%	38	40,0%
LU	220	165	-55	-25,0%	10	92,9%
BE	145	104	-41	-28,3%	34	30,1%
IE	56	80	24	42,9%	8	62,5%
GR	53	62	9	17,0%	34	25,7%
TOT	9.507	6.406	-3.101	-32,6%	901	23,2%

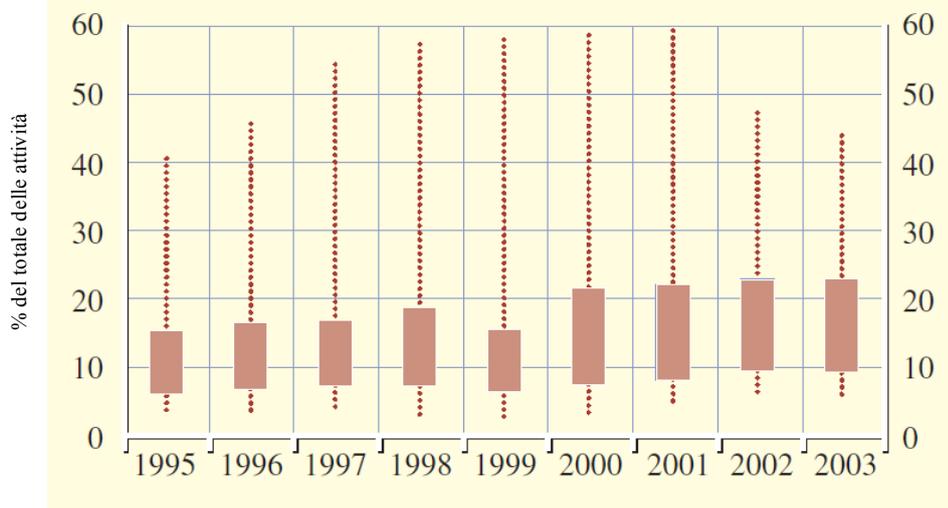
Elaborazione propria su fonte dati BCE



Elaborazione propria su fonte dati BCE

↪ l'incremento della quota di mercato delle banche straniere in area euro²³;

QUOTA DI MERCATO DELLE BANCHE ESTERE NEI PAESI MEMBRI DELL'AREA DELL'EURO



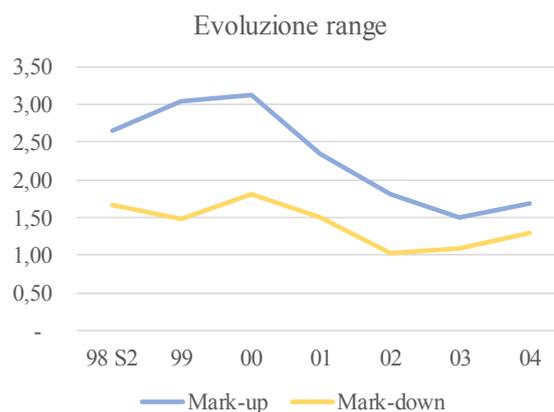
Fonte BCE

↪ la tendenza alla convergenza dei tassi nei principali paesi europei ancorché più marcata sul lato impieghi rispetto a quello della raccolta²⁴.

Paese	Mark-up							Mark-down						
	98 S2	99	00	01	02	03	04	98 S2	99	00	01	02	03	04
DE	2,14	2,07	1,97	2,16	2,13	2,38	2,20	0,18	0,36	0,90	0,44	0,61	0,12	0,28
FR	1,38	0,90	0,41	1,28	0,95	1,56	1,42	1,23	1,29	2,39	1,71	1,50	0,51	0,62
IT	4,04	1,92	1,78	3,00	2,07	2,37	1,91	1,11	1,29	2,29	1,52	1,50	0,97	1,18
ES	2,30	1,32	1,04	1,84	1,21	1,40	0,81	1,85	1,83	2,71	1,93	1,64	1,02	1,15
UK	-	3,94	3,54	3,63	2,76	2,90	2,49	-	1,64	1,91	1,07	1,54	1,20	1,58
Range	2,66	3,04	3,13	2,35	1,81	1,50	1,68	1,67	1,47	1,81	1,49	1,03	1,08	1,30

Elaborazione propria su fonte dati ASSBB

Elaborazione propria su fonte dati ASSBB



Elaborazione propria su fonte dati ASSBB

²³ La tabella mostra il valore minimo, il valore massimo e la distribuzione interquartile delle quote di mercato delle banche estere (rami e filiali) nei paesi dell'area dell'euro con esclusione del Lussemburgo per ragioni di ridimensionamento (la proprietà straniera rappresenta quasi il 100%).

²⁴ Il mark up indica la differenza tra il tasso medio applicato agli impieghi ed il tasso di riferimento mentre, il mark down, quello tra quest'ultimo ed il tasso medio riconosciuto alla raccolta.

In una parola, quindi, maggior concorrenza.

Come si collocavano le banche italiane in tale scenario?

Fino alla fine degli anni '80 il nostro sistema creditizio risultava ancora indirizzato più alla tutela dell'interesse pubblico che ad una gestione imprenditoriale plasmata sui principi del libero mercato²⁵.

Tale anacronismo "istituzionale" aveva prodotto criticità a livello di costi di struttura (tendenzialmente più alti di quelli di una gestione efficiente), di dimensioni (il settore si presentava composto da un numero elevato di aziende di dimensioni per lo più medio piccole) e di governance (risultate non sempre sufficientemente indipendenti e scevre da conflitti di interesse).

Dal punto di vista legislativo passi fondamentali nella direzione della modernizzazione furono inizialmente comunque compiuti con la L. 218/1990²⁶, il D.Lgs 356/1990²⁷, il D.Lgs. 385/1993²⁸ ed il D.L. n. 332 del 31 maggio 1994 convertito con modificazioni nella L. n. 474 del 30 luglio 1994²⁹.

Pur operando nell'auspicata direzione della modernizzazione, gli interventi normativi non riuscirono ad innescare una reazione incisiva come in altri paesi europei.

Ne è espressa riprova il dato dell'evoluzione del numero di istituti nel periodo 1995/2004 riportato nella precedente tabella di pagina 19: non vi è infatti chi non colga la specificità del caso italiano che, tra i paesi a più alta densità bancaria, risultava essere stato quello che aveva realizzato la minor concentrazione sia in termini assoluti che percentuali.

La reazione del sistema creditizio italiano agli impulsi che provenivano dal nuovo assetto politico europeo dimostrava quindi essere sostanzialmente più lenta di quella degli altri principali paesi ciò trovando probabile ragione, come già detto, in radicate sacche di resistenza al cambiamento che impedivano di affrontare con la dovuta fermezza le inefficienze a livello di costi, dimensioni e governance la cui risoluzione era condizione indispensabile per poter ambire a competere in mercati sempre più globalizzati.

²⁵ All'epoca il sistema era ancora impennato sulle logiche della Legge Bancaria del 1936 (RDL 375/1936 convertito, dopo vari passaggi, nella L. 636/1938) che, a seguito della crisi economica del '29, aveva favorito la partecipazione pubblica negli istituti di credito.

²⁶ La c.d. Legge-Delega Amato-Carli (entrata in vigore il 21 agosto 1990) che permise la privatizzazione delle banche ma partorendo il discutibile meccanismo di controllo delle Fondazioni bancarie (che rimanevano di estrazione pubblica).

²⁷ Disciplinava i gruppi creditizi (in vigore il 18 dicembre 1990).

²⁸ Il Testo Unico Bancario entra in vigore il 1° gennaio 1994.

²⁹ Nell'ambito della disciplina delle privatizzazioni, impose la dismissione delle partecipazioni detenute dalle fondazioni bancarie.

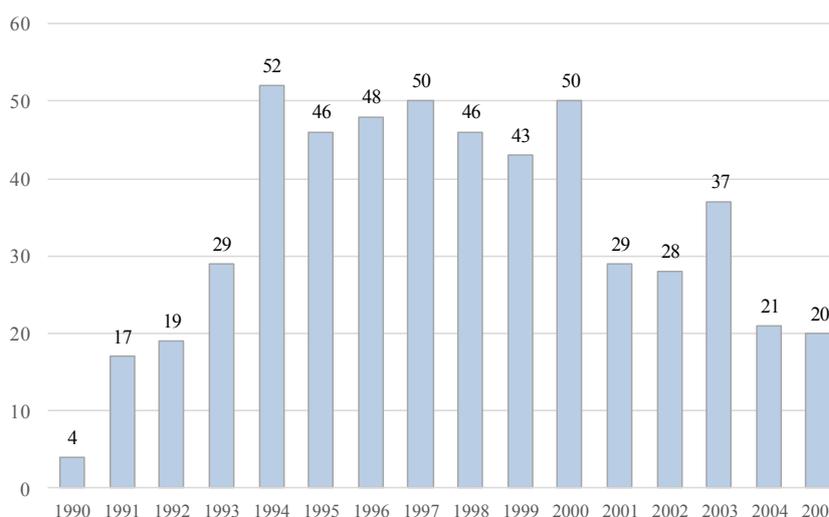
A tali criticità si aggiungeva poi l'anomalia (solo italiana) dell'attribuzione della competenza in materia di concorrenza alla Banca d'Italia anziché ad un'authority indipendente (ancorché i poteri di controllo in materia di concorrenza fossero circoscritti agli effetti generati all'interno del solo sistema creditizio).

Tale singolarità non aveva comunque impedito od ostacolato l'avvio del processo di concentrazione che, nella prima fase di razionalizzazione del sistema (che potremmo definire "domestica" per il carattere, come già accennato, spiccatamente nazionale delle operazioni), aveva portato ad un sostanziale dimezzamento del numero dei gruppi creditizi sotto la vigilanza della Banca d'Italia: tra il '92 ed il 2005 dette formazioni censite dallo stesso Istituto di Vigilanza si ridussero infatti da 194 a 85³⁰.

Ad ogni buon conto, l'anacronismo e le possibili criticità del duplice ruolo vennero poi superate con l'attribuzione della competenza sulla concorrenza in ambito bancario all'AGCM: raccogliendo la raccomandazione dell'International Competition Network del giugno 2005 sull'importanza, per il settore del credito, "di un'adeguata separazione tra l'applicazione della regolazione prudenziale di settore e le norme di concorrenza"³¹ con la legge 262/2005 venne corretta l'incongruenza originaria e demandato il presidio della concorrenza in ambito bancario alla specifica authority.

L'attribuzione delle nuove competenze ampliò quindi considerevolmente il raggio d'azione dell'AGCM che, nel passato, in ambito creditizio era intervenuta prevalentemente con pareri alla Banca d'Italia come riepilogato nella tabella che segue:

NUMERO DI PARERI RESI DALL'AGCM ALLA BANCA D'ITALIA



Elaborazione propria su Fonte dati AGCM

³⁰ Fonte Banca d'Italia.

³¹ Conferenza annuale ICN, Bonn, 2005.

Risolta l'anomalia del presidio degli aspetti concorrenziali del settore, restavano da affrontare i restanti snodi cruciali del contenimento dei costi, della crescita dimensionale e della qualificazione della governance senza la risoluzione dei quali il confronto con i maggiori operatori stranieri avrebbe rischiato di risultare piuttosto pericoloso per l'intero nostro sistema economico, tradizionalmente bancocentrico.

Ed è quindi in tali direzioni che si muove fin da subito l'AGCM³² con interventi che, schematicamente, possono ricondursi alle seguenti categorie omogenee:

- ↳ interventi attinenti intese ed abuso di posizioni dominanti,
- ↳ interventi attinenti le concentrazioni e
- ↳ attività di indagine e di supporto (indagini conoscitive, segnalazioni e pareri).

La verifica degli interventi dell'authority nel periodo 2005-2016 (come dalla stessa documentati nelle proprie relazioni annuali) conferma gli indirizzi assunti fin da subito nel nuovo ambito e trova sintesi dei principali atti nei seguenti riepiloghi predisposti per ciascuna delle tre sopraccitate categorie.

³² L'estensione della competenza anche al comparto del credito si concretizza in numerosi e pregnanti interventi in punto "tutela e promozione della concorrenza" e "tutela del consumatore". Per le finalità del presente lavoro ci si concentra sui primi.

anno	(i) intese restrittive della concorrenza e abuso di posizione dominante			
	soggetti	oggetto	attività	esito
2005	ABI-CO.GE. BAN.	accordi su commissioni interbancarie	istruttoria	avvio
2005	CO.GE.BAN.- Multibanca	gestione circuito Bancomat	procedimento di inottemperanza	avvio
2006	ABI	modifica unilaterale condizioni contrattuali	istruttoria	avvio
2006	CO.GE.BAN.- Multibanca	gestione circuito Bancomat	procedimento di inottemperanza	chiusura con sanzione
2007	ABI-CO.GE. BAN.	accordi su commissioni interbancarie	istruttoria	chiusura con accettazione impegni
2007	ABI	modifica unilaterale condizioni contrattuali	istruttoria	chiusura con accertamento di infrazione
2007	Unicredit Banca Intesa San Paolo BNL MPS	segnalazione INAIL	istruttoria	avvio
2008	Unicredit Banca Intesa San Paolo BNL MPS	segnalazione INAIL	istruttoria	chiusura con sanzione
2008	ABI Consorzio Patti Chiari	assegni-mav-commiss. interbancarie	istruttoria	avvio
2009	ABI Consorzio Patti Chiari	assegni-mav-commiss. interbancarie	istruttoria	chiusura con accettazione impegni
2009	MasterCard, MBP, BNL, B.Sella, Barclays Deutsche Bank, Intesa San Paolo, ICBPI, Unicredit	circuito mastercard	istruttoria	avvio
2009	ABI-CO.GE. BAN.	commissioni ri.ba, rid e bancomat	istruttoria	avvio
2009	Consorzio Bancomat	commissioni multilaterali PagoBancomat	istruttoria	avvio
2009	Poste Italiane	aumento commissioni bollettini c/c	istruttoria	avvio e chiusura con accettazione impegni
2010	MasterCard, MBP, BNL, B.Sella, Barclays Deutsche Bank, Intesa San Paolo, ICBPI, Unicredit	circuito mastercard	istruttoria	chiusura con sanzione
2010	Consorzio Bancomat	commissioni PagoBancomat	istruttoria	chiusura con accettazione impegni
2010	ABI-CO.GE. BAN.	commissioni ri.ba, rid e bancomat	istruttoria	chiusura con accettazione impegni
2014	Consorzio Bancomat	commissioni bill payments	istruttoria	avvio e chiusura con accettazione impegni
2014	Federazione Raiffeisen + 14 Casse Raiffeisen operanti in prov. Bolzano	tassi mutui	istruttoria	avvio
2016	Federazione Raiffeisen + 14 Casse Raiffeisen operanti in prov. Bolzano	tassi mutui	istruttoria	chiusura con sanzione
2016	Federazione Trentina della Cooperazione	tassi mutui	istruttoria	apertura e chiusura con sanzione
2016	Consorzio Bancomat	commissioni PagoBancomat	istruttoria	apertura e chiusura con revisione impegni
2016	Consorzio Bancomat	commissioni bill payments	istruttoria	apertura e chiusura con revisione impegni

anno	(ii) concentrazione		
	soggetti	attività	esito
2006	Italease Gestione Beni Essegibi Service	procedimento di inottemperanza	avvio e chiusura con sanzione
2006	Banca Intesa San Paolo IMI	istruttoria	autorizzazione con condizioni
2006	Banche Popolari Unite Banca Lombarda e Piemontese	istruttoria	avvio
2006	SSB SIA-CED Borsa	istruttoria	avvio
2007	Banche Popolari Unite Banca Lombarda e Piemontese	istruttoria	autorizzazione con condizioni
2007	SSB SIA-CED Borsa	istruttoria	autorizzazione con condizioni
2007	Unicredito Italiano Capitalia	istruttoria	avvio e autorizzazione con condizioni
2007	Intesa San Paolo CR Firenze	istruttoria	avvio
2008	Intesa San Paolo CR Firenze	istruttoria	autorizzazione con condizioni
2008	MPS Banca Antonveneta	istruttoria	avvio e autorizzazione con condizioni
2009	ICBPI/SI Holding	istruttoria	avvio e autorizzazione con condizioni
2009	Banca Intesa San Paolo IMI	procedimento di inottemperanza	avvio
2010	Banca Intesa San Paolo IMI	istruttoria	avvio
2011	Banca Intesa San Paolo IMI	procedimento di inottemperanza	chiuso con condizioni
2011	Intesa San Paolo Banca del monte di Parma	istruttoria	avvio e autorizzazione con condizioni
2014	Banca Intesa San Paolo IMI	istruttoria	chiuso con revoca misure
2015	SSB SIA-CED Borsa	istruttoria	chiuso con revoca misure
2016	Unicredito Italiano Capitalia	istruttoria	chiuso con revoca misure

anno	(iii) attività di segnalazione	(iv) pareri	(v) indagini conoscitive
2005	PARLAMENTO (osservazioni sul d.d.l. recante interventi per la tutela del risparmio)	BANCA D'ITALIA (condiz. gen.li delle fidejussioni a garanzia del credito)	Servizi di negoziaz. e post trading (avvio IC31)
2006	PARLAMENTO-GOVERNO-CICR (applicazione dello <i>ius variandi</i> nei contratti bancari)		Prezzi alla clientela dei servizi bancari (avvio IC32)
2007	PARLAMENTO-GOVERNO (contratti con clientela al dettaglio)	INPDAP (convenzione per finanziamenti a pensionati)	Prezzi alla clientela dei servizi bancari (chiusura IC32)
2007	COMM. FIN. E TESORO DEL SENATO (osservazioni su schema d.lgs di attuazione dir. CEE su OPA)	MI.S.E. (applicazione dello <i>ius variandi</i> nei contratti bancari)	Corporate governance di banche e assicuraz. (avvio IC36)
2007	MI.S.E.-ABI-CONS.NAZ.NOTARIATO (considerazioni su portabilità mutui)		Carte prepagate (avvio IC37)
2008	PARLAMENTO-GOVERNO (osservazioni su d.l. recante "Misure urgenti per aumentare il potere d'acquisto delle famiglie e per lo sviluppo")		Corporate governance di banche e assicuraz. (chiusura IC36)
2008	MIN. TRASPORTI-MI.S.E. (osservazioni su affidamento ex lege a PPTT di incassi pratiche automobilistiche)		
2009	PARLAMENTO-GOVERNO-MI.S.E.-BANKIT-CONSOB (interventi di regolazione su governance di banche e assicurazioni)	IPOST (rinnovo convenzione con MPS per concessione di finanziamenti ai dipendenti)	Carte prepagate (chiusura IC37)
2010	REGIONI-UNIONCAMERE-CCIAA (osservazioni sui criteri affidamento contributi ai Confidi)	CORTE DEI CONTI (accesso da parte di CDP alla banca dati della Corte sui rendiconti degli Enti Locali)	
2010	MIN. TRASPORTI-MI.S.E. (osservazioni su affidamento ex lege a PPTT di incassi pratiche automobilistiche)		
2010	MI.S.E. (osservazioni su recepimento Dir. CEE su contratti di credito con i consumatori)		
2011	MI.S.E. (osservazioni su bando di gara per la gestione del Fondo di garanzia per le PMI)		Costi dei servizi bancari (avvio IC45)
2011	MI.S.E.-MIN.P.A.-CONF. STATO/REGIONI-PROV.TN&BL-ANCI (osservazioni su pagamenti alla P.A.)		
2012	PARLAMENTO-GOVERNO (osservazioni su effetti distorsivi della differente tassazione di c/deposito, libretti di risparmio e c/c introdotta con d.l. 16/2012)		
2012	PARLAMENTO-GOVERNO (osservazioni su effetti distorsivi dell'art.15 del d.l. 179/2012 per i servizi di pagamento)		
2013		MI.S.E. (schema di decreto <i>merchant fee</i>)	Costi dei servizi bancari (chiusura IC45)
2015	COMM.FINANZE CAMERA (osservazioni su effetti distorsivi delle reti agenziali degli istituti di pagamento disciplinate dal TUB)		
2015	PARLAMENTO-GOVERNO-BANKIT (osservazioni su effetti distorsivi delle reti agenziali degli istituti di pagamento disciplinate dal TUB)		

Al riguardo, immediate sovengono alcune considerazioni.

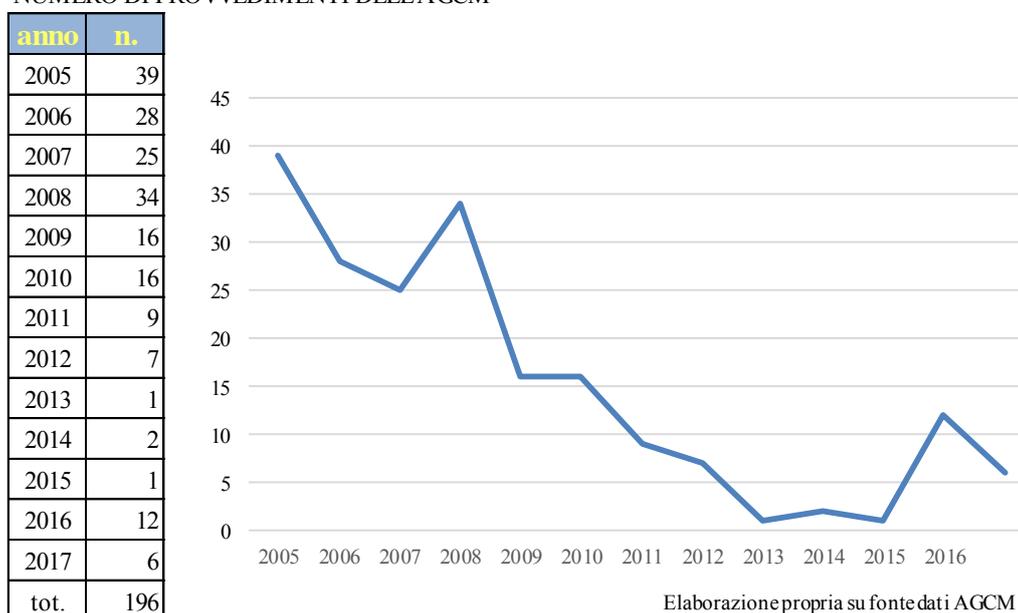
La prima è quella che l'attività di presidio, stimolo e controllo è stata svolta prevalentemente nel primo lustro a conferma della necessità di intervento massivo in un settore che richiedeva ancora specifiche attenzioni per un adeguato allineamento agli standards europei.

attività	2005/2010	2011/2017
intese	75%	25%
concentrazioni	89%	11%
segnalazioni	65%	35%
pareri	83%	17%
indagini conoscitive	83%	17%
Totale	76%	24%

Elaborazione propria su fonte dati AGCM

Tale indicazione trova ulteriore conforto nel dato relativo all'evoluzione del numero dei provvedimenti assunti dall'AGCM in punto concentrazioni che presenta il seguente andamento decrescente (con un'unica inversione nell'ultimo periodo in ragione delle riforme che hanno interessato il credito cooperativo):

NUMERO DI PROVVEDIMENTI DELL'AGCM



La seconda considerazione è che, fin da subito, sono state avviate specifiche indagini conoscitive sui costi dei servizi (la cui riduzione aveva come riflesso la ricerca di maggiore

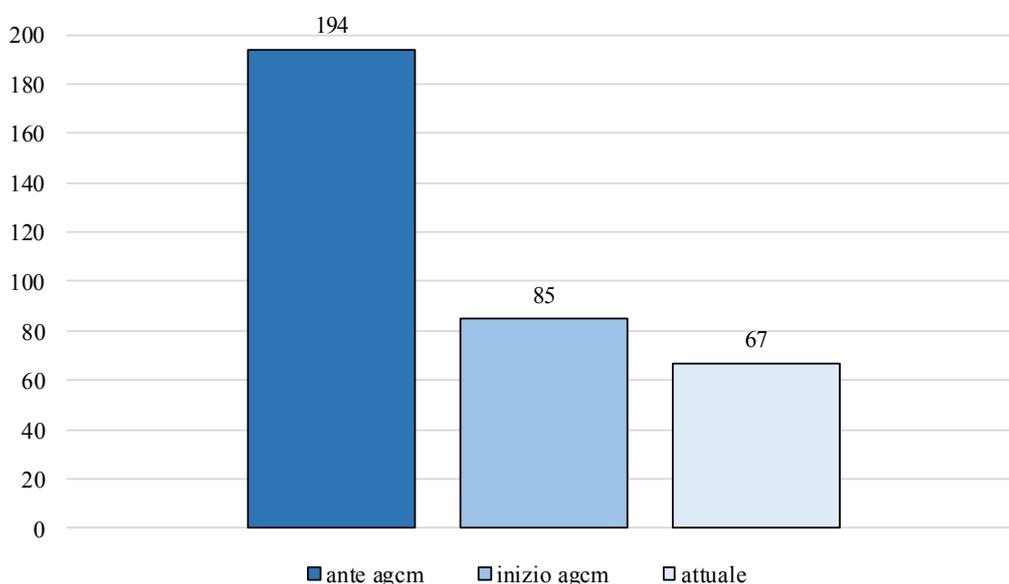
efficienza nei costi di struttura) e sulla governance che hanno favorito l'adozione di coerenti provvedimenti normativi³³.

La terza considerazione, infine, è che la sostanziale assenza di criticità bloccanti nei processi di concentrazione lascia trasparire la concreta volontà di realizzare i percorsi virtuosi che le esigenze di mercato imponevano³⁴.

Orbene, come si è evoluto in chiave concorrenziale il sistema creditizio sotto la vigilanza dell'AGCM?

Riprendendo allora il dato statistico sui gruppi in precedenza citato, si osserva un'ulteriore riduzione dalle 85 unità di inizio 2006 alle attuali 67 unità³⁵.

EVOLUZIONE DEL NUMERO DEI GRUPPI BANCARI NEGLI ULTIMI 25 ANNI (1992/2017) IN ITALIA



Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia

In coerenza con il dato tendenziale dei gruppi, il numero di enti creditizi si è ridotto di 189 unità (al netto dell'incremento delle presenze estere) con rilevanza percentuale però più marcata per il comparto delle SpA rispetto a quello del credito cooperativo a riprova del ritardo di quest'ultimo nel perfezionamento degli indispensabili processi di razionalizzazione.

E' di sostegno, al riguardo, l'elaborazione dei dati desunti dalle Relazioni annuali della Banca d'Italia di seguito riportata.

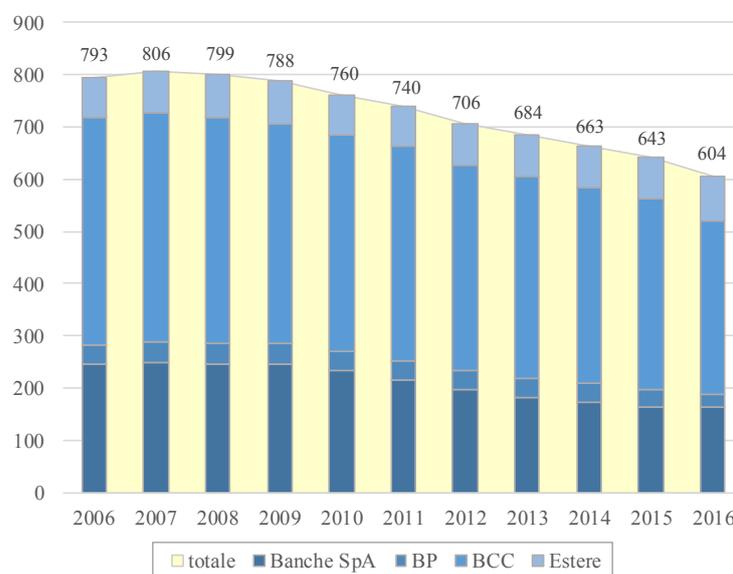
³³ Si pensi, ad esempio, agli interventi sulla c.m.s. (L. 2/2009) ed alle riforme delle banche popolari (L. 33/2015) e delle BCC (L. 49/2016 qui in esame).

³⁴ Si faccia riferimento alla colonna "esiti" del precedente riepilogo degli interventi in materia di concentrazione.

³⁵ Dato aggiornato al 25 marzo 2017.

	Banche SpA	Banche Popolari	Banche di Cred. Coop.	Succursali estere	Totale
2006	245	38	436	74	793
2007	249	38	440	79	806
2008	247	38	432	82	799
2009	247	38	421	82	788
2010	233	37	415	75	760
2011	214	37	411	78	740
2012	197	37	394	78	706
2013	182	37	385	80	684
2014	171	37	376	79	663
2015	164	33	365	81	643
2016	162	25	334	83	604

Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia



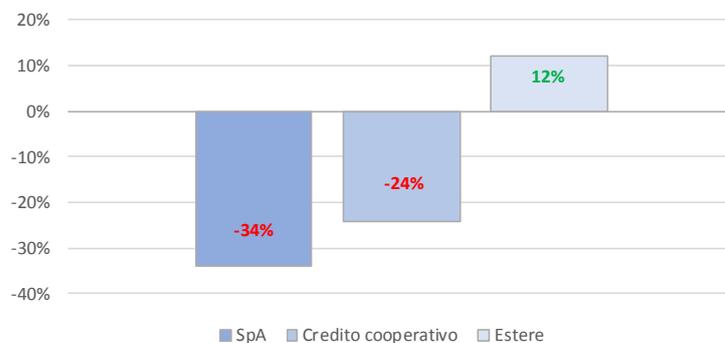
Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia

Δ 06/16	Banche SpA	Banche Popolari	Banche di Cred. Coop.	Succursali estere	Totale
ass.	-83	-13	-102	9	-189
%	-34%	-34%	-23%	12%	-24%

Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia

Δ ass. aggregata -115

Δ % aggregata -24%



Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia

A conclusione della disamina svolta pare allora potersi concludere che, raccogliendo il testimone dalla Banca d'Italia, l'AGCM si è trovata a dover monitorare e promuovere il rispetto dei principi concorrenziali in uno dei momenti più difficili per la nostra economia nel dopoguerra.

Le indicazioni sinteticamente fornite paiono confermare l'esito positivo dell'attività sinora svolta (in coerenza e sintonia con l'operato della Banca d'Italia) e, ad oggi, trovano espressa concretizzazione nello sviluppo dei due principali gruppi originatisi nel comparto delle società per azioni: quelli di Unicredit e di Intesa Sanpaolo.

Più attardato, invece, si presentava il comparto del credito cooperativo che il legislatore, anche recependo gli impulsi dell'AGCM, ha quindi inteso riformare con due interventi differenti:

- ↳ quanto alle banche popolari, con la L. 33/2015 che ha innescato una nuova stagione di movimenti con il posizionamento di altre rilevanti realtà del nostro panorama creditizio quali UBI, BPER e BPM (con quest'ultima accreditata quale terzo Istituto del Paese) mentre,
- ↳ per le BCC-CR, si è dovuto attendere l'anno successivo, con la L. 49/2016 qui in esame che consente di dare avvio a quei processi che non avevano trovato sinora naturale percorso per via endogena.

Capitolo II Il sistema delle Banche di Credito Cooperativo

Al fine di affrontare il tema centrale del presente lavoro (la portata della legge 49/2016), nel primo capitolo si sono brevemente inquadrato la disciplina della concorrenza e la relativa attività di promozione e tutela nel settore del credito nazionale mentre, ora, si tenterà di fornire una sintetica (ma il più possibile esaustiva) rappresentazione del sistema nazionale delle BCC-CR in Italia.

A tal fine, dopo aver svolto un sintetico inquadramento generale del sistema, se ne delineeranno i tratti caratterizzanti assunti dallo scoppio della crisi economica fino alla riforma onde addivenire, conclusivamente, all'identificazione delle specifiche criticità che risultavano caratterizzarlo.

Prima di procedere si ritiene opportuno puntualizzare come le banche di credito cooperativo (oggetto della presente disamina) facciano parte, insieme alle banche popolari, del più generale ambito delle banche cooperative (differenziandosi essenzialmente da queste ultime per il connotato della prevalenza della mutualità) e costituiscano la componente preponderante delle banche italiane c.d. *less significant* (LSI), ovvero degli intermediari di minori dimensioni che, nell'ambito del MVU (il Meccanismo di Vigilanza Unico di recente applicazione di cui si dirà *infra*), restano assoggettati alla supervisione diretta della Banca d'Italia (ancorché sotto la sorveglianza della BCE).

Ciò detto, se si considera che [a] la componente italiana *less significant* è la terza dell'area dell'euro dopo Germania e Austria con le quali copre, complessivamente, circa l'80% delle LSI dell'area e [b] che le BCC-CR rappresentano indicativamente i $\frac{3}{4}$ delle LSI italiane³⁶, diviene immediato intuirne la rilevanza all'interno del sistema creditizio nazionale.

1. Storia ed inquadramento generale del sistema

Le origini della cooperazione del credito in Italia vengono concordemente fatte risalire agli impulsi dati dal Magistero Sociale Cristiano, tra la fine dell'800 e l'inizio del '900 (in

³⁶ Fonte: Banca d'Italia su base dati aggiornata al 30 giugno 2016. Al riguardo si faccia specifico riferimento a www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/less-significant/index.html tenendo presente che, l'obiettivo, qui, è solo quello di fornire un ordine di grandezza generale senza pretesa di aggiornamento puntuale.

particolare con l'enciclica *Rerum Novarum* di Papa Leone XIII del 1891), alle popolazioni più umili per promuoverne l'emancipazione dal fenomeno dell'usura e dalla generale condizione di miseria nella quale ristagnavano.

Dal punto di vista meramente storico l'evoluzione del sistema può riassumersi nelle seguenti tappe principali.

AVVIO DEL SISTEMA

Nei quarant'anni circa a cavallo tra i due secoli vedono la luce le prime casse rurali costituite sul modello tedesco (Raiffeisen) promosse da due ispirazioni ideologiche differenti, quella di matrice cattolica, da un lato, e quella di ispirazione socialista, dall'altro ma, ben presto le profonde divergenze di pensiero alla base delle singole iniziative, producono una separazione organizzativa tra i due gruppi³⁷.

PERIODO FASCISTA

Nel ventennio fascista il nuovo regime cerca di dare una propria struttura alla cooperazione (Ente Nazionale Fascista della Cooperazione) ed interviene nel settore con evidenti finalità di controllo ed incisione sulle iniziative di matrice ideologica avversa. L'inevitabile conseguenza è il depauperamento di buona parte degli sforzi compiuti nel periodo iniziale³⁸.

PERIODO POSTBELLICO

Il periodo postbellico è necessariamente indirizzato a porre le basi per il rilancio del settore dopo i traumi patiti nel ventennio fascista e in ragione del conflitto³⁹.

³⁷ I momenti più significativi del periodo possono essere riepilogabili schematicamente come segue:

1883 Prima Cassa Rurale costituita a Loreggia (PD).

1888 "Federazione fra le Casse Rurali e Sodalizi affini" cui aderiscono 51 Casse Rurali.

1890 Prima Cassa Rurale Cattolica costituita a Gambarare (VE).

1893 "Lega delle cooperative" (primo ente di riferimento di tutta la cooperazione).

1909 "Federazione nazionale delle Casse Rurali" (Brescia).

1917 "Federazione italiana delle Casse Rurali" con funzioni di rappresentanza, tutela e supporto delle banche associate.

1919 Scissione delle cooperative cattoliche che si staccano dalla "Lega delle cooperative" costituendo la "Confederazione Cooperative Italiane" alla quale aderisce la Federazione Italiana delle Casse Rurali.

³⁸ In via di estrema sintesi i momenti salienti del secondo periodo possono essere ricondotti ai seguenti:

1926 "Ente Nazionale Fascista della Cooperazione".

1936 "Ente Nazionale delle Casse Rurali Agrarie ed Enti Ausiliari (Encra) collegato alla Federazione nazionale.

1937 "Testo Unico delle Casse Rurali e Artigiane" (T.U.C.R.A.) che, però, non è mosso da finalità propulsive del settore.

1944 viene sciolta la Federazione Nazionale delle Casse Rurali ed Enti Ausiliari, mentre continua ad operare l'Ente Nazionale delle Casse Rurali.

³⁹ Al riguardo si segnalano essenzialmente le attività di ricostituzione degli enti precedentemente soppressi:

1946 I cooperatori di ispirazione cattolica ricostituiscono la "Confederazione Cooperative Italiane" e, quelli di ispirazione socialista, la "Lega nazionale delle Cooperative e Mutue".

1950 Ricostituzione della "Federazione Italiana delle Cassa Rurali e Artigiane".

DAL BOOM ECONOMICO ALLA FINE DEGLI ANNI '80

Dall'inizio degli anni '60 il settore si riorganizza secondo le proprie linee ispiratrici e nel rispetto dei vincoli normativi del periodo.

I momenti più significativi possono sinteticamente essere riassunti nei seguenti⁴⁰:

- ↪ 1963 Costituzione dell'Istituto di Credito delle Casse Rurali e Artigiane (Iccrea) con l'obiettivo di *“rendere più efficace e intensa l'opera delle Casse Rurali e Artigiane, agevolando, coordinando e incrementandone l'azione, mediante lo svolgimento di funzioni creditizie, di intermediazione tecnica ed assistenza finanziaria”* (art. 2 statuto Iccrea).
- ↪ 1973 Costituzione della Cassa Centrale Raiffeisen tra le principali banche cooperative di credito agricolo operanti nella provincia di Bolzano.
- ↪ 1974 Costituzione della Cassa Centrale delle Casse Rurali Trentine SpA tra 133 casse rurali operanti in Trentino (oggi Cassa Centrale Banca).
- ↪ 1977 Costituzione di Banca Agrileasing (oggi Iccrea BancaImpresa) per consentire al sistema delle Casse Rurali di effettuare operazioni di locazione finanziaria.
- ↪ 1981 Adesione della Federazione Italiana e di buona parte della Casse Rurali all'ABI (Associazione Bancaria Italiana).

DAGLI ANNI '90 ALLA CRISI (2007)

Con l'entrata in vigore del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia del 1993 le Banche di Credito Cooperativo (come vengono ridenominate per via normativa le Casse Rurali) si ritrovano a poter offrire tutti i servizi e i prodotti finanziari delle altre banche con conseguente incremento del livello di concorrenza. Tale spinta, unitamente ai sempre più crescenti stimoli all'innovazione tecnica e finanziaria impongono una nuova stagione di modernizzazione che pare estrinsecarsi nei seguenti momenti più rilevanti:

- ↪ 1995 Costituzione di Iccrea Holding Spa con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo delle società partecipate.

⁴⁰ Si ricordano inoltre per l'impatto pratico:

1970 Costituzione dell'Editrice delle Casse Rurali e Artigiane (ECRA)

1980 Avvio della Scuola Centrale del Credito Cooperativo (oggi SEF Consulting), a supporto dell'attività formativa dell'intero Credito Cooperativo.

1985 Costituzione da parte di Iccrea di Cogestioni (oggi Fondo Aureo) per la gestione dei fondi comuni di investimento mobiliare.

1987 Costituzione del Fondo di Previdenza per il Personale delle Casse Rurali e Artigiane, (oggi, Fondo Pensione Nazionale).

- ↪ 1997 Istituzione del Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGD) come nuovo strumento di tutela del settore in linea con la direttiva dell'Unione Europea, che prevede l'adesione obbligatoria delle Banche⁴¹.
- ↪ 1999 Pubblicazione della Carta dei Valori del Credito Cooperativo.
- ↪ 2002 La Cassa Centrale delle Casse Rurali Trentine SpA assume la denominazione di "Cassa Centrale delle Casse Rurali Trentine e delle Banche di Credito Cooperativo del Nord Est SpA" ed acquisisce valenza sovragregionale con coinvolgimento delle BCC del Veneto e del Friuli Venezia Giulia;
- ↪ 2004 Istituzione del Fondo Garanzia degli Obbligazionisti (FGO) quale strumento volontario ed esclusivo delle BCC, per la tutela dei sottoscrittori dei propri prestiti obbligazionari.

DALLA CRISI AI GIORNI NOSTRI

La crisi economica dei mercati occidentali, che ha preso inizio dalla bolla immobiliare statunitense del 2007, pervadendo quasi istantaneamente i relativi sistemi finanziari mondiale ha reso imprescindibile l'avvio di una revisione critica degli impianti normativi e regolamentari dei singoli ordinamenti con lo scopo di puntellare gli snodi critici di un sistema che, nei fatti, aveva deviato le proprie funzioni fondamentali da quelle originarie (di sostegno e propulsione dell'economia reale) a quelle più rischiose di supporto ed alimentazione dei mercati finanziari (le cui operazioni risultavano promosse, con crescente e preoccupante intensità, da finalità speculative tramite alchimie contrattuali sempre più complesse e slegate dall'economia reale).

Nel Sistema delle BCC italiane pochi paiono essere stati gli interventi specifici messi a segno⁴² e, soprattutto, più riconducibili ad esigenze di estetica finanziaria e normativa che a tentativi di incidere radicalmente sulle criticità reali del sistema. Nello specifico si fa riferimento alle operazioni straordinarie che hanno caratterizzato le banche di vertice del gruppo e, segnatamente:

- ↪ 2007 La Cassa Centrale delle Casse Rurali Trentine e delle Banche di Credito Cooperativo del Nord Est SpA modifica la propria denominazione in "Cassa Centrale

⁴¹ A differenza del Fondo Centrale di Garanzia istituito nel '78 per l'intero sistema bancario (ora sostituito), svolge anche funzioni di prevenzione della crisi.

⁴² Il naufragio del progetto più rilevante (l'operatività del Fondo di Garanzia Istituzionale pensato con l'obiettivo di tutelare la clientela del sistema delle BCC [a] salvaguardando liquidità e solvibilità delle banche consorziate tramite attività di valutazione, classificazione e monitoraggio del rischio e [b] promuovendo interventi preventivi di tipo correttivo secondo criteri di gradualità commisurati al livello di rischio) mette a nudo, oltre la complessità dell'iniziativa, le resistenze al cambiamento insite nel Sistema e la scarsa coesione dello stesso.

Banca - Credito Cooperativo del Nord Est SpA", rafforzando il proprio carattere sovra-regionale e si apre all'ingresso nel proprio capitale di DZ Bank, il principale istituto centrale del credito cooperativo tedesco.

- ↪ 2011 Banca Agrileasing cambia denominazione sociale in Iccrea BancaImpresa divenendo la banca corporate del Credito Cooperativo, controllata da Iccrea Holding.
- ↪ 2016 Viene perfezionata la fusione inversa tra Iccrea Holding e Iccrea Banca⁴³.

Attualmente il movimento del Credito Cooperativo italiano è un sistema strutturato a rete dotato di società di supporto per la fornitura di prodotti e servizi sinteticamente schematizzabile come segue:

- ↪ 313 Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali⁴⁴ riunite in 15 Federazioni Locali, a loro volta riunite, a livello nazionale, in Federcasse con finalità di coordinamento ed impulso;
- ↪ 3 Casse Centrali (Iccrea Banca, Cassa Centrale Banca e Cassa Centrale Raiffeisen)
- ↪ Società di servizio e Società prodotto



Fonte www.creditocooperativo.it

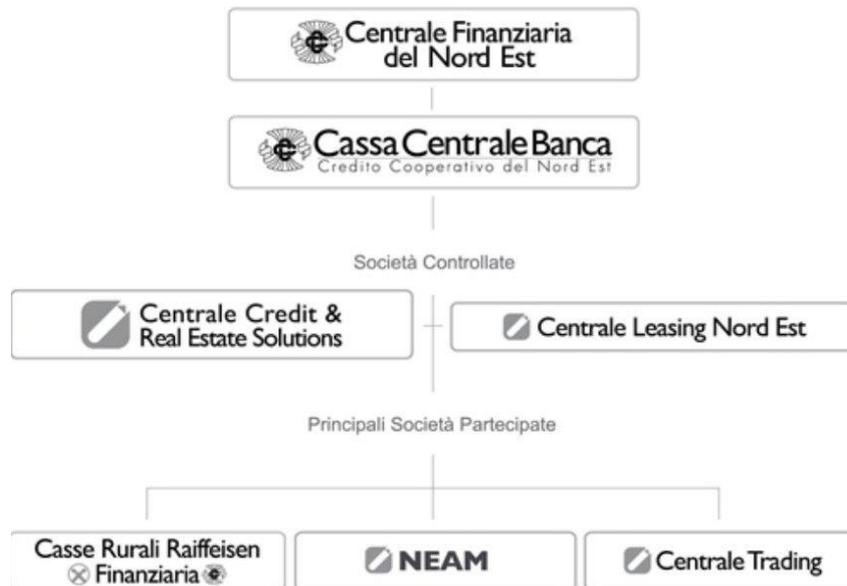
⁴³ La fusione, operativa dal 1° ottobre 2016, aveva come finalità quella di porre al vertice del gruppo un soggetto (Iccrea Banca) dotato di licenza bancaria, per rispettare i requisiti richiesti dalla B.C.E.

⁴⁴ Dato aggiornato al 15 giugno 2017 acquisito dal sito www.creditocooperativo.it.

Nell'ambito della riforma che andremo ad analizzare giocheranno un ruolo fondamentale le Casse Centrali di seguito rappresentate (con la precisazione che la Raiffeisen non appartiene ad alcun gruppo⁴⁵).



Fonte www.gruppobancarioiccrea.it



Fonte www.cassacentrale.it

⁴⁵ Come puntualizzato nella Relazione del Consiglio d'Amministrazione al Bilancio 2016 ove si legge (pag. 36) che "La Cassa Centrale Raiffeisen non appartiene ad alcun gruppo societario. Non vengono intrattenuti rapporti con società controllanti. La Cassa Centrale Raiffeisen esercita un'influenza notevole sulla società collegata Alpenbank S.p.A. - Innsbruck. Casse Rurali - Raiffeisen Finanziaria S.p.A., invece, è soggetta a controllo congiunto. Tra le imprese collegate va annoverata anche la Raiffeisen Servizi Assicurativi S.r.l."

Il movimento tutela i propri valori e persegue le proprie finalità anche aderendo alla Confederazione delle Cooperative Italiane (Confcooperative, l'associazione di rappresentanza del movimento cooperativo di ispirazione cattolica) e, a livello internazionale, all'Associazione delle Banche Cooperative Europee (Each-Groupement con sede a Bruxelles), all'Unico Banking Group (sempre con sede a Bruxelles, tramite Gruppo Bancario Iccrea⁴⁶), all'Unione Internazionale Raiffeisen (Iru) con sede a Bonn⁴⁷ e, tramite Confcooperative, all'Alleanza Cooperativa Internazionale (Aci)⁴⁸.

Sotto il profilo normativo le BCC sono banche cooperative per azioni a responsabilità limitata caratterizzate dalla prevalenza della mutualità ex art. 2514 cod. civ. e dotate dei seguenti principali caratteri distintivi⁴⁹:

- ↪ voto capitario;
- ↪ numero minimo di soci⁵⁰;
- ↪ limiti al possesso capitario di azioni⁵¹;
- ↪ clausola di gradimento all'ingresso;
- ↪ rilevanza del riferimento territoriale per l'adesione⁵²;
- ↪ operatività mutualistica;
- ↪ vincolo di destinazione degli utili a riserva legale in misura non inferiore al 70%.

Quanto, infine, ai meccanismi di protezione della propria clientela, il Sistema delle BCC dispone di due strumenti fondamentali in caso di default di una consociata:

- ↪ il Fondo di Garanzia dei Depositanti (FGD) operativo *ex lege* dal 1997⁵³ (in sostituzione del Fondo Centrale di Garanzia già attivo nel sistema cooperativo dal 1978);
- ↪ il Fondo di Garanzia degli Obbligazionisti (FGO) operativo dal 2005.

⁴⁶ Si tratta del raggruppamento delle otto maggiori organizzazioni europee di credito cooperativo costituito con lo scopo di incrementare il peso del sistema cooperativo nel settore bancario stimolando la collaborazione operativa tra i singoli membri.

⁴⁷ L'Iru è un'associazione di cooperative a livello mondiale fondata nel 1968 ed oggi composta da 58 membri di 35 Paesi. Ha come finalità quella di promuovere l'idea del suo fondatore Friedrich Wilhelm Raiffeisen (aiuto autonomo, responsabilità autonoma, amministrazione autonoma) ed il confronto tra i propri associati con l'obiettivo ultimo di favorire l'approccio cooperativo come soluzione imprenditoriale a livello mondiale.

⁴⁸ Organizzazione che unisce la maggior parte delle confederazioni cooperative internazionali con lo scopo di promuoverne i valori e supportarne lo sviluppo a livello mondiale.

⁴⁹ Cfr TUB, Titolo II, Capo V, Sezione II.

⁵⁰ Elevato da 200 a 500 con la riforma qui in esame.

⁵¹ Elevato da 50.000 euro a 100.000 euro con la riforma qui in esame.

⁵² Gli aspiranti soci devono risiedere, avere sede od operare continuativamente nelle aree geografiche di intervento della banca (specificatamente indicate nello Statuto).

⁵³ Decreto Legislativo 4 dicembre 1996, n. 659 "Recepimento della direttiva 94/19/CEE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 27 dicembre 1996 (Rettifica G.U. n. 13 del 17 gennaio 1997).

Tracciate le linee caratteristiche essenziali del sistema italiano delle BCC-CR, nel successivo paragrafo si cercherà di collocare lo stesso all'interno del settore di riferimento secondo una logica evolutiva funzionale ad introdurre alla disamina delle specifiche criticità che costituiranno poi l'oggetto del paragrafo conclusivo.

2. Evoluzione del sistema

Come si è già avuto modo di accennare, nel periodo pre-crisi, il settore del credito era stato sottoposto a spinte innovative molto marcate⁵⁴ che avevano imposto interventi di ristrutturazione societari funzionali ad incrementare le dimensioni per riuscire a competere efficacemente in mercati sempre più concorrenziali.

Pare quindi utile, ai fini del presente lavoro, verificare l'evoluzione del Sistema delle BCC-CR tra l'avvio della crisi del 2008 e la riforma del 2016 qui in esame (anche in considerazione degli interventi delle Autorità di Vigilanza) al fine di comprendere più efficacemente le ragioni propulsive e la valenza di quest'ultima.

Alla fine del 2007 il credito cooperativo si presentava come un sistema in crescita caratterizzato dai seguenti numeri di sintesi⁵⁵.

- ↪ 442 istituti di credito
- ↪ 3.863 sportelli (pari all'11,8% degli sportelli bancari italiani);
- ↪ 884.858 soci;
- ↪ 29.000 dipendenti;
- ↪ ca. 124 mld di euro di raccolta complessiva (di cui ca. 121 mld di euro provenienti da clientela ed obbligazioni che rappresentavano una quota di mercato del 8,6%⁵⁶);
- ↪ ca. 106 mld di euro di impieghi (che rappresentano una quota di mercato del 6,9%⁵⁷);

⁵⁴ Si pensi alla globalizzazione dei mercati finanziari, all'innovazione tecnologica che ha caratterizzato produzione e distribuzione degli strumenti finanziari e, soprattutto, al processo di deregolamentazione del settore.

⁵⁵ Fonte: www.creditocooperativo.it.

⁵⁶ Fonte: www.creditocooperativo.it mentre, secondo Banca d'Italia, il valore si attestava all'8,3%. La puntualità del dato non è peraltro basilare ai fini del presente ragionamento funzionale a fornire ordini di grandezza indicativi e non già dati incontrovertibili.

⁵⁷ Anche in questo caso si riscontra un lieve disallineamento tra le fonti: il dato riportato è di origine cooperativa (www.creditocooperativo.it) e differisce leggermente da quello di Banca d'Italia (6,8%). Per le ragioni già esposte nella nota precedente, la questione non assume rilievo ai fini del presente lavoro.

Ancorché rappresentato e descritto all'epoca come sostanzialmente in salute il sistema delle BCC manifestava però già alcuni evidenti segnali di criticità che potevano seriamente minare un complesso tradizionalmente caratterizzato da un grado di patrimonializzazione superiore a quello del settore (grazie alla generale capitalizzazione degli utili) e dotato di una (apparentemente) buona qualità degli impieghi (in ragione del forte radicamento con i territori di insediamento).

Sebbene l'accresciuta concorrenzialità dei mercati, infatti, esaltasse le ragioni della grande dimensione (per la più efficace realizzazione di economie di scala -quale strumento di intervento sulla redditività- e per le più agevoli possibilità di approvvigionamento di capitale di rischio -indispensabili per conseguire livelli di patrimonializzazione in linea con quelli dei concorrenti europei-) il Sistema delle BCC (probabilmente forte di indicatori patrimoniali e di qualità del credito superiori a quelli del sistema) parve non affrontare con la dovuta tempestività e determinazione il nuovo scenario di crisi che stava corrompendo larghe parti dell'economia nazionale (tradizionalmente caratterizzata da piccole e piccolissime imprese strettamente interconnesse al sistema creditizio in ragione del limitato tasso di capitalizzazione che, storicamente, le caratterizzava).

Se a ciò si aggiungeva il limite di una redditività da sempre inferiore a quella del settore, diveniva piuttosto agevole comprendere il tipo di rischio al quale risultava esposto il Sistema delle BCC-CR: la veloce erosione di patrimoni (che, in strutture di piccole dimensioni, restano comunque modesti in termini assoluti) a causa di un deterioramento della qualità degli impieghi ad opera di circostanze recessive dell'economia che presentavano caratteri di evidente eccezionalità.

La specificità ed assoluta singolarità dello scenario macroeconomico avrebbe dovuto indurre il sistema delle BCC, in ragione della peculiarità della propria struttura, a ricompattarsi per assumere decisioni strategiche comuni funzionali a tutelare i propri valori fondamentali.

Ma il Sistema dimostrava evidenti carenze in tal senso come comprova, nei fatti, il fallimento dell'avvio del Fondo di Garanzia Istituzionale di cui s'è già accennato⁵⁸.

Non rimasero invece inerti gli organismi di vigilanza del settore: da un lato, la Banca d'Italia stigmatizzò nitidamente tali limiti negli interventi alle Assemblee annuali del 2006

⁵⁸ Il Fondo di garanzia Istituzionale (FGI) aveva come finalità quella di tutelare la clientela salvaguardando in via diretta la solvibilità e la liquidità delle banche consorziate, nel rispetto delle relative autonomie, svolgendo un'attività di valutazione/classificazione e monitoraggio del rischio e promuovendo azioni correttive, secondo un criterio di gradualità commisurato al livello di rischio, in un'ottica di prevenzione delle situazioni di crisi (Cfr sito ufficiale del credito cooperativo www.creditocooperativo.it).

e del 2007 della Federazione Italiana delle Banche di credito cooperativo⁵⁹ mentre, dall'altro, l'AGCM, con approccio autonomo ma, si può dire, sinergico con la Banca d'Italia, a metà del 2007 promosse un'indagine conoscitiva sulla corporate governance di banche e compagnie di assicurazioni focalizzata *“sugli elementi, anche di origine regolamentare, che [potevano] influenzare il grado di contendibilità delle imprese, sulla natura e composizione degli organi sociali, compresi i comitati a composizione ristretta con funzioni di gestione o consultive, e su alcuni aspetti della finanza d'impresa”*⁶⁰ ritenendo che si trattasse di elementi che potevano *“avere un impatto significativo sull'efficienza e sulle condizioni di concorrenza nei mercati finanziari, incidendo negativamente sull'incentivo alla ricerca dell'efficienza produttiva e al trasferimento dei conseguenti benefici ai consumatori.”*⁶¹

Secondo l'Antitrust, infatti:

- ✎ il grado di contendibilità di banche e assicurazioni risultava inferiore a quello di imprese di altri settori *“a causa degli assetti azionari, dell'esistenza di strutture piramidali e della presenza di una fitta rete di partecipazioni incrociate e circolari e di consolidati legami personali”*⁶² che incidevano in modo vieppiù rilevante nel caso del credito cooperativo in ragione della *“specifica normativa che ne [disciplinava] la governance”*⁶³;
- ✎ *“queste problematiche concorrenziali [potevano] avere effetti di rilievo sotto il profilo antitrust anche nel settore della finanza d'impresa [omissis], considerata la natura “bancocentrica” dell'economia italiana”*⁶⁴.

L'indagine dell'AGCM durò circa diciotto mesi e si concluse a fine 2008 riscontrando sostanzialmente come:

- ✎ il sistema creditizio/assicurativo nazionale presentasse un'anomala frequenza di legami tra concorrenti (sia di tipo partecipativo che personale) che comportavano innegabili rischi reputazionali i quali, a loro volta, costituivano, da un lato, limite rilevante per un sistema che cercava di uscire dalla crisi (ripristinando *“la fiducia nel corretto funzionamento dei mercati”*) e, dall'altro, *“ruolo di variabile strategica, anche in un'ottica competitiva”* (promuovendo e stimolando attività di signaling

⁵⁹ Riferimenti citati in Bibliografia ai quali, qui, si fa ampio e completo rimando per un maggiore dettaglio informativo.

⁶⁰ Comunicato stampa del 3.7.2007 dell'AGCM di apertura dell'Indagine conoscitiva.

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibidem.*

⁶³ *Ibidem.*

⁶⁴ *Ibidem.*

funzionali ad esaltare le eccellenze qualitative *“in termini di affidabilità, stabilità, solidità e trasparenza nell’attività svolta”*);

- ↳ le banche cooperative (ancorché il fenomeno riguardasse soprattutto le banche popolari) non presentassero *“in concreto le caratteristiche loro attribuite dal modello legale di banca mutualistica, rivelandosi, nello svolgimento dell’attività bancaria, per molti aspetti simili alle banche aventi forma giuridica di s.p.a.”* ciò determinando l’evidente *“rischio di distorsioni nelle dinamiche dei mercati alla luce di quelle specificità normative (quali il voto capitaro ed il limite al possesso azionario) che [incidevano] sul mercato del controllo e su altri profili rilevanti anche da un punto di vista concorrenziale.”*
- ↳ le BCC, facendo ricorso a comuni società prodotte per superare i limiti dimensionali, operassero, di fatto, in modo concorrenziale prevalentemente nei confronti del restante settore bancario e non già tra di loro.

Nel contempo, sempre in un’ottica che pare potersi qualificare di *“vigilanza coordinata”*, la Banca d’Italia intervenne emanando *“Le disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche”* in data 4 marzo 2008⁶⁵ con l’obiettivo di assicurare condizioni di sana e prudente gestione alle imprese del sistema, all’uopo auspicando *“che la composizione degli organi sociali non [fosse] pletorica e [garantisce] un elevato livello di professionalità”* ed altresì sollecitando *“la presenza di membri indipendenti nell’organo di supervisione strategica”*.

Neanche la congiunta pressione degli Organismi di Vigilanza parve però riuscire a stimolare nel Sistema delle BCC una efficace reazione correttiva endogena.

Tale inerzia sembra oggi costituire la prova provata delle criticità portate ad emersione dagli interventi degli Organismi di Vigilanza stessi e divenne un limite anacronistico con l’entrata in vigore del Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU) a fine 2014 che prevedeva il sostanziale trasferimento dei compiti di vigilanza dagli organismi nazionali alla BCE⁶⁶.

⁶⁵ L’intervento trae origine dalla precedente riforma del diritto societario (che ammetteva la possibilità di soluzioni di governance alternative rispetto a quello tradizionale) e viene emanato in attuazione del decreto MEF (in qualità di Presidente del CICR) del 5 agosto 2004 che forniva i criteri generali e le linee di indirizzo in materia di organizzazione e governo societario nel settore bancario.

⁶⁶ Il Regolamento dispone la vigilanza diretta della BCE sulle 124 banche di maggiori dimensioni mentre gli altri istituti di credito continuano ad essere soggetti alla vigilanza delle autorità nazionali ma in stretta collaborazione con la stessa BCE (che può sempre decidere, in ogni momento, di assumere la vigilanza diretta di qualsiasi istituto al fine di garantire la puntuale applicazione dei maggiori standard di vigilanza).

Nel contesto della presente disamina risulta ora utile verificare se la novità dell'MVU sia riuscita a stimolare una reazione nel Sistema.

Prendiamo quindi in esame l'evoluzione del numero di Istituti di Credito e dei relativi sportelli nel biennio 2015-2016 con specifica evidenza della quota riconducibile al comparto delle BCC.

Nel 2015 le BCC rappresentavano il 56,8% delle aziende di credito e coprivano il territorio nazionale con il 14,6% degli sportelli ma con distribuzione e peso, sotto il profilo geografico, non uniformi come emerge dalla tabella che segue la cui lettura ammette le seguenti considerazioni:

- nel nord-est le aziende di credito territoriali erano costituite prevalentemente (84%) da BCC di piccole dimensioni (numero medio di sportelli pari ad 11) che coprivano efficacemente il territorio con una rete di sportelli che rappresentava quasi il 29% delle dipendenze del sistema creditizio nel territorio;
- il nord-ovest, invece risultava caratterizzato da poche grandi BCC (47 -pari solo al 25% ca. delle aziende di credito del territorio- con il più alto numero medio di sportelli a livello nazionale -22-) che, però, presentavano un'incidenza territoriale piuttosto modesta disponendo appena dell'11% dei presidi del sistema nell'area;
- il centro vedeva una lieve prevalenza del sistema creditizio cooperativo (54%) risultato però riconducibile ad aziende di dimensioni generalmente contenute (il numero medio di sportelli era di sole 14 unità) e con conseguente limitato presidio del territorio (13,7% di dipendenze);
- il sud e le isole, infine, risultavano caratterizzate da una pleora di piccole aziende scarsamente incidenti a livello territoriale: le stesse rappresentavano infatti il 75% delle aziende di credito dell'area, erano dotate, mediamente, solo di 7 sportelli che, nel loro complesso, rappresentavano solo il 10,4% di quelli del sistema nell'area di riferimento.

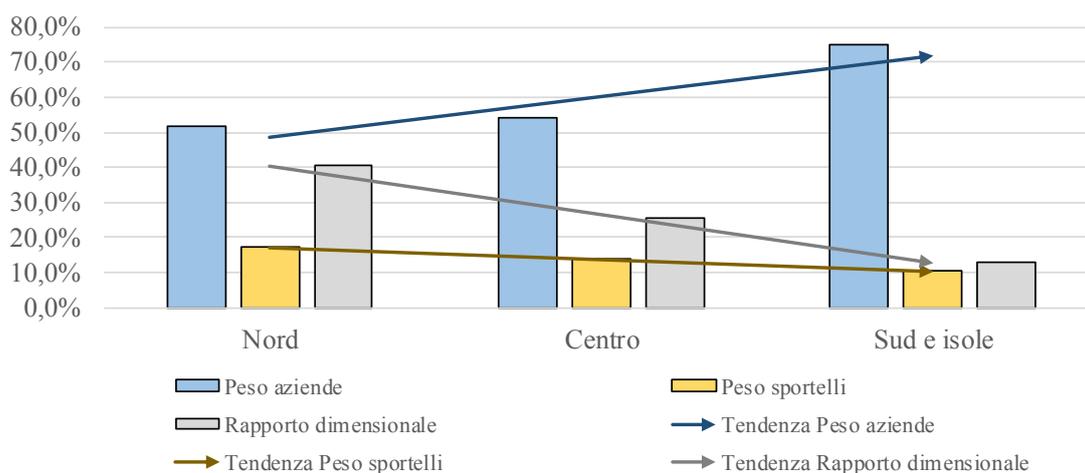
2015	Aziende			Sportelli			Sportelli per azienda		
Area	Sistema (a)	BCC (b)	Quota % (b/a)	Sistema (a)	BCC (b)	Quota % (b/a)	Sistema (a)	BCC (b)	Quota % (b/a)
Piemonte	29	9	31,0%	2.451	194	7,9%	85	22	25,9%
Valled'Aosta	1	1	100,0%	96	22	22,9%	96	22	22,9%
Liguria	5	0	0,0%	841	25	3,0%	168	0	0,0%
Lombardia	154	37	24,0%	6.013	807	13,4%	39	22	56,4%
Nord Ovest	189	47	24,9%	9.401	1.048	11,1%	50	22	44,0%
Trentino A.A.	98	88	89,8%	890	503	56,5%	9	6	66,7%
Friuli V.G.	22	15	68,2%	861	247	28,7%	39	16	41,0%
Veneto	40	31	77,5%	3.146	657	20,9%	79	21	26,6%
Nord Est	160	134	83,8%	4.897	1.407	28,7%	31	11	35,5%
Emilia R.	43	21	48,8%	3.140	414	13,2%	73	20	27,4%
Toscana	44	28	63,6%	2.269	360	15,9%	52	13	25,0%
Marche	26	19	73,1%	1.067	190	17,8%	41	10	24,4%
Lazio	55	23	41,8%	2.549	293	11,5%	46	13	28,3%
Umbria	6	3	50,0%	511	48	9,4%	85	16	18,8%
Centro	174	94	54,0%	9.536	1.305	13,7%	55	14	25,5%
Abruzzo	12	9	75,0%	628	90	14,3%	52	10	19,2%
Molise	2	1	50,0%	136	16	11,8%	68	16	23,5%
Campania	31	19	61,3%	1.463	143	9,8%	47	8	17,0%
Puglia	28	24	85,7%	1.286	121	9,4%	46	5	10,9%
Basilicata	3	3	100,0%	227	44	19,4%	76	15	19,7%
Calabria	11	9	81,8%	458	75	16,4%	42	8	19,0%
Sicilia	29	23	79,3%	1.583	173	10,9%	55	8	14,5%
Sardegna	4	2	50,0%	643	8	1,2%	161	4	2,5%
Sud e isole	120	90	75,0%	6.424	670	10,4%	54	7	13,0%
Italia	643	365	56,8%	30.258	4.430	14,6%	47	12	25,5%

Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia

Nella sostanza, quindi, muovendosi lungo lo stivale da nord a sud, aumentava la presenza di BCC sul territorio ma ne diminuiva il peso in ragione di strutture progressivamente più piccole come, di seguito, schematicamente rappresentato:

2015	Aziende			Sportelli			Sportelli per azienda		
Area	Sistema (a)	BCC (b)	Quota % (b/a)	Sistema (a)	BCC (b)	Quota % (b/a)	Sistema (a)	BCC (b)	Peso % (b/a)
Nord	349	181	51,9%	14.298	2.455	17,2%	81	33	40,7%
Centro	174	94	54,0%	9.536	1.305	13,7%	55	14	25,5%
Sud e isole	120	90	75,0%	6.424	670	10,4%	54	7	13,0%
<i>Italia</i>	<i>643</i>	<i>365</i>	<i>56,8%</i>	<i>30.258</i>	<i>4.430</i>	<i>14,6%</i>	<i>47</i>	<i>12</i>	<i>25,5%</i>

Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia



Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia

Nel 2016 si assiste ad un processo di concentrazione che riduce il numero complessivo delle banche di 39 unità di cui 31 BCC con un intervento compressivo del numero degli sportelli che, però, colpisce proporzionalmente più le altre banche che le BCC (che aumentano lievemente in dimensione ed in presenza territoriale).

L'evoluzione, a livello regionale presenta i seguenti numeri:

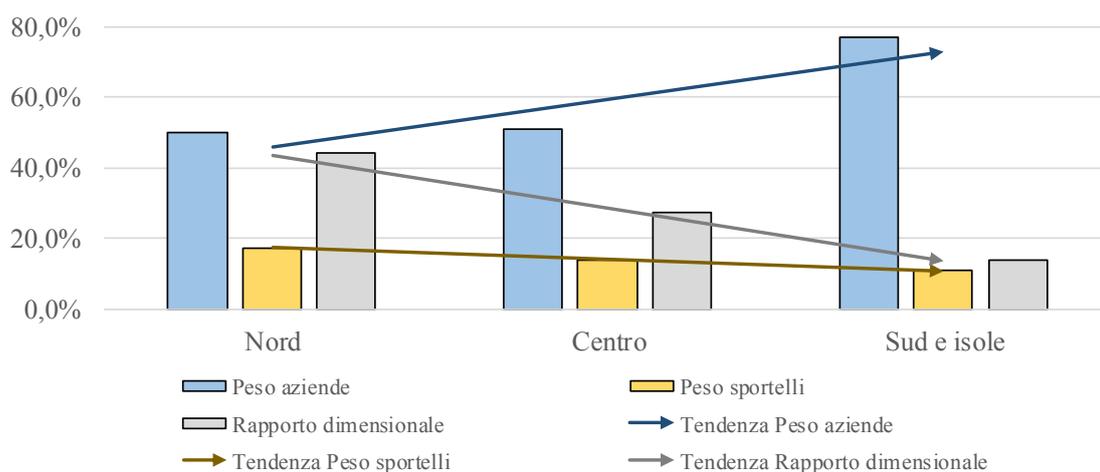
2016 Area	Aziende			Sportelli			Sportelli per azienda		
	Sistema (a)	BCC (b)	Quota % (b/a)	Sistema (a)	BCC (b)	Quota % (b/a)	Sistema (a)	BCC (b)	Quota % (b/a)
Piemonte	29	9	31,0%	2.364	197	8,3%	82	22	26,8%
Valled'Aosta	1	1	100,0%	95	22	23,2%	95	22	23,2%
Liguria	4	0	0,0%	822	25	3,0%	206	0	0,0%
Lombardia	152	34	22,4%	5.805	799	13,8%	38	24	63,2%
Nord Ovest	186	44	23,7%	9.086	1.043	11,5%	49	24	49,0%
Trentino A.A.	93	83	89,2%	826	477	57,7%	9	6	66,7%
Friuli V.G.	22	15	68,2%	816	246	30,1%	37	16	43,2%
Veneto	37	28	75,7%	2.971	620	20,9%	80	22	27,5%
Nord Est	152	126	82,9%	4.613	1.343	29,1%	30	11	36,7%
Emilia R.	40	19	47,5%	3.009	403	13,4%	75	21	28,0%
Toscana	37	20	54,1%	2.184	361	16,5%	59	18	30,5%
Marche	24	19	79,2%	1.012	190	18,8%	42	10	23,8%
Lazio	52	20	38,5%	2.456	290	11,8%	47	15	31,9%
Umbria	4	2	50,0%	493	48	9,7%	123	24	19,5%
Centro	157	80	51,0%	9.154	1.292	14,1%	58	16	27,6%
Abruzzo	9	8	88,9%	606	92	15,2%	67	12	17,9%
Molise	2	1	50,0%	128	17	13,3%	64	17	26,6%
Campania	26	16	61,5%	1.421	144	10,1%	55	9	16,4%
Puglia	28	24	85,7%	1.252	122	9,7%	45	5	11,1%
Basilicata	3	3	100,0%	228	45	19,7%	76	15	19,7%
Calabria	9	8	88,9%	441	72	16,3%	49	9	18,4%
Sicilia	28	22	78,6%	1.501	172	11,5%	54	8	14,8%
Sardegna	4	2	50,0%	597	8	1,3%	149	4	2,7%
Sud e isole	109	84	77,1%	6.174	672	10,9%	57	8	14,0%
Italia	604	334	55,3%	29.027	4.350	15,0%	48	13	27,1%

Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia

A livello di macroarea invece detti valori forniscono le seguenti informazioni di sintesi:

2016	Aziende			Sportelli			Sportelli per azienda		
Area	Sistema (a)	BCC (b)	Quota % (b/a)	Sistema (a)	BCC (b)	Quota % (b/a)	Sistema (a)	BCC (b)	Peso % (b/a)
Nord	338	170	50,3%	13.699	2.386	17,4%	79	35	44,3%
Centro	157	80	51,0%	9.154	1.292	14,1%	58	16	27,6%
Sud e isole	109	84	77,1%	6.174	672	10,9%	57	8	14,0%
<i>Italia</i>	<i>604</i>	<i>334</i>	<i>55,3%</i>	<i>29.027</i>	<i>4.350</i>	<i>15,0%</i>	<i>48</i>	<i>13</i>	<i>27,1%</i>

Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia



Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia

L'evoluzione del 2016 pare aver favorito l'incremento dimensionale delle BCC (il numero medio di sportelli è passato da 12 a 13) ed il peso territoriale (l'incidenza degli sportelli è aumentata, a livello nazionale dal 14,6% al 15%) ma senza riuscire ad incidere sulle differenze geografiche che, anzi, risultano lievemente accresciute come comprova la maggiore inclinazione delle linee di tendenza del grafico relativo al 2016 rispetto a quelle relative al 2015.

Nel solco tracciato dagli impulsi normativi ricevuti dal settore, anche nel 2017 è proseguito il processo di concentrazione ed, attualmente⁶⁷, il sistema del Credito Cooperativo presenta i seguenti dati di sintesi:

- ↪ 313 istituti di credito
- ↪ 4.295 sportelli (pari al 15% ca. degli sportelli bancari italiani);
- ↪ 1.255.354 soci;

⁶⁷ Fonte: www.creditocooperativo.it aggiornato al 31 marzo 2017 (numero banche aggiornato al 15 giugno 2017).

- ↪ 35.500 dipendenti;
- ↪ ca. 195 mld di euro di raccolta complessiva (di cui ca. 156 mld di euro provenienti da clientela ed obbligazioni che rappresentano una quota di mercato del 7,6%);
- ↪ ca. 146 mld di euro di impieghi (che rappresentano una quota di mercato del 7,9%) di cui quasi 92 mld di euro erogati alle imprese (quota di mercato del 10,6%);

In conclusione, la realtà del credito cooperativo risulta quindi:

- a) rappresentare, a livello aggregato, un peso specifico non marginale all'interno del sistema creditizio nazionale ancorché tale valenza paia ridursi progressivamente spostandosi lungo la direttrice nord-sud del nostro Paese;
- b) aver operato, in questo periodo di crisi, un sostanziale incremento dimensionale ma con variazione di indicatori di sintesi (di seguito riepilogati) che lascia intravedere le criticità di cui si dirà più diffusamente nel successivo paragrafo 3.

	2007	2017	Δ (2017/2007)
n. banche	442	313	-29,2%
n. sportelli	3.863	4.295	11,2%
n. sportelli medio	9	14	57,0%
peso sportelli nel sistema	11,8%	15,0%	3,2%
n. soci	884.858	1.255.354	41,9%
n. dipendenti	29.000	35.500	22,4%
raccolta totale (in mld di €)	124	195	57,3%
raccolta diretta (in mld di €)	121	156	28,9%
quota di mercato racc. dir.	8,6%	7,6%	-1,0%
impieghi (in mld di €)	106	146	37,7%
quota di mercato impieghi	6,9%	7,9%	1,0%

Elaborazione propria su fonte dati www.bancaditalia.it e www.creditocooperativo.it

3. Criticità del sistema

Descrivendo il Sistema delle BCC nei capitoli precedenti sono già state fornite alcune indicazioni che permettono di percepire le criticità che la crisi economica in corso aveva portato ad emersione.

Le stesse peraltro paiono nitidamente riepilogate nell'intervento dal titolo "Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa" del Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria presso la Banca d'Italia (dott.

Carmelo Barbagallo) presso la Federazione delle Cooperative Raiffeisen a Bolzano il 12 febbraio 2015.

Detto intervento, che aveva la finalità di sottolineare come “*le esigenze di cambiamento [riguardassero] tutte le componenti del sistema bancario italiano e [assumessero] specifica rilevanza per le banche locali [omissis] rappresentate in ampia misura dalle banche di credito cooperativo [omissis]*”, concludendo la disamina delle “*principali difficoltà che il prolungarsi della crisi sta comportando per le banche locali*” si esprimeva come segue⁶⁸.

“In sintesi, le banche locali italiane e, in particolare, le BCC si presentano all’avvio del MVU connotate da debolezze di natura sia strutturale sia congiunturale. Sul piano tecnico, esse devono fronteggiare tre principali criticità: la rischiosità del credito, in considerazione dell’elevata incidenza delle partite deteriorate e del basso livello di copertura delle stesse; la debolezza della redditività; i vincoli a una rapida ricapitalizzazione connessi con l’organizzazione cooperativa in un contesto di elevata frammentazione. Sul piano strategico e gestionale, rilevano le esigenze di ammodernamento e innovazione del modello di servizio e, conseguentemente, di adeguamento delle professionalità.”

La capacità di risposta delle banche del territorio appare tuttavia limitata, anche a causa delle debolezze presenti negli assetti di governance. La Banca d’Italia le sottolinea da lungo tempo: (i) scarsa dialettica all’interno dei board e assenza di effettivi contrappesi alle figure apicali, a causa di fattori che limitano la funzionalità degli organi, quali le competenze non adeguate e non abbastanza diversificate, il limitato ricambio, anche generazionale, degli esponenti, il numero elevato di membri; (ii) presenza frequente di conflitti di interesse, cui non corrisponde l’attivazione di efficaci processi interni di prevenzione e gestione; (iii) carenze dei meccanismi di pianificazione, che si riflettono in ritardi e scarsa lungimiranza delle scelte strategiche; (iv) debolezze nell’assetto dei controlli interni che, in assenza di adeguate risorse e professionalità, determinano il disallineamento dell’attività della banca rispetto alle strategie e alle politiche aziendali e ai canoni di sana e prudente gestione. Sempre più spesso tali disfunzioni sfociano in situazioni di dissesto.

Ciò nondimeno, l’esame delle autovalutazioni condotte dalle banche locali continua a evidenziare in numerosi casi una consapevolezza ancora ridotta nei vertici aziendali

⁶⁸ Cfr § 1.5 del documento.

riguardo alla necessità di migliorare in maniera sostanziale i meccanismi di governo interno.

Un ulteriore aspetto di attenzione è rappresentato dalla qualità e dalla trasparenza del rapporto tra il management delle banche locali, specie cooperative, e le basi sociali. In un contesto che richiede scelte strategiche e gestionali accorte e lungimiranti, riguardanti talora la necessità di considerare operazioni straordinarie, non sempre il management mostra capacità di promuovere il coinvolgimento consapevole dei soci e di neutralizzare conflittualità e inopportuni campanilismi.”

L'indifferibilità del superamento di tali criticità trova ragione, come già accennato, nell'indirizzo assunto dal percorso evolutivo avviato dal legislatore europeo per favorire il conseguimento di un sistema bancario unitario⁶⁹ e, segnatamente, dall'entrata in vigore, a fine 2014, del Meccanismo di Vigilanza Unico.

Al riguardo non pare superfluo richiamare sinteticamente le tappe di tale processo che paiono ulteriormente rimarcare le difficoltà del Sistema delle BCC a recepirne gli impulsi parziali per promuovere autonomi concreti correttivi senza attendere l'imposizione normativa⁷⁰.

Fin dal 2012, infatti il Consiglio Europeo, avendo esplicitamente preso atto che l'unione bancaria non era procrastinabile, ne avviava il processo realizzativo secondo un percorso programmato che prevedeva, come primo step, l'adozione del Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU), un regolamento che si fondava sull'accentramento di specifici compiti di vigilanza in capo alla BCE con il fine di conseguire uniformità nella gestione delle criticità manifestatesi nei sistemi creditizi dei singoli stati membri.

Nel 2013, eseguito un controllo sullo stato di salute finanziaria di 130 banche, entrava così in vigore (3 novembre) il Regolamento sul MVU che prevedeva la piena assunzione dei compiti di vigilanza in capo alla BCE dal 4 novembre 2014.

Tale Regolamento imponeva la vigilanza diretta della BCE sulle 124 banche di maggiori dimensioni dei paesi partecipanti (detentrici di oltre l'80% degli attivi bancari dell'area

⁶⁹ Per un maggior dettaglio e per la disamina dei singoli documenti si rinvia al sito ufficiale della vigilanza bancaria della Banca Centrale Europea citato nella sitografia.

⁷⁰ Al riguardo viene da ricordare solo la proposta (della Federazione nazionale delle BCC) di introdurre nel TUB una nuova categoria di azioni di finanziamento, computabili nel capitale di migliore qualità, sottoscrivibili dal Fondo di assicurazione dei depositanti o dai fondi mutualistici in caso di crisi di singole aziende che, però, la Banca d'Italia considera strumento “*utile per agevolare la risoluzione di alcune situazioni di difficoltà*” ma inadeguato “*a soddisfare le esigenze di capitalizzazione del sistema delle BCC*”.

euro) mentre, gli altri istituti di credito, avrebbero continuato ad essere soggetti alla vigilanza delle autorità nazionali ma in stretta collaborazione con la stessa BCE (che, in ogni momento, potrà sempre decidere di assumere la vigilanza diretta di qualsiasi istituto al fine di garantire la puntuale applicazione dei maggiori standard di vigilanza).

A ciò si aggiunga che, dal 1° gennaio 2016 il MVU è stato affiancato dal MRU (Meccanismo di Risoluzione Unico), con il compito di gestire, secondo approccio unitario, ogni crisi bancaria nell'intera area sulla base di piani di risoluzione (predisposti in cooperazione con quella di vigilanza) finalizzati ad individuare le azioni da porre in essere ed espressamente dotati di una valutazione di risolvibilità (intesa come la possibilità di gestire la crisi senza il ricorso ad interventi pubblici straordinari o della Banca Centrale)⁷¹.

Il MRU poggia però sul presupposto dell'adozione degli strumenti di gestione delle crisi e dell'armonizzazione dei regimi nazionali previsti dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD – Banking Recovery and Resolution Directive).

Il recepimento della Direttiva BRRD con i Decreti Legislativi del 16 novembre 2015 nn. 180 e 181 (che prevedevano la completa applicazione dal 2016) ha avuto l'effetto di uno tsunami nel sistema bancario italiano, coinvolto in ogni sua dimensione.

Ovviamente non attiene alle finalità del presente lavoro affrontare la disamina dei dettagli tecnici della novità risultando sufficiente evidenziare come la stessa coinvolga tutte le banche (sia quelle di maggiori dimensioni, soggette alla vigilanza diretta della BCE, che quelle minori) per le quali, quindi, sorge ora l'obbligo di dotarsi di (sempre aggiornati) piani di risanamento delle crisi⁷² che, in via di estrema sintesi, devono contenere idonee misure da adottare per riequilibrare la situazione patrimoniale e finanziaria nel caso di suo deterioramento non marginale⁷³.

A conclusione di quanto esposto nel presente capitolo si può quindi sintetizzare che il Sistema delle BCC italiane pare presentarsi come struttura:

- articolata in modo non omogeneo nel Paese;
- dotata di un peso specifico complessivo significativo nel settore del credito;

⁷¹ Per comprendere l'invasività di tali interventi si tenga conto che le autorità di risoluzione dispongono di poteri incisivi tra i quali quelli di limitare o interrompere alcune attività, di inibirne lo sviluppo di nuove, di chiedere la modifica della struttura legale e/o operativa dei gruppi.

⁷² La norma tiene conto delle dimensioni aziendali ed in particolare l'eventuale adesione ad un IPS riconosciuto (Institutional Protection Scheme, coordinamento che non dà luogo a un gruppo ma si fonda sul sostegno patrimoniale e di liquidità fra le banche aderenti), nel qual caso l'onere ricade sull'IPS stesso che, però, deve operare in stretta collaborazione con la banca interessata.

⁷³ I piani sono soggetti alla preventiva approvazione delle autorità di vigilanza competenti.

- ingessata in un modello organizzativo non idoneo a garantire sempre adeguata concorrenzialità al proprio interno;
- incapace di reagire autonomamente ai segnali di crisi.

Messo alla prova da una crisi dai caratteri non comuni e dalle conseguenti reazioni normative a livello comunitario, il Sistema delle BCC italiane ha così rivelato come il proprio stato di buona salute fosse solo apparente e ben mascherasse le fragilità gestionali e strutturali che lo caratterizzavano nel concreto.

Tali fragilità, a parere di chi scrive, non sono da ricondursi *tout court* alle dimensioni (che, in un sistema federativo possono essere adeguatamente superate a livello di aggregato complessivo) o ai vincoli della propria veste giuridica bensì, principalmente, alla qualità della governance: il successo di un'iniziativa imprenditoriale, infatti, non dipende mai in modo determinante dal vestito che si indossa o dalle dimensioni aziendali quanto piuttosto dalle decisioni strategiche che vengono assunte e dalla capacità del management di gestire con equilibrata prudenza i rischi dell'attività, di adottare tempestivamente i correttivi divenuti necessari e di individuare in anticipo nuovi percorsi evolutivi.

Purtroppo il sistema imprenditoriale italiano (compreso quindi il settore bancario) sconta (e la crisi lo ha impietosamente evidenziato) una certa riluttanza a dotarsi di governance qualificate facendo invece prevalere, nell'attribuzione degli incarichi (soprattutto nel settore bancario), logiche campanilistiche che, spesso, mal si coniugano con le esigenze di professionalità richieste da mercati sempre più globalizzati⁷⁴.

Il problema pare quindi risiedere principalmente nella qualità della governance in quanto decisioni incompetenti e/o infelici aumentano i rischi di possibili perdite che, in un periodo di crisi quale quello che si è vissuto e si sta tutt'ora cercando di superare, si sono tradotti, nel sistema creditizio, in un incremento abnorme e patologico delle sofferenze tale da non essere naturalmente assorbibile dai bilanci secondo le modalità ordinarie con conseguente rischio di perdita del capitale reale e, a seguire, della credibilità dell'intero sistema.

La piccola dimensione e la specifica impostazione giuridica del sistema cooperativo esponevano ed espongono il Sistema delle BCC, ad una maggiore rischiosità che, non sanata per via interna, si sta tentando di arginare per via normativa.

⁷⁴ Si pensi ad esempio alla difficoltà ad introdurre soggetti indipendenti (nel senso letterale e non solo giuridico del termine) sia negli organi di amministrazione (non comprendendo la valenza del confronto con una voce di minoranza slegata dagli ordinari meccanismi decisionali) che in quelli di controllo (spesso vissuti più come un problema da gestire che come un valore aggiunto).

Capitolo III La riforma del 2016

Come si è già avuto modo di evidenziare nel capitolo introduttivo, con l'entrata in vigore della L. 262/2005 l'AGCM ha assunto i poteri di vigilanza in materia di concorrenza fino ad allora appannaggio della Banca d'Italia. Tale decisione del legislatore, però, pur realizzando una specifica suddivisione di competenze non ha impedito l'intersezione dei perimetri di operatività dei due Organismi di Vigilanza grazie a specifici protocolli d'intesa dagli stessi sottoscritti con lo scopo di favorire azioni uniformate a principi di efficienza ed efficacia e di evitare possibili sovrapposizioni operative.

Esempio di detta fattiva collaborazione istituzionale pare proprio ravvisabile nel complesso delle attività sinergicamente svolte dai due organismi che hanno poi trovato conclusione normativa nella riforma contenuta nella Legge 49/2016.

Recependo, infatti, gli esiti delle attività di indagine delle Autorità di Vigilanza⁷⁵, il legislatore ha imposto per via normativa la razionalizzazione del residuo mondo delle BCC-CR che, come evidenziato nel capitolo II, aveva dato prova di non essere in grado di procedere autonomamente ad innescare i percorsi di adeguamento ai nuovi e più stringenti vincoli generati dai processi di integrazione dei mercati finanziari europei, nonostante il Mercato lo richiedesse, le Autorità di Vigilanza lo sollecitassero e la crisi lo imponesse.

Lo situazione reale del mondo delle BCC-CR ha quindi reso improcrastinabile l'intervento riformista con l'obiettivo di intervenire sulle due principali criticità patite: la dimensione/patrimonializzazione e la qualità della governance.

La soluzione adottata è stata quella di far convergere le oltre 300 BCC-CR del paese in una o poche grandi strutture istituendo il gruppo bancario cooperativo nel quale, aderenti e capogruppo si relazionano in forza di un doppio legame (partecipativo e contrattuale).

Tale impostazione è finalizzata a favorire la competizione con gli istituti di maggiori dimensioni preservando il forte radicamento territoriale delle singole BCC e le peculiarità della piccola dimensione.

Funzione del presente capitolo sarà allora quella di valutare se la novella colga nel segno e sia quindi uniformata agli obiettivi prefissati di sanare le criticità riscontrate promuovendo una maggiore concorrenza nel mercato.

⁷⁵ Oltre a quanto sin qui esposto si ricorda l'intensa attività di ispezione svolta dalla Banca d'Italia tra le BCC-CR nel triennio 2014-2016 come evidenziato nelle Considerazioni finali del Governatore alla Relazione annuale 2016 (Roma, 31 maggio 2017).

Con tale obiettivo, allora, previa analisi della norma, fotograferemo la reazione del sistema destinatario (attualmente in corso) onde addivenire, conclusivamente, ad una valutazione ragionata, ancorché aprioristica, degli effetti che, la norma stessa, è astrattamente in grado di produrre.

1. Legge 49/2016

Ad inizio 2016 il legislatore italiano ha provveduto a portare a termine la riforma del credito cooperativo intervenendo nel residuo comparto delle BCC-CR con il D.L. n. 18 del 14 febbraio 2016 (*“Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio”*), convertito con modifiche nella Legge n. 49 dell’8 aprile 2016.

La norma, entrata in vigore il 15 aprile 2016, è suddivisa in tre capi rubricati come segue:

Capo I Riforma del settore bancario cooperativo

Capo II Garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS)

Capo III Disposizioni fiscali relative alle procedure di crisi

Il nostro interesse si concentra sul capo I della norma che ha aggiornato il capo V, sezione II, del Testo Unico Bancario modificando gli articoli 33, 34, 35, 36, 150-bis e 150-ter ed introducendo i nuovi articoli 37-bis e 37-ter.

Sotto il profilo sostanziale la novella prevede, sinteticamente:

- a. l’introduzione del nuovo istituto del gruppo bancario cooperativo (artt. 37 bis e 37 ter);
- b. la possibilità di esercitare l’attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo previa adesione ad un gruppo bancario cooperativo condizionando l’iscrizione all’albo delle società cooperative ex art. 2512 co. 2 cod. civ., al preventivo rilascio della relativa autorizzazione (art. 33);
- c. motivati poteri di intervento nella nomina/revoca degli organi di amministrazione e controllo da parte della capogruppo (art. 33) con relativa espressa indicazione negli statuti delle BCC-CR (art. 35) soggetta al preventivo vaglio della Banca d’Italia del rispetto di principi di sana e prudente gestione (art. 36);
- d. la possibilità, per le BCC-CR che non aderiscano ad un gruppo bancario cooperativo di trasformarsi in società per azioni (anziché di essere poste in liquidazione) ovvero

- di partecipare a processi di fusione (anche con Istituti di altra natura) che abbiano come risultante una società per azioni (art. 36)
- e. l'aumento di limiti dimensionali (l'art. 34 prevede infatti che il numero minimo dei soci delle BCC-CR aumenti da 200 a 500 unità, il valore nominale complessivo della partecipazione detenibile da ciascun socio aumenti da euro 50.000 ad euro 100.000 e lo statuto possa prevedere la sottoscrizione di un numero minimo di azioni per acquisire la qualifica di socio);
- f. la possibilità di emettere strumenti finanziari partecipativi (art. 150 ter).

La riforma ha poi attribuito alla Banca d'Italia il compito di emanare le relative disposizioni attuative per la cui adozione l'Organismo di Vigilanza ha sinora avviato due consultazioni pubbliche: la prima⁷⁶ (incentrata sul gruppo cooperativo ed i vincoli del contratto di coesione) si è già conclusa alla fine del 2016 con il conseguente aggiornamento delle "Disposizioni di vigilanza per le banche" contenute nella Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 mentre, la seconda (avente ad oggetto la partecipazione al capitale, limiti operativi delle BCC-CR e modifiche statutarie) è stata avviata l'11 settembre 2017 con termine fissato al prossimo 10 novembre 2017.

Quanto all'applicazione della nuova disciplina sui gruppi di credito cooperativo, la novella fissava il termine di diciotto mesi dalla data di pubblicazione dell'aggiornamento della Circolare 285/2013 (3 novembre 2016) per la presentazione di istanze finalizzate alla costituzione dei nuovi gruppi bancari cooperativi (3 maggio 2018).

La Banca d'Italia⁷⁷, tuttavia, sottolineando l'importanza di "*un'azione concertata in cui gli interessi dei singoli si coniughino con quelli della categoria*" (al fine di "*assicurare il pieno conseguimento degli obiettivi*") ed in considerazione "*dell'innovatività e complessità dei progetti costitutivi delle nascenti realtà creditizie*", ha "*ritenuto opportuno che gli intermediari intenzionati ad assumere il ruolo di capogruppo nazionale o provinciale ne diano formale comunicazione, [già] entro il mese di gennaio 2017*" in modo da prepararsi "*per tempo e adeguatamente per strutturare il percorso più idoneo e sicuro per la realizzazione dei nuovi gruppi*". In tale ottica, l'Istituto di Vigilanza ha altresì raccomandato "*che le BCC interessate dalla riforma, in occasione dell'approvazione del bilancio 2016, deliberino in assemblea a quale gruppo intendano aderire [omissis]*".

⁷⁶ Aperta 15 luglio 2016 e chiusa il 13 settembre 2016 dopo aver ricevuto parere complessivamente positivo dalla BCE a fronte di specifica richiesta inoltrata il 21 luglio 2016.

⁷⁷ Comunicazione della Banca d'Italia del 4 gennaio 2017 (www.bancaditalia.it).

Senza sottovalutare le altre specifiche innovazioni della riforma, per le finalità del presente lavoro assume rilievo fondamentale l'introduzione dell'istituto del gruppo bancario cooperativo e la conseguente verifica della risposta del settore.

La composizione e la costituzione del gruppo bancario cooperativo è disciplinata dagli articoli 37-bis e 37-ter del TUB che recitano come segue.

“Art. 37-bis Gruppo Bancario Cooperativo

1. *Il gruppo bancario cooperativo è composto da:*
 - a) *una società capogruppo costituita in forma di società per azioni e autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria il cui capitale è detenuto in misura maggioritaria dalle banche di credito cooperativo appartenenti al gruppo, che esercita attività di direzione e coordinamento sulle società del gruppo sulla base di un contratto conforme a quanto previsto dal comma 3 del presente articolo. Il medesimo contratto assicura l'esistenza di una situazione di controllo come definito dai principi contabili internazionali adottati dall'Unione europea; il requisito minimo di patrimonio netto della società capogruppo è di un miliardo di euro;*
 - b) *le banche di credito cooperativo che aderiscono al contratto e hanno adottato le connesse clausole statutarie;*
 - c) *le società bancarie, finanziarie e strumentali controllate dalla capogruppo, come definite dall'articolo 59;*
 - c-bis) *eventuali sottogruppi territoriali facenti capo a una banca costituita in forma di società per azioni sottoposta a direzione e coordinamento della capogruppo di cui alla lettera a) e composti dalle altre società di cui alle lettere b) e c).*
- 1-bis. *Le banche di credito cooperativo aventi sede legale nelle province autonome di Trento e di Bolzano possono rispettivamente costituire autonomi gruppi bancari cooperativi composti solo da banche aventi sede e operanti esclusivamente nella medesima provincia autonoma (e che comunque non abbiano più di due sportelli siti in province limitrofe), tra cui la corrispondente banca capogruppo, la quale adotta una delle forme di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a); il requisito minimo di patrimonio netto è stabilito dalla Banca d'Italia ai sensi del comma 7-bis.*
2. *Lo statuto della capogruppo indica il numero massimo delle azioni con diritto di voto che possono essere detenute da ciascun socio, direttamente o indirettamente, ai sensi dell'articolo 22, comma 1.*
3. *Il contratto di coesione che disciplina la direzione e il coordinamento della capogruppo sul gruppo indica:*
 - a) *la banca capogruppo, cui sono attribuiti la direzione e il coordinamento del gruppo;*
 - b) *i poteri della capogruppo che, nel rispetto delle finalità mutualistiche, includono: 1) l'individuazione e l'attuazione degli indirizzi strategici ed obiettivi operativi del gruppo nonché gli altri poteri necessari per l'attività di direzione e coordinamento, proporzionati alla rischiosità delle banche aderenti, ivi compresi i controlli ed i poteri di influenza sulle banche aderenti volti ad assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali e delle altre disposizioni in materia bancaria e finanziaria applicabili al gruppo e ai suoi componenti; 2) i casi, comunque motivati, in cui la capogruppo può, rispettivamente, nominare, opporsi alla nomina o revocare uno o più componenti, fino a concorrenza della maggioranza, degli organi di*

- amministrazione e controllo delle società aderenti al gruppo e le modalità di esercizio di tali poteri; 3) l'esclusione di una banca dal gruppo in caso di gravi violazioni degli obblighi previsti dal contratto e le altre misure sanzionatorie graduate in relazione alla gravità della violazione;*
- c) i criteri di compensazione e l'equilibrio nella distribuzione dei vantaggi derivanti dall'attività comune;*
- d) i criteri e le condizioni di adesione, di diniego dell'adesione e di recesso dal contratto, nonché di esclusione dal gruppo, secondo criteri non discriminatori in linea con il principio di solidarietà tra le banche cooperative a mutualità prevalente.*
4. *Il contratto di cui al comma 3 prevede la garanzia in solido delle obbligazioni assunte dalla capogruppo e dalle altre banche aderenti, nel rispetto della disciplina prudenziale dei gruppi bancari e delle singole banche aderenti.*
5. *L'adesione, il rigetto delle richieste di adesione, il recesso e l'esclusione di una banca di credito cooperativo sono autorizzati dalla Banca d'Italia avendo riguardo alla sana e prudente gestione del gruppo e della singola banca.*
6. *Alle partecipazioni al capitale della capogruppo delle banche di credito cooperativo e delle banche cui fanno capo i sottogruppi territoriali non si applicano gli articoli 2359-bis, 2359-ter, 2359-quater e 2359-quinquies del codice civile.*
7. *Il Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di assicurare l'adeguatezza dimensionale e organizzativa del gruppo bancario cooperativo, può stabilire con proprio decreto, sentita la Banca d'Italia: a) il numero minimo di banche di credito cooperativo di un gruppo bancario cooperativo; b) una soglia di partecipazione delle banche di credito cooperativo al capitale della società capogruppo diversa da quella indicata al comma 1, lettera a), tenuto conto delle esigenze di stabilità del gruppo; c) le modalità e i criteri per assicurare il riconoscimento e la salvaguardia delle peculiarità linguistiche e culturali delle banche di credito cooperativo aventi sede legale nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.*
- 7-bis. *La Banca d'Italia, al fine di assicurare la sana e prudente gestione, la competitività e l'efficienza del gruppo bancario cooperativo, nel rispetto della disciplina prudenziale applicabile e delle finalità mutualistiche, detta disposizioni di attuazione del presente articolo e dell'articolo 37-ter, con particolare riferimento: a) ai requisiti minimi organizzativi e operativi della capogruppo; b) al contenuto minimo del contratto di cui al comma 3, alle caratteristiche della garanzia di cui al comma 4, al procedimento per la costituzione del gruppo e all'adesione al medesimo; c) ai requisiti specifici, compreso il requisito minimo di patrimonio netto della capogruppo, relativi ai gruppi bancari cooperativi previsti dal comma 1-bis.*
8. *Al gruppo bancario cooperativo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del Titolo III, Capo II.*

Art. 37-ter Costituzione del gruppo bancario cooperativo

1. *La banca che intenda assumere il ruolo di capogruppo ai sensi dell'articolo 37-bis, comma 1, lettera a), trasmette alla Banca d'Italia:*
- a) uno schema di contratto conforme a quanto stabilito ai sensi dell'articolo 37-bis;*
- b) un elenco delle banche di credito cooperativo e delle altre società che intendono aderire al gruppo bancario cooperativo.*

2. *La Banca d'Italia accerta la sussistenza delle condizioni previste ai sensi dell'articolo 37-bis e, in particolare, il grado di adeguatezza patrimoniale e finanziaria del gruppo e l'idoneità del contratto a consentire la sana e prudente gestione del gruppo.*
3. *A seguito dell'accertamento previsto dal comma 2, le banche di credito cooperativo stipulano con la capogruppo il contratto di cui all'articolo 37-bis e provvedono alle necessarie modifiche statutarie, che sono approvate con le maggioranze previste dall'articolo 31, comma 1. 4.*
Il contratto è trasmesso alla Banca d'Italia, che provvede all'iscrizione del gruppo nell'albo dei gruppi. Successivamente, si dà corso all'iscrizione nel registro delle imprese ai sensi dell'articolo 2497-bis, secondo comma, del codice civile.”

Gli elementi caratterizzanti il nuovo istituto risultano quindi essere la composizione del gruppo ed il contratto di coesione che lo regola.

Quanto alla struttura, il nuovo gruppo sarà composto da:

- 1) una capogruppo (costituita in forma di società per azioni) autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, detenuta⁷⁸ in misura maggioritaria dalle banche di credito cooperativo del gruppo stesso e dotata di un patrimonio netto di almeno un miliardo di euro;
- 2) le banche di credito cooperativo aderenti mediante il contratto di coesione;
- 3) le società bancarie, finanziarie e strumentali controllate dalla capogruppo ai sensi dell'art. 59 del TUB;
- 4) eventuali sottogruppi territoriali.

Al riguardo, si precisa che, a tutela della “*specificità delle Casse Raiffeisen*”⁷⁹, in sede di conversione del decreto legge è stata prevista la possibilità, per le banche di credito cooperativo aventi sede legale nelle province autonome di Trento e Bolzano, di costituire autonomi gruppi bancari cooperativi a dimensione provinciale dotati di patrimonio netto non inferiore a 250 milioni di euro⁸⁰.

Seconda rilevante specificità del nuovo istituto è rappresentata dal contratto di coesione che vincola la BCC-CR aderente al gruppo al rispetto di specifiche regole di relazione con la capogruppo alla quale vengono attribuiti poteri di:

- ↪ definizione delle linee strategiche ed operative del gruppo,
- ↪ direzione, coordinamento e controllo,

⁷⁸ Lo statuto dovrà prevedere il numero massimo di azioni con diritto di voto detenute da ciascun socio, direttamente o indirettamente.

⁷⁹ Comunicato Federkasse 6 aprile 2016

⁸⁰ Il comma 1-bis introdotto nell'art. 37-bis in sede di conversione del decreto legge ha demandato alla Banca d'Italia la definizione del requisito minimo patrimoniale.

- ↳ intervento nella nomina/revoca degli organi di amministrazione e controllo (in casi motivati)
- ↳ sanzionamento ed esclusione delle banche dal gruppo in caso di gravi violazioni del contratto.

Il contratto di coesione definisce inoltre due ulteriori aspetti centrali per la relazione interna e, segnatamente, i criteri per la distribuzione dei vantaggi derivanti dall'attività comune e le caratteristiche dell'accordo di garanzia per la gestione del vincolo di solidarietà in ordine alle obbligazioni assunte dalle parti.

In ragione dei risvolti che il contratto di coesione produce sull'autonomia decisionale dell'Istituto aderente, questo deve darne espressa evidenza nel proprio statuto.

Sotto il profilo procedurale, la costituzione del gruppo si perfeziona, sostanzialmente, con il seguente iter:

- 1°) la banca che intende assumere il ruolo di capogruppo trasmette alla Banca d'Italia lo schema di contratto di coesione e l'elenco delle banche di credito cooperativo che intendono aderire;
- 2°) la Banca d'Italia accerta preventivamente la sussistenza del rispetto delle condizioni di costituzione valutando profili quali-quantitativi (confrontandosi con la BCE nel caso di gruppi significativi);
- 3°) ultimata la verifica della Banca d'Italia, si procede alla stipula del contratto di coesione (che viene trasmesso alla Banca d'Italia) ed alla modifica degli statuti delle BCC-CR aderenti;
- 4°) ricevuto il contratto, la Banca d'Italia procede all'annotamento del nuovo gruppo nel relativo albo ex art. 64 TUB;
- 5°) come ultimo adempimento, si procede all'iscrizione nel Registro delle Imprese ai sensi dell'art. 2497-bis cod. civ.

L'adesione al gruppo bancario cooperativo costituisce ora l'unica opportunità per l'esercizio dell'attività bancaria in forma cooperativa.

Che ne è quindi delle BCC-CR che non intendano aderire a questa imposizione normativa?

La legge ha previsto, come via di uscita per continuare ad esercitare l'attività bancaria (senza, altrimenti, dover deliberare la liquidazione), la possibilità di presentare la c.d. istanza di "way out" seguendo il seguente percorso:

- 1°) presentazione di istanza alla Banca d'Italia entro il 15 giugno 2016 (sessanta giorni dall'entrata in vigore della norma⁸¹) da parte di una banca di credito cooperativo dotata di un patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro a fine 2015;
- 2°) trasferimento ad una società per azioni costituenda o già esistente dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria;
- 3°) versamento all'erario del 20% del proprio patrimonio netto per compensare i benefici fiscali goduti dalle norma agevolative applicate al settore cooperativo.

Richiamata la norma e ultimata la descrizione dei suoi elementi caratterizzanti, nel paragrafo successivo si va a verificare quale reazione la stessa abbia prodotto nel settore. L'attualità della materia non consente ovviamente di disporre di un quadro assestato ma, proprio le dinamiche tutt'ora in corso per ridefinire gli assetti del comparto del credito cooperativo, possono aiutare a comprendere meglio la portata della riforma sotto il profilo della concorrenza.

2. Reazione del settore

Come si è avuto modo di segnalare nel paragrafo precedente la riforma ha definito due vincoli temporali ben precisi: il 14 giugno 2016, per esercizio dell'istanza di "way out"⁸² e, il 3 maggio 2018, per deposito delle istanze di costituzione dei gruppi bancari cooperativi⁸³.

Nei mesi di maggio e giugno 2016 sono state presentate tre istanze di non adesione da parte, rispettivamente, di ChiantiBanca, Cassa Padana e Banca Cambiano. Solo quest'ultimo Istituto⁸⁴ ha però portato a termine il percorso diventando, dal primo gennaio 2017, una società per azioni con un patrimonio di 240 milioni di euro mentre, gli altri due, hanno successivamente rinunciato all'opzione dopo la presentazione della candidatura per la costituzione di un gruppo bancario cooperativo (alternativo quindi a quello già proposto da Iccrea) da parte di Cassa Centrale Banca⁸⁵.

⁸¹ In termini quindi molto più stringenti rispetto a quelli concessi per la costituzione ed adesione al gruppo.

⁸² Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge (15 aprile 2016).

⁸³ Entro diciotto mesi dalla pubblicazione delle disposizioni attuative (3 novembre 2016).

⁸⁴ Che aveva rafforzato il proprio patrimonio, ancorché già in linea con la normativa, con la fusione con Banca AGCI Spa).

⁸⁵ E' peraltro notizia recente il ricorso presso il Tribunale di Firenze da parte di nove soci per l'impugnazione delle delibere di adesione al gruppo CCB (II Sole24Ore, 15 settembre 2017).

Quanto alle istanze per la costituzione dei nuovi gruppi di credito cooperativo, sino all'autunno 2016 si era infatti palesata la possibilità di un unico soggetto, Iccrea-CCB⁸⁶. Successivamente tale percorso è risultato impraticabile e, nel mese di gennaio 2017, aderendo ai termini più ristretti richiesti dalla Banca d'Italia, Iccrea Banca e Cassa Centrale Banca hanno ufficializzato le proprie candidature a capogruppo di cordate nazionali (alle quali si dovrebbe poi aggiungere, nel termine di legge, quello, a carattere provinciale, della Cassa Centrale Raiffeisen).

La presentazione delle due candidature ha innescato una compulsiva sollecitazione di adesioni in ragione dell'esigenza delle BCC-CR di assumere le proprie decisioni entro i termini di approvazione dei bilanci relativi all'esercizio 2016.

Nel frattempo la Cassa Centrale Banca, perfezionando un aumento di capitale sociale da 600 milioni di euro, ha conseguito il requisito imposto dalla norma di dotazione di un patrimonio netto non inferiore al miliardo di euro (che la concorrente Iccrea Banca già possedeva al momento della candidatura).

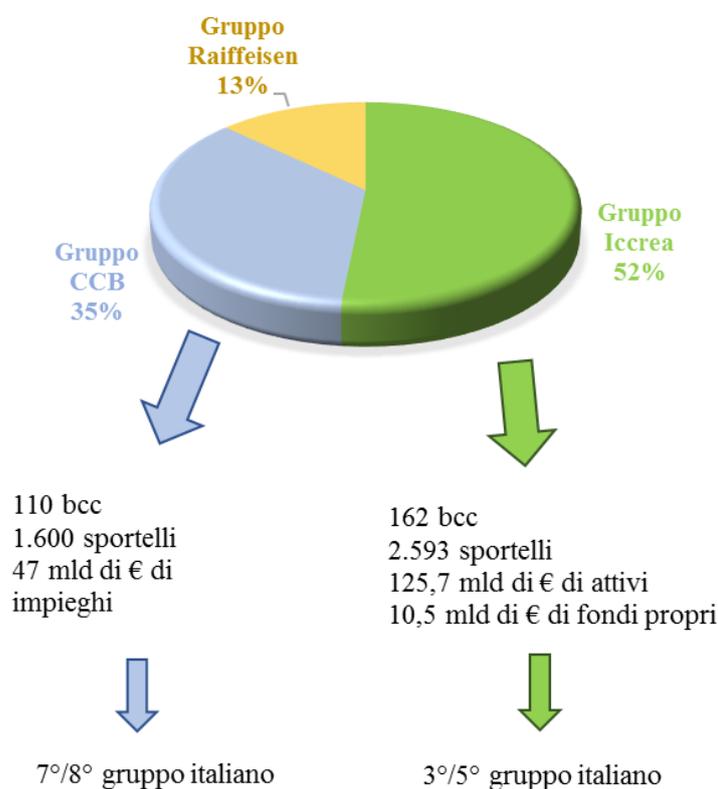
Alla data del 15 giugno 2017 delle 313 banche di credito cooperativo che componevano il comparto, 162, risultavano aver aderito alla proposta di Iccrea e, 110, a quella di Cassa Centrale Banca (rimangono ovviamente escluse dal computo le Casse Raiffeisen che, come anticipato, confluiranno in un terzo polo di carattere provinciale in corso di allestimento ad opera di Cassa Centrale Raiffeisen⁸⁷).

Sotto il profilo dimensionale i gruppi Iccrea e CCB vengono accreditati di future posizioni di vertice nel ranking dei gruppi creditizi nazionali in forza dei seguenti indicatori di sintesi⁸⁸:

⁸⁶ Comunicato Stampa Iccrea Holding 1° luglio 2016.

⁸⁷ I numeri delle BCC-CR aderenti ai gruppi possono subire variazioni in considerazioni delle fusioni in corso.

⁸⁸ Desunti dal sito internet gruppobancarioiccrea.it e da IlSole24Ore (articolo del 22 settembre 2017 dal titolo "Da Cassa Centrale il settimo gruppo bancario").



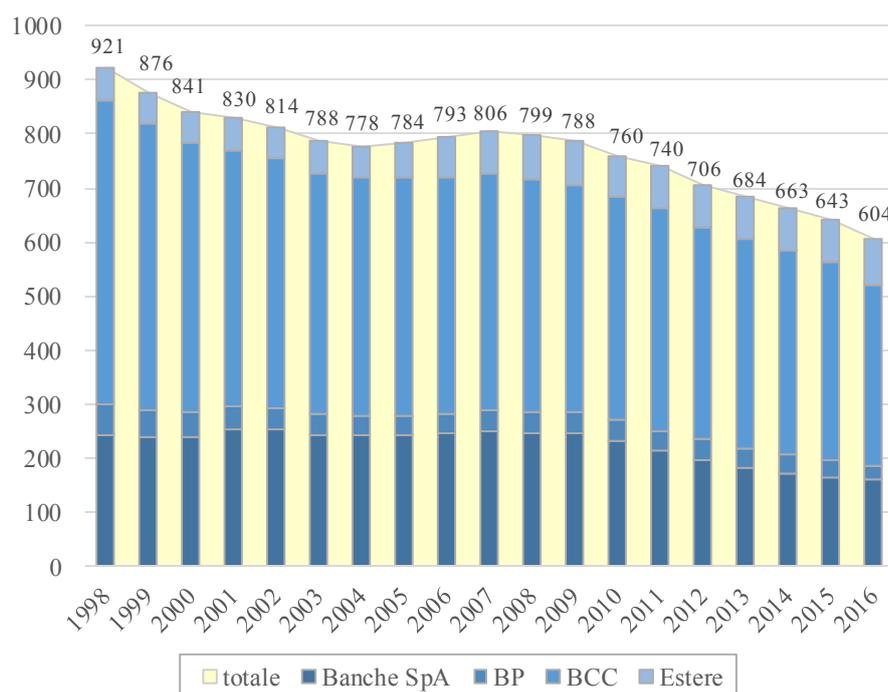
Fonte: www.gruppobancarioiccrea.it e www.ilsole24ore.com

3. Valutazione dell'impatto della norma e degli effetti sulla concorrenza

Si è visto come il settore del credito fosse soggetto a specifiche criticità in ragione della difficoltà a reagire agli impulsi innovativi che si erano determinati dall'inizio degli anni '90 con l'avvio dell'unione europea.

Tali criticità, essenzialmente riconducibili alle governance ed alle dimensioni non idonee a realizzare efficienti economie di scala, risultavano acute all'interno del comparto del credito cooperativo da vincoli normativi che ostacolavano le spinte evolutive.

Il processo di concentrazione che negli ultimi 25 anni aveva comunque prodotto, nel territorio italiano, una riduzione del 40% ca. delle banche nazionali ed un incremento del 40% ca. di quelle estere, aveva visto plasmarsi due gruppi creditizi importanti nel comparto delle società per azioni (Unicredit e Intesa Sanpaolo) mentre, più in ritardo, risultava essere l'evoluzione di quello del credito cooperativo ed in particolare il mondo delle BCC-CR che non riusciva a dare avvio a significativi percorsi aggregativi per via endogena.

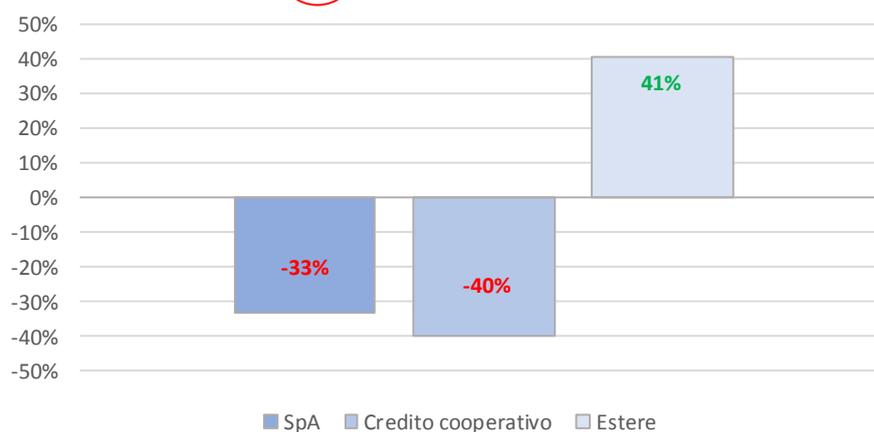


Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia

Δ 98/16	Banche SpA	Banche Popolari	Banche di Cred. Coop.	Succursali estere	Totale
ass.	-81	-31	-229	24	-317
%	-33%	-55%	-41%	41%	-34%

Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia

Δ ass. aggregata -341
 Δ % aggregata -40%



Elaborazione propria su fonte dati Banca d'Italia

In carenza di idonea reazione del settore, è quindi intervenuto il legislatore che, con le Leggi 33/2015 e 49/2016, ha riformato gli ambiti, rispettivamente, delle banche popolari e delle BCC-CR.

Le due norme hanno avuto certamente il pregio di ridare impulso ai processi aggregativi come risultato evidente:

- a) dalla netta inversione di tendenza del numero dei provvedimenti assunti dalla AGCM in punto concentrazioni nel 2016⁸⁹;
- b) dalla ridefinizione delle posizioni di alcuni importanti operatori del comparto delle “popolari” come UBI, BPM e BPER;
- c) dalla delineata (ed attualmente in corso di realizzazione) concentrazione del mondo delle BCC-CR in due importanti gruppi nazionali (Iccrea e CCB) accreditati di una futura collocazione nella parte alta del ranking dei gruppi bancari nazionali⁹⁰.

A questo punto occorre quindi verificare come la L. 49/2016 possa incidere sulle criticità che le Autorità di Vigilanza avevano diffusamente segnalato al settore delle BCC quali vincoli indifferibili per una fattiva, efficace ed efficiente competizione nel mercato: dimensione/patrimonio e governance.

Ancorché l'intervento normativo non abbia ancora esplicitato definitivamente i propri effetti (ciò impedendo, in concreto, il fondato riscontro a qualsivoglia considerazione aprioristica), in linea teorica pare potersi ritenere che l'intervento legislativo abbia posto le basi per superare i limiti testé richiamati risultando uniformato all'obiettivo di riunire l'intero comparto delle BCC-CR in una o poche grandi realtà [a] dotate di patrimonio netto non inferiore ad un miliardo di euro, [b] che vedano salire ai vertici gli amministratori più qualificati, [c] in grado di conseguire importanti efficienze (grazie alle economie di scala) e di fare ricorso con maggiore facilità al mercato dei capitali⁹¹.

La legge 49/2016 sembra quindi cogliere nel segno, anche grazie al peculiare meccanismo di doppio vincolo da instaurare tra capogruppo e aderenti (la partecipazione ed il contratto di coesione) che consente di coniugare le efficienze della grande dimensione con la snellezza della piccola rispettando i vincoli della territorialità e della mutualità prevalente che distinguono il mondo delle BCC-CR nel settore del credito.

Le BCC, nella forma aggregata del gruppo, potranno quindi competere con gli istituti di maggiori dimensioni (colmando il gap dimensionale che sostanzialmente ne circoscriveva

⁸⁹ Si faccia riferimento alla tabella di pag. 27.

⁹⁰ Si tralascia volutamente ogni considerazione sull'aggregazione a livello solamente provinciale delle Casse Raiffeisen ricordando, in ogni caso, che tali processi aggregativi assumono rilevanza avanti la AGCM in punto concentrazione.

⁹¹ Il chiaro intento del legislatore traspare altresì dalla condizione penalizzante per percorrere la via autonoma tramite l'istanza di way out che imponeva patrimonio netto minimo non inferiore a 200 milioni di euro.

l'effettivo raggio d'azione al comparto delle famiglie e delle piccole imprese) ricevendo contemporaneamente importante stimolo al conseguimento di obiettivi di qualità che, si ritiene, saranno i veri elementi discriminanti nella competizione interna.

Nello specifico scenario rappresentato la concentrazione non pare quindi porsi contrasto con la concorrenza che, anzi, in via previsionale sembra uscirne rafforzata giacché l'impostazione adottata dal legislatore, come visto, promuove quella interna tra le singole aderenti (ancorché spostando il benchmark dalle semplici "condizioni economiche" alle più generali "condizioni di relazione" con il cliente) e consente quella esterna con gli altri istituti di maggiori dimensioni (grazie alle sinergie realizzate con l'appartenenza al gruppo).

Sempre in un'ottica di maggiore concorrenza pare potersi altresì declinare il confronto che si è venuto a creare tra i due nascenti gruppi nazionali (Iccrea e CCB) in luogo dell'ipotizzata originaria soluzione monocratica (unico gruppo Iccrea-CCB)⁹² giacché la competizione, se realizzata sul piano industriale, non potrà che stimolare il conseguimento di standards sempre più elevati ad ogni livello di verifica sia quantitativa che qualitativa⁹³. Lo sfumato obiettivo iniziale di realizzare un'unica grande realtà sullo stile del Crédit Agricole francese (per le resistenze di Iccrea e CCB a convergere su un progetto unitario) non determina pertanto l'insuccesso dell'iniziativa legislativa ma, anzi, pare poterne addirittura amplificare la valenza concorrenziale rimettendo al mercato le valutazioni sulla qualità delle due proposte aggregative di carattere nazionale.

Orbene, se a priori la soluzione normativa adottata sembra essere stata correttamente formulata, taluni aspetti peculiari inducono a qualche sommessa riflessione critica che, di seguito, si va a proporre.

- 1) Si è visto come la norma sia scritta per realizzare aggregazioni "forti" nelle quali le capogruppo avranno un peso indiscutibilmente rilevante in ragione dei poteri di indirizzo strategico e coordinamento assegnati. Viene quindi da chiedersi:
 - a) come l'imposizione di uniformi linee strategiche possa contemperarsi con le specifiche peculiarità territoriali e,

⁹² I sostenitori della soluzione unitaria evidenziano il conseguimento di maggiori economie di scala e potenzialità d'investimento con conseguente superiore peso nel mercato.

⁹³ Ed il confronto non dovrebbe tardare se risulteranno confermate le voci di assoggettamento dei due gruppi ad asset quality review e stress test da parte della BCE già nella prossima primavera.

- b) in caso di sostanziale mancato conseguimento della tutela, se, nella pratica, le banche non si riducano a semplici filiali.
- 2) La tutela provinciale del mondo Raiffeisen, rischia di risultare un'inutile anacronismo che pare mal conciliarsi con lo spirito generale della norma⁹⁴.
 - 3) Ancorché la composizione della maggioranza del capitale della capogruppo sia prevista in mano alle BCC-CR aderenti, e quella degli organi apicali della capogruppo stessa sia soggetta a meccanismi meritocratici funzionali a far prevalere le realtà più efficienti e le figure più qualificate, viene da chiedersi se detta impostazione non possa rischiare di depotenziare l'autonomia assembleare a tal punto da rendere meno attrattiva la qualifica di socio con evidenti riflessi in punto patrimonialità delle aderenti e, di riflesso, della capogruppo.
 - 4) La struttura della garanzia solidale e, soprattutto, la sua valenza decennale in caso di fuoriuscita dal gruppo (sancita per via regolamentare dalla Banca d'Italia) potrebbe incidere sulla fisiologica mobilità tra i gruppi con conseguenti riflessi in punto concorrenza.
 - 5) Quanto ha inciso il piano industriale nella scelta operata dalle BCC-CR tra le due proposte di gruppo nazionali (formulate da Iccrea e CCB) e quanto "generici altri fattori"? Sono state tenute in debito conto le indicazioni del Governatore della Banca d'Italia in ordine alla necessità di "*seguire [omissis] logiche strettamente industriali*" nel "*definire l'assetto di gruppo e i rapporti tra le varie componenti*"?⁹⁵
Una scelta che non sia operata preminentemente sulla migliore soluzione industriale per la propria realtà locale è una scelta destinata, secondo chi scrive, a produrre ragionevolmente inefficienze in contrasto con gli obiettivi sostanziali della legge.
 - 6) La chiave di volta dell'architettura aggregativa dei nuovi gruppi è rappresentata dal comune contratto di coesione per cui l'oggettività, effettiva e non mediata, nella valutazione del peso dell'aderente costituirà il vero collante del rapporto.
 - 7) L'attrattività dei progetti di gruppo sarà determinata anche dalla situazione consolidata che si verrà a conseguire in ragione della qualità delle aderenti. Importante sarà allora verificare come usciranno i due attuali gruppi dalle prime verifiche patrimoniali alle quali saranno sottoposti dalla BCE⁹⁶ Anche questo profilo

⁹⁴ La tutela, infatti, sembra promossa più da ragioni campanilistiche che dalla fondata esigenza di preservare di una "specificità".

⁹⁵ Si veda Relazione annuale sul 2015, Considerazioni finali del Governatore, Roma 31 maggio 2016.

⁹⁶ In ragione delle dimensioni che andranno ad assumere, i nascenti gruppi saranno soggetti alla vigilanza diretta della BCE.

declina quindi la norma e la sua attuale applicazione pratica in chiave concorrenziale consentendo di intravedere i possibili scenari evolutivi che il mercato potrà determinare.

- 8) Tra i due gruppi sussistono rapporti di partecipazione che, chi scrive, ritiene preferibile vengano discussi e definiti prima dell'avvio operativo della nuova operatività aggregata al fine di rendere entrambi reciprocamente e perfettamente indipendenti⁹⁷.
- 9) La riforma comporterà inevitabili costi straordinari generati dai complessi processi di integrazione⁹⁸. E' auspicabile che i piani industriali siano in grado di consentirne il veloce assorbimento tramite le economie di scala attese.

A compimento della disamina svolta pare allora potersi ragionevolmente affermare che, l'impostazione adottata dal legislatore per la L.49/2016 sia potenzialmente in grado di favorire l'incremento della concorrenza nel settore creditizio sia per l'introduzione di nuovi competitors (i nascenti gruppi, teoricamente, idonei per il confronto con gli altri operatori, a qualsiasi livello), sia per lo stimolo alla crescita qualitativa che dovrebbe promuovere all'interno del comparto⁹⁹.

Non mancano, a parere di chi scrive, alcuni profili di criticità la cui effettiva valenza risulterà però concretamente valutabile solo all'esito della declinazione pratica del dettato normativo.

Unicamente al completamento della fase di realizzazione operativa della riforma sarà infatti possibile rilevare se, recependo il senso corretto della norma, gli impianti organizzativi realizzati siano stati uniformati o meno a quelle logiche imprenditoriali che, indirizzate al conseguimento di economie di scala e di scopo, si ritiene siano le uniche in grado di apportare al settore del credito, maggiori stabilità e concorrenzialità rispetto alla situazione previgente.

⁹⁷ Rilevante risulta essere la partecipazione del 22% ca. complessivamente detenuta da CCB e dalle sue aderenti in Iccrea per un controvalore stimato di ca. 200 milioni di euro.

⁹⁸ In tale contesto particolare rilievo assume, per evidenti ragioni, l'integrazione tecnologica.

⁹⁹ Un segnale concreto di questo nuovo impulso viene dalla notizia, a lavori in corso, del recente accordo siglato da CCB con Deutsche Bank per la distribuzione di prodotti di credito al consumo di quest'ultima.

Conclusioni

Il fine del presente lavoro era quello di valutare la portata, in chiave concorrenziale, della recente riforma delle banche di credito cooperativo contenuta nella L. 49/2016 attualmente in corso di perfezionamento e, quindi, non già a percorso concluso bensì nella fase dinamica di adattamento della norma alla realtà contingente.

Si trattava quindi di affrontare il tema della promozione della concorrenza nel settore del credito con particolare riferimento al mondo delle BCC-CR.

Inizialmente abbiamo quindi riscontrato come la promozione della concorrenza nel settore del credito sia stata caratterizzata da positivi risultati nell'esperienza degli ultimi 25 anni ancorché conseguiti, sostanzialmente, tramite quei processi aggregativi che, sotto un profilo prettamente teorico, parrebbero porsi in antitesi con l'obiettivo realizzato. Di tale singolarità ne sono anche state stigmatizzate le ragioni: il settore del credito italiano era popolato da una pleora di Istituti non adeguatamente strutturati per evolversi secondo i sempre più ficcanti impulsi concorrenziali che avevano come fine ultimo il conseguimento di un sistema bancario unico in Europa.

Successivamente abbiamo passato in esame il mondo delle BCC-CR che, nel panorama creditizio italiano, risultava quello più in ritardo nell'imboccare i necessari processi riorganizzativi. Ne è emerso un quadro sostanzialmente critico che non poteva lasciare ancora inerte il legislatore e ciò vieppiù in ragione della rilevanza che il sistema assumeva all'interno del panorama nazionale.

Nel loro complesso¹⁰⁰, infatti, le BCC-CR si presentavano soggette a vincoli normativi che ne ostacolavano gli interventi riformisti ed il veloce accesso al capitale di rischio, ingessate in un modello organizzativo non idoneo a garantire sempre adeguata concorrenzialità al proprio interno, inefficienti nella gestione dei rischi di credito, non adeguatamente redditive, deboli negli assetti di governance ed incapaci di reagire autonomamente ai segnali di crisi.

Ci si è quindi approcciati all'esame della L. 49/2016 dopo aver rilevato come il settore del credito italiano, da un alto, fosse sensibile ad attività di concentrazione (funzionali a riallocare le strutture più deboli per il conseguimento di maggiori livelli competitività) e,

¹⁰⁰ L'analisi è ovviamente stata condotta a livello aggregato e, quindi, non permette di rilevare le eccellenze che operano sul mercato immuni da limiti organizzativi e/o gestionali.

dall'altro, dovesse ancora riformare il mondo delle BCC-CR in relazione alle esigenze che derivavano dall'entrata in vigore del Meccanismo di Vigilanza Unico a fine 2014.

In siffatto contesto, la L. 49/2016 di riforma delle BCC-CR è intervenuta con l'obiettivo di coniugare l'elasticità della piccola dimensione e l'efficienza della grande risolvendo le inefficienze patrimoniali e di governance riscontrate e, contemporaneamente, garantendo una maggiore competitività del settore.

Dalla disamina svolta pare potersi confermare che la novella del 2016 abbia colto nel segno risultando funzionale a riunire l'intero comparto delle BCC-CR in uno o pochi grandi gruppi (accreditati dagli operatori del settore di posizioni di vertice nel ranking nazionale), coniugando le efficienze della grande dimensione con la snellezza della piccola (nel rispetto dei vincoli della territorialità e della mutualità prevalente che caratterizzano il mondo delle BCC-CR nel settore del credito), favorendo l'adozione di criteri meritocratici nell'individuazione del management di capogruppo e facilitando il ricorso al mercato dei capitali.

Ruolo fondamentale della soluzione adottata è rappresentato dal contratto di coesione che, unitamente al vincolo partecipativo crea un doppio legame tra capogruppo ed aderente funzionale a realizzare gli obiettivi della norma.

A parere di chi scrive, alcuni profili possono presentare potenziali criticità ma, la loro effettiva valenza, risulterà concretamente valutabile solo all'esito della declinazione pratica del dettato normativo.

Con la Legge 49/2016, le BCC-CR sono quindi state messe in grado di rafforzarsi per affrontare in modo strutturato la sfida dell'unione bancaria.

La capacità di andare oltre il semplice dato letterale della norma per cogliere e realizzare il senso più profondo della riforma costituirà la cartina di tornasole per valutarne l'effettivo successo.

Le BCC dovranno dimostrare ora se la capacità di essere "differenti" è solo uno slogan o è il vero loro carattere distintivo, ricordando che, "*grande*", non è necessariamente sinonimo di "forte, efficiente e concorrenziale" così come "*piccolo*" non lo è di "debole, inefficiente e non concorrenziale".

Bibliografia

-  AGCM, Indagine Conoscitiva “La corporate governance di banche e compagnie di assicurazioni” (IC36)
-  AGCM, Relazioni annuali relative agli esercizi dal 2005 al 2016 estratte dal sito ufficiale www.agcm.it
-  AGCM-Bankit, Protocollo d’intesa 2.4.2007
-  AGCM-Bankit, Protocollo d’intesa 22.2.2011
-  AGCM-Bankit, Protocollo d’intesa 14.6.2012
-  AGCM-Bankit, Protocollo d’intesa 14.10.2014
-  Banca d’Italia, Relazioni annuali relative agli esercizi dal 1999 al 2016 estratte dal sito ufficiale www.bancaditalia.it
-  Banca d’Italia, Documento di consultazione (15 luglio 2016), Relazione sull’analisi d’impatto (15 luglio 2016) e resoconto della consultazione (3 novembre 2016) estratti dal sito ufficiale www.bancaditalia.it
-  Banca d’Italia, Documento di consultazione (11 settembre 2017), Relazione sull’analisi d’impatto (11 settembre 2017) estratti dal sito ufficiale www.bancaditalia.it
-  BCE, Parere del 31 agosto 2016 (CON/2016/41) estratto dal sito ufficiale www.ecb.europa.eu
-  Barbagallo Carmelo (Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria presso la Banca d’Italia) intervento dal titolo “Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa” presso la Federazione delle Cooperative Raiffeisen a Bolzano il 12 febbraio 2015
-  Barbagallo Carmelo (Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria presso la Banca d’Italia) intervento dal titolo “Stabilità, tutela dei clienti, concorrenza” al Convegno Nazionale di Studi su Regolamentazione bancaria e antitrust tenuto a Roma il 26 novembre 2015 presso la Sala conferenze TAR Lazio
-  Finocchiaro Antonio (Vice Direttore Generale della Banca d’Italia) intervento dal titolo “Il Network delle Banche di credito cooperativo” all’Assemblea annuale della Federazione Italiana delle Banche di credito cooperativo tenuto a Roma il 24 novembre 2006
-  M.E.F. Decreto 5 agosto 2004 (Organizzazione e governo societario)

- 📖 Saccomanni Fabrizio (Direttore Generale della Banca d'Italia) intervento dal titolo "La gestione del cambiamento nel credito cooperativo" all'Assemblea annuale della Federazione Italiana delle Banche di credito cooperativo tenuto a Roma l'11 dicembre 2007
- 📖 Scognamilio Pasini Carlo (LUISS University Press, 2013), *Economia Industriale. Economia dei mercati imperfetti*, parte V § 21
- 📖 Versione consolidata del Trattato sull'unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'unione europea (2016/c 202/01) in G.U.C.E. 07/06/2016

Sitografia

- 🌐 www.agcm.it (sito ufficiale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato)
- 🌐 www.assbb.it (sito ufficiale dell'Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa)
- 🌐 www.bancaditalia.it (sito ufficiale della Banca d'Italia)
- 🌐 www.bankingsupervision.europa.eu (sito ufficiale della vigilanza bancaria della Banca Centrale Europea)
- 🌐 www.bcctoniolo.it (sito ufficiale della BCC Giuseppe Toniolo)
- 🌐 www.cassacentrale.it (sito ufficiale di Cassa Centrale Banca)
- 🌐 www.creditocooperativo.it (sito ufficiale del Credito Cooperativo italiano)
- 🌐 www.ecb.europa.eu (sito ufficiale della Banca Centrale Europea)
- 🌐 www.gruppobancarioiccrea.it (sito ufficiale del Gruppo Bancario Iccrea)
- 🌐 www.ilsole24ore.com (sito ufficiale de IlSole24Ore)
- 🌐 www.internationalcompetitionnetwork.org (sito ufficiale dell'International Competition Network)
- 🌐 www.raiffeisen.ch (sito ufficiale IRU)
- 🌐 www.raiffeisen.it/it/cassa-centrale.html (sito ufficiale di Cassa Centrale Raiffeisen)