



Dipartimento di Economia e Finanza
Cattedra di Diritto degli Intermediari e dei Mercati Finanziari

ANALISI DEL CREDITO COOPERATIVO:
UN CONFRONTO TRA BCC E *COMMUNITY BANK*

RELATORE

Prof.ssa Mirella Pellegrini

CANDIDATO

Cornelli Luca

Matr. 670321

CORRELATORE

Prof. Riccardo Bruno

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

Indice

Introduzione	5
Capitolo 1.....	8
1.1 Il credito cooperativo in Europa: le caratteristiche del settore	8
1.2 Il valore della Cooperazione: la performance nel corso degli anni	14
1.2.1 Premessa metodologica	14
1.2.1 Il contesto macroeconomico.....	16
1.2.3 L'analisi della stabilità e della <i>performance</i>	20
1.3 <i>Capital Market Union</i> e <i>Banking Union</i>: la riforma delle BCC parte da lontano.....	26
Capitolo 2.....	31
2.1 Profili storici del credito cooperativo in Italia	31
2.2.1 Premessa metodologica.....	31
2.1.2 La riforma delle Banche Popolari	33
2.1.3 Dalle Casse Rurali ed Artigiane alle Banche di Credito Cooperativo	38
2.2 Il credito cooperativo nel corso degli anni: un quadro d'insieme	42
2.3 La riforma delle BCC	45
2.3.1 Il nuovo modello organizzativo e la disciplina del <i>way out</i>	45
2.3.2 L'organizzazione della capogruppo	51
2.2.3 Il <i>cross guarantee scheme</i>	55
2.2.4 Il Fondo Temporaneo	58
Capitolo 3.....	62
3.1 <i>Community bank</i> americane	62
3.1.1 Che cosa sono le <i>Community bank</i>	62
3.2.1 Il ruolo delle <i>Community bank</i>	65
3.2.1 I servizi finanziari.....	68
3.3.2 La <i>performance</i> delle <i>Community bank</i>	75
3.2 Il <i>Dodd frank Act</i>	80
Capitolo 4.....	87
4.1 Confronto tra Bcc e <i>Community bank</i>	87
4.1.1 Premessa operativa	87
4.2.1 Il contesto macroeconomico.....	89
4.3.1 Analisi dei principali indicatori di redditività e di bilancio	92
Conclusioni	99
Bibliografia.....	102
Normativa e Giurisprudenza	109
Sitografia	110
Riassunto	- 1 -

Introduzione

La creazione in Europa di un mercato unico integrato di beni e servizi, la profonda recessione susseguente la crisi economica del 2007 e il processo di accentramento a livello Europeo della vigilanza sul settore bancario e, in generale, finanziario, sono tra le principali cause del cambiamento che ha riguardato e sta riguardando l'assetto strutturale e normativo degli operatori bancari.

In questo quadro si collocano, infatti, i provvedimenti normativi destinati a ristrutturare il settore del credito cooperativo in Italia, attuati in risposta agli eventi patologici che hanno colpito l'Italia e, più in generale, l'Europa.

L'importanza delle Bcc all'interno dell'economia locale è fedelmente sintetizzata dal modello produttivo italiano, basato principalmente su distretti industriali e sulla presenza di piccole imprese, integrate con la comunità e radicate nel territorio di origine.

Il radicamento e l'appartenenza territoriale che contraddistinguono l'operatività delle banche cooperative¹ garantiscono loro di avere una conoscenza approfondita dell'area in cui operano mentre la vicinanza agli operatori locali e l'esperienza accumulata nello svolgimento del ciclo produttivo della attività caratteristiche di settore fanno sì che esse possano disporre di un più ampio spettro di informazioni volte a valutare il merito creditizio del cliente, contribuendo all'instaurazione di relazioni di lunga durata.² Inoltre, la finalità mutualistica e il carattere cooperativo, ovvero la necessità che i soci siano allo stesso tempo azionisti e clienti della banca³ e che essa operi prevalentemente

¹ Il titolo VII capitolo 1 Sezione III della Circolare BI n. 229/1999 definisce i criteri di competenza territoriale delle Bcc Italiane. Esse, infatti, "indicano nel proprio statuto la zona di competenza territoriale e la zona di competenza territoriale ricomprende i comuni ove la banca ha le proprie succursali nonché i comuni ad essi limitrofi. Fra tutti i comuni deve esistere contiguità territoriale. Possono essere previste sedi distaccate caratterizzate dal fatto che sono insediate in comuni non ricompresi nella zona di competenza territoriale come sopra descritta.

Tali comuni devono essere nominativamente indicati nello statuto. Per l'apertura di sedi distaccate è necessario che la banca:

a) abbia posto in essere nel nuovo comune e nei comuni a questo limitrofi una rete di rapporti con clientela ivi residente o operante e abbia raccolto almeno 200 adesioni da parte di nuovi soci;
b) sia in linea con la disciplina in materia di coefficienti patrimoniali obbligatori;
c) abbia una situazione organizzativa ed un sistema dei controlli interni adeguati, in relazione ai rischi connessi alle differenti caratteristiche delle nuove piazze di insediamento".

² Cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali e artigiane alle banche di credito cooperativo*, Banca borsa tit. cred., 1994, cit., pag. 28 ss.

³ "Le banche di credito cooperativo assumono attività di rischio prevalentemente nei confronti dei propri soci... tale principio è rispettato quando più del 50% delle attività di rischio è destinato a soci o ad attività a ponderazione zero... lo statuto delle banche di credito cooperativo prevede che le attività di rischio non destinate ai soci sono assunte nei confronti di soggetti che siano comunque residenti o operanti nella zona di competenza territoriale. Lo statuto può prevedere che una quota non superiore al 5% del totale delle attività di rischio sia assunta al di fuori della zona di competenza territoriale".

Titolo VII capitolo 1 Sezione III della Circolare BI n. 229/1999.

con tali soggetti, agevola l'attività d'impresa per la convergenza degli interessi di quest'ultimi⁴.

I soci infatti, traendo vantaggio dall'utilizzo dei servizi offerti dalla banca, hanno incentivo a partecipare attivamente alla vita aziendale, contribuendo allo sviluppo di strategie aziendali e limitando comportamenti di natura opportunistica che potrebbero incidere sulla *performance* complessiva dell'intermediario e sul risultato economico, oltre che sul deterioramento delle relazioni creditizie.

Interessante è notare come, benché diverse dal punto di vista giuridico, tale funzione di sostegno all'economia locale e alle piccole e medie imprese sia svolta negli Usa da una tipologia di intermediari, tendenzialmente simili per dimensioni, operatività e struttura alle Bcc italiane.

Il presente lavoro si basa sullo sviluppo di un confronto, in termini legislativi e reddituali tra queste due tipologie di operatori in modo tale da carpirne differenze ed analogie e verificare come essi abbiano performato e contribuito al sostegno dell'economia del territorio circostante durante gli anni della crisi finanziaria.

Dopo un inquadramento generale sul ruolo svolto dal credito cooperativo in Europa, propedeutico alla contestualizzazione della realtà italiana, sia sotto il punto di vista economico che legislativo analizzerò nel secondo capitolo i tratti distintivi della riforma di settore in atto nel nostro paese e volta a modificare l'impianto del credito cooperativo.

Particolare attenzione verrà posta alla ridefinizione, in principio a livello europeo, del quadro di vigilanza sul sistema bancario per poi andare a considerare, oltre ai vari *diktat* della legge 49/2016 disciplinante il nuovo assetto di settore, gli eventuali aspetti positivi e negativi che si potrebbero generare.

Nel terzo capitolo provvederò ad una introduzione delle *community bank* presentando alcuni dati a sostegno della vicinanza delle medesime alle comunità locali. In ultimo andrò a considerare il quadro legislativo determinato dall'entrata in vigore del *Dodd Frank* in modo da contestualizzare, anche a livello legislativo, tale tipologia di istituti bancari.

⁴ Per una maggiore specificazione sull'argomento si veda cap. 2 par. 2.1.

Nell'ultimo capitolo procederò ad un confronto diretto, secondo una serie di indicatori, tra queste due tipologie di operatori nel corso degli anni della crisi finanziaria e negli anni immediatamente successivi considerando in ultimo come le differenze normative e i differenti approcci seguiti dalle autorità di politica fiscale e monetaria abbiano influenzato e influenzeranno l'operatività di tali intermediari.

Capitolo 1

1.1 Il credito cooperativo in Europa: le caratteristiche del settore

Piccole e medie imprese⁵ sono state da sempre la spina dorsale dell'economia europea, fondamentali in quanto contribuiscono sia alla crescita economica sia alla creazione di posti di lavoro. All'interno dell'unione europea tuttavia, l'accesso al credito per le PMI presenta notevoli difficoltà, derivanti dalla rischiosità e dalla natura dell'attività svolta.

In particolare, secondo uno studio della Commissione Europea e della Banca Centrale Europea riguardo l'accesso al credito delle PMI all'interno dell'unione europea, emerge una grande disparità all'interno dell'area considerata nelle modalità e nella possibilità di accesso al credito; nei paesi periferici e che più hanno risentito degli effetti della crisi economica (Grecia, Portogallo, Cipro, Italia, Irlanda) infatti il razionamento del credito per le PMI è avvenuto in maniera consistente e più marcata rispetto ad altre zone UE mostrando inoltre come, l'impatto sull'offerta di credito, tradotto in più elevati tassi di interesse e in un ridotto volume dei prestiti concessi, sia stato maggiore in paesi in cui le PMI rivestono un ruolo cruciale nell'economia e dove rappresentano una parte consistente del valore aggiunto aggregato⁶.

La differenza nel costo del credito e nelle condizioni di accesso al credito riflette la grande dipendenza che sussiste tra piccole imprese e banche territoriali⁷; la struttura finanziaria dell'eurozona infatti si distingue in maniera marcata rispetto alle altre grandi economie mondiali in quanto gli intermediari finanziari ed in particolare le banche rappresentano il principale canale di trasmissione di fondi e la maggior fonte di finanziamento per l'economia; per le imprese non finanziarie infatti circa il 70% del finanziamento esterno deriva dalle banche, mentre solo il 30% dai mercati e da altre fonti di finanziamento⁸.

⁵Come definito dalla Raccomandazione Europea 2003/361, "La categoria delle microimprese delle piccole imprese e delle medie imprese (PMI) è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro".

⁶Cfr. LANG, *The role of cooperative banks and smaller institutions for financing of SMEs and small midcaps in Europe*, European Investment fund, Working Paper 2016/36, cit., pag. 3.

⁷BANCA CENTRALE EUROPEA, *Financial stability review paper*, Maggio 2014, al sito www.ecb.europa.it

⁸Cfr. LANG, *The role of cooperative banks and smaller institutions for financing of SMEs and small midcaps in Europe*, European Investment fund, Working Paper 2016/36, pag. 3.

Capovolta invece è la situazione se si va a considerare le modalità di finanziamento dell'economia americana in quanto la maggior parte del finanziamento alle imprese deriva dai mercati; circa l'80% dell'intermediazione creditizia infatti avviene tramite l'accesso ai mercati di capitali⁹. Tale situazione riguarda però principalmente le imprese di grandi dimensioni, mentre per le imprese di piccole dimensioni la situazione è piuttosto simile a quella europea.

A livello europeo il credito cooperativo riveste un ruolo cruciale per la sopravvivenza delle PMI, in quanto rappresenta la maggiore fonte di finanziamento per imprese di piccole dimensioni.

La banca cooperativa, secondo la definizione data dall'ICBA¹⁰, “è un'entità finanziaria che appartiene ai suoi membri che sono allo stesso tempo possessori e fruitori di servizi della stessa banca”.

Tale tipologia di assetto bancario differisce rispetto agli altri modelli bancari in particolare riguardo organizzazione, obiettivi perseguiti, valori e *governance*, anche se a livello europeo non esiste una regolamentazione uniforme per il settore del credito cooperativo.

A livello numerico in Europa sono presenti più di 4000 banche cooperative con circa 800.000 dipendenti che rivolgono il proprio servizio a circa 205 milioni di clienti; esse presentano in aggregato un attivo superiore a 7500 miliardi e raccolgono una quota di depositi dai loro clienti di circa 3700 miliardi¹¹.

Il grafico seguente mostra nel dettaglio il totale degli attivi, dei depositi, del risultato netto di gestione e del numero di clienti per il settore bancario cooperativo, relativi al 31/12/2014, per i venti paesi considerati, distinguendo, all'interno di ogni paese, tra banche popolari e banche di credito cooperativo.

⁹Cfr. DRAGHI, CONSTÂNCIO, *Dichiarazione introduttiva alla conferenza stampa*, Bratislava, 2 Maggio 2013, al sito www.eacb.europa.it

¹⁰ International Cooperative Banking Association.

¹¹Cfr. EUROPEAN ASSOCIATION OF CO-OPERATIVE BANKS, *Statistiche chiave al 31-12-14 (Financial Indicators)*. Dati raccolti in collaborazione con “TIAS School for Business and Society” dell'università di Tilburg, al sito www.eacb.coop.com

Tabella 1.1.1

Paese Ue		Attivo tot. (in milioni di €)	Depositi tot. (in milioni di €)	Utile netto (in milioni di €)	N. clienti
Austria	❖ Österreichische Raiffeisenbanken	285.557	174.162	129	3.600.000
	❖ Österreichische Volksbanken	36.678	24.129	-0.3	1.161.000
Bulgaria	❖ CentralCo-operative Bank	2.138	1.900	4	1.556.628
Cipro	❖ Co-operativeCentral Bank	13.937	12.393	37	791.891
Danimarca	❖ Nykredit	195.601	8.750	77	1.075.000
Finlandia	❖ OPFinancial Group	110.427	48.775	607	4.284.000
Francia	❖ Crédit Agricole	1.762.763	622.686	4.920	50.000.000
	❖ Crédit Mutuel	706.720	305.237	2.955	30.100.000
	❖ BPCE	1.223.298	473.540	2.907	36.000.000
Germania	❖ BVR	1.135.760	713.485	7.807	>30.000.000
Grecia	❖ Association of Cooperative Banks of Greece	3.261	2.630	0.389	407.633
Ungheria	❖ National Federation of Savings Co-operatives	6.386	4.366	Non disp.	1.150.000
Italia	❖ Assoc. Nazionale fra le Banche Popolari	453.693	434.704	-4.243	12.350.000
	❖ FEDERCASSE	222.289	157.410	372	6.000.000
Lituania	❖ Association of Lithuanian credit unions	477	403	-12	2.656
Lussemburgo	❖ Banque Raiffeisen	6.658	5.499	18	102.500
Olanda	❖ Rabobank Nederland	681.086	326.471	1.842	8.800.000
Polonia	❖ National Union of Co-operative Banks	31.267	20.176	164	Non Disp.
Portogallo	❖ Crédito Agrícola	13.267	10.620	25	1.100.000
Romania	❖ Creditcoop	199	134	Non Disp.	919.000
Slovenia	❖ Deželna Banka Slovenije	856	646	-17	85.000
Spagna	❖ Unión Nacional de Cooperativas de Crédito	94.235	68.579	350	6.888.576
	❖ Banco de Crédito Cooperativo (BCC)	36.031	29.686	37.113	3.582.105
Svezia	❖ Landshypotek(b)	9.105	251	24	70.000
Regno unito	❖ The Co-operative Bank	52.093	20.093	898	4.700.000
	❖ Building Societies Association	431.710	431.710	1.568	Non Disp.
TOTALE¹²		7.516.007	3.792.978	57.545	205.126.453

Fonte: elaborazione dati TIAS facendo riferimento ai dati pubblicati nei report annuali dell'ECB.

¹² Cfr. EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *EBA report on SMEs and SME supporting factor*, 23 Marzo 2016, cit., pag. 4.

Prima di passare ad analizzare il ruolo economico-finanziario che esse svolgono all'interno dell'UE nel sostegno alle PMI è necessario analizzare alcuni aspetti chiave per meglio comprendere come esse si integrino nel tessuto economico in cui operano.

Gli aspetti caratteristici delle banche cooperative¹³ possono essere rappresentati, oltre che dalla suddetta peculiarità secondo la quale ad ogni socio spetta un singolo voto nelle decisioni assembleari indipendentemente dal numero di azioni possedute¹⁴, nelle modalità di ripartizione degli utili, con la destinazione di una parte significativa del profitto delle banche cooperative a riserva¹⁵. In Europa il valore di una azione in una banca cooperativa è generalmente compreso tra i 5 e i 100 euro¹⁶; tali azioni sono generalmente non negoziabili e quindi non sono possibili cambi di proprietà derivanti da scalate ostili alla società¹⁷.

Per una banca cooperativa, la fonte principale di finanziamento è il deposito dei loro clienti che, di solito, sono in gran parte anche i membri proprietari della banca.

Ciò porta ad una certa stabilità dei finanziamenti e fa sì che le banche cooperative, rivestano un ruolo centrale nel mercato dei depositi al dettaglio¹⁸.

Tuttavia, la forte dipendenza dai depositi dei clienti implica anche una certa limitazione nell'accesso a finanziamenti aggiuntivi e ciò fa sì che la riserva di liquidità di tali istituti sia direttamente correlata all'andamento dell'economia locale e alle scelte allocative dei clienti nel territorio di operatività della banca¹⁹.

¹³ Per banche cooperative intendo le due fattispecie di credito cooperativo, Bcc e Banche Popolari.

¹⁴ Il cd. principio "Una testa un voto", Cfr. CAPRIGLIONE, *imprenditorialità bancaria e titoli di credito*, Banca Borsa e tit. cred., 1982, p.530. Nella fattispecie Italiana, tale principio è specificato dall'articolo 34 comma 3 del TUB per le banche di BCC e dall'articolo 30 comma 1 del medesimo testo unico per le popolari, secondo il quale "Ogni socio ha un voto qualunque sia il numero di azioni possedute".

¹⁵ Anche in questo caso, facendo riferimento alla legislazione italiana, rilevano l'articolo 32 comma 1 del TUB secondo il quale "Le banche popolari devono destinare almeno il 10% degli utili netti annuali a riserva legale" mentre per le BCC rileva l'articolo 37 comma 1 secondo il quale "Le banche di credito cooperativo devono destinare almeno il 70% degli utili netti annuali a riserva legale".

¹⁶ Cfr. GROENEVELD, *Governance of European Co-operative Banks: Overview, Issues and Recommendations*, International Co-operative Alliance, 2015, cit., pag.79-94.

¹⁷ Cfr. LANG, *The role of cooperative banks and smaller institutions for financing of SMEs and small midcaps in Europe*, European Investment fund, Working Paper 2016/36, pag. 5.

¹⁸ La quota di mercato rappresentativa dei depositi delle banche di credito cooperative è circa il 26% per il 2011 secondo un'analisi svolta da GROENEVELD (2014), basata sui dati ricevuti da 15 gruppi bancari cooperativi in 10 paesi europei.

¹⁹ Cfr. LANG, *The role of cooperative banks and smaller institutions for financing of SMEs and small midcaps in Europe*, European Investment fund, Working Paper 2016/36, pag. 8.

Per quanto attiene invece all'operatività di questi istituti costituiti come società cooperative la base primaria del loro *business* è la raccolta dei depositi mentre, sul lato dell'attivo, l'attività delle banche cooperative è fortemente determinata dall'erogazione di prestiti²⁰, principalmente a famiglie, agli imprenditori individuali e alle PMI locali²¹, e dallo svolgimento di altri semplici servizi finanziari²².

Come già specificato, gli utili non sono il fine ultimo delle banche cooperative, ma un mezzo per accumulare capitali, per assorbire *shock* e per realizzazione di obiettivi sociali per i loro membri, laddove in questa tipologia di società l'elemento personale predomina su quello patrimoniale.²³ Sulla base di queste caratteristiche comuni, è giustificata la tesi secondo cui le banche cooperative abbiano un diverso orientamento, modello di business e risultati finanziari rispetto al modello spa²⁴.

Anche all'interno del settore bancario cooperativo, tuttavia, esistono notevoli diversità e eterogeneità dovute principalmente alla dimensione dell'intermediario e al ruolo svolto all'interno del tessuto economico in cui operano, differenze che si sostanziano nella classificazione tra banche popolari e Bcc.

Tuttavia, prima di andare ad analizzare tali differenze facendo riferimento questa volta al caso Italiano mi vorrei soffermare ancora sull'analisi del contesto cooperativo europeo, propedeutica, a mio parere, ai fini della contestualizzazione dell'argomento da me trattato.

²⁰ A livello aggregato, nell'Unione Europea l'ammontare totale dei depositi per le banche cooperative ammonta a 3.792.978 milioni mentre il totale dei crediti verso la clientela si attesta sui 3.975.446 milioni. FEDERCASSE, *Cartella stampa, Maggio 2016*, pag. 6, al sito www.federcasse.it

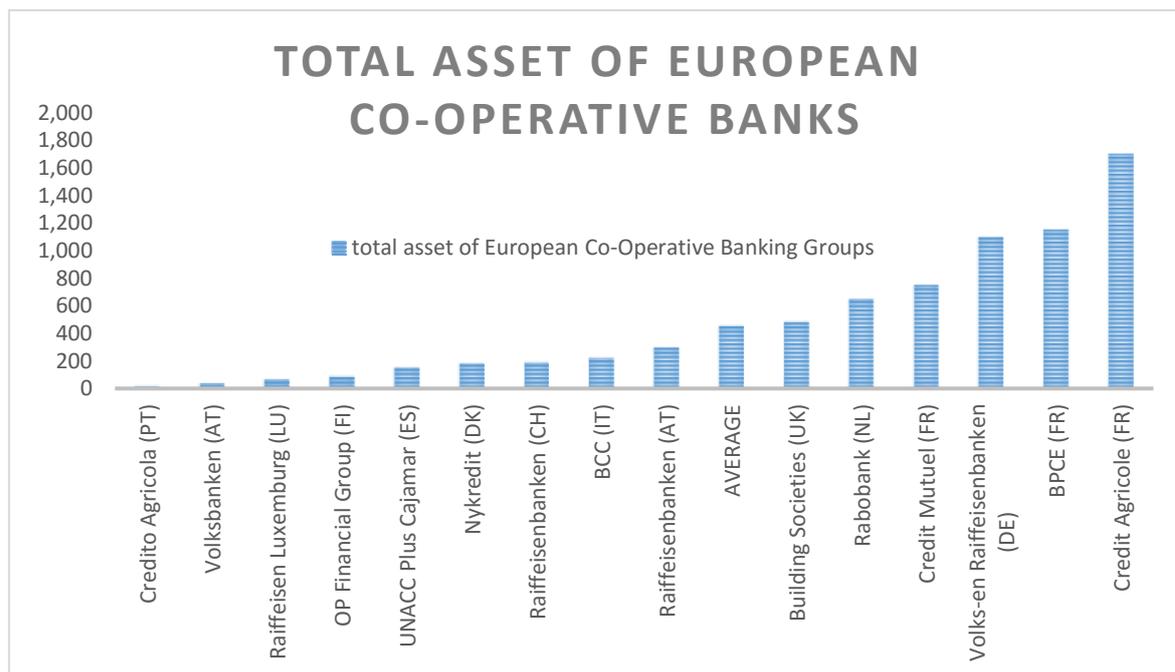
²¹ Cfr. GROENEVELD, *Governance of European Co-operative Banks: Overview, Issues and Recommendations*, International Co-operative Alliance, 2015, pag.79-94.

²² Il Titolo VII capitolo 1 Sezione III della Circolare BI n. 229/1999 prevede che esse oltre all'attività bancaria possono svolgere ogni altra attività finanziaria nonché attività connesse e strumentali nel rispetto della disciplina di vigilanza. Tuttavia lo statuto di tale banche prevede che attività di negoziazione di valori mobiliari per conto terzi, se autorizzata può essere svolta solo a condizione che il committente anticipi il prezzo in caso di acquisto o consegna preventivamente i titoli in caso di vendita; inoltre nell'esercizio dell'attività in cambi e nell'utilizzo di contratti a termine e di altri prodotti derivati le banche di credito cooperativo non assumono posizioni speculative²³.

²³ Cfr. LOTITO, NARDELLA, *commento sub art 45 Costituzione*, in Commentario alla Costituzione, cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, vol. I, Milano, 2006, cit., pag. 920 ss.

²⁴ Cfr. LANG, *The role of cooperative banks and smaller institutions for financing of SMEs and small midcaps in Europe*, European Investment fund, Working Paper 2016/36, pag. 15.

Grafico 1.1.1



Fonte: “Annual report 2015”, EACB²⁵

Il grafico sovrastante mostra una classificazione delle banche cooperative (popolari e Bcc) in relazione al valore degli *asset* che esse possiedono. I dati raccolti fanno riferimento all’anno 2015.

Come si può vedere dal grafico risulta un’elevata dispersione intorno alla media del valore degli *asset* delle banche cooperative, che si attesta intorno ai 450 miliardi; ciò è dovuto alla diversa struttura e al diverso ruolo che il credito cooperativo svolge all’interno dell’economia in cui la banca opera²⁶.

Come si può dedurre facilmente i gruppi bancari cooperativi più grandi sono generalmente di importanza sistemica nei rispettivi paesi d’origine e di solito hanno una rilevanza internazionale e una quota di mercato domestico, in generale, relativamente grande; i gruppi bancari cooperativi più piccoli sono principalmente focalizzati sui loro mercati di origine e di solito hanno attività estere limitate e quote moderate di mercato interno²⁷.

²⁵ I dati riportati sono espressi in miliardi.

²⁶ Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, pag. 3.

²⁷ LANG, *The role of cooperative banks and smaller institutions for financing of SMEs and small midcaps in Europe*, *European Investment fund*, Working Paper 2016/36, pag. 12.

1.2 Il valore della Cooperazione: la performance nel corso degli anni

1.2.1 Premessa metodologica

Dopo aver analizzato in maniera generale alcuni aspetti del credito cooperativo in Europa fornendo anche alcuni dati a sostegno delle dimensioni del credito cooperativo in europa, dei volumi intermediati e del numero di clienti coinvolti, passerò, nel secondo paragrafo, facendo riferimento ad uno studio condotto dall'EACB e dal *TIAS School for Business and Society*, ad analizzare alcuni indicatori chiave di *performance* delle banche cooperative in un contesto mutevole come quello in cui sono costrette ad operare.

Procederò poi a confrontare tale *performance* con quella di altre banche con assetto societario diverso nel periodo considerato, andando ad evidenziare, qualora ci fossero, eventuali analogie o differenze all'interno dei due gruppi campionati e se l'andamento di questa branca di operatori bancari risulta correlato con l'intero settore o meno.

L'analisi della *performance* del credito cooperativo all'interno del contesto mutevole in cui il settore bancario è stato costretto ad operare nel corso dei seguenti anni non può prescindere dalla costruzione di un campione che poi verrà di seguito analizzato e confrontato con l'intero settore bancario.

Detto ciò procederò a generare il mio campione utilizzando le quindici banche di sopra considerate, escludendo di nuovo dall'analisi le Banche Popolari Italiane poiché, a seguito del Decreto legge del 24 gennaio 2015, legge di conversione del 24 marzo 2015, nr. 33 "Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti" di cui parlerò nel capitolo seguente, per le banche popolari che presentano un attivo superiore ad 8 miliardi è previsto un cambiamento della struttura societaria che prevede l'abbandono della forma cooperativa a favore della trasformazione in Spa²⁸.

²⁸ Tale approccio è seguito nell'analisi condotta da GROENEVELD, in *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society.

Inevitabilmente in questa analisi mi soffermerò sullo studio degli indicatori di *performance* quantificabili anche se tali analisi, pur essendo valida non è esaustiva; difatti le prestazioni di qualsiasi banca cooperativa non possono essere valutate guardando esclusivamente indicatori quantitativi o dati puri; necessario è anche considerare il risultato in un'ottica cooperativa andando a considerare, perciò, variabili non quantificabili come il grado di soddisfazione del cliente, la durata delle relazioni, l'importanza che essa svolge nello sviluppo del territorio in cui opera e numerose altre variabili qualitative²⁹.

Le prestazioni bancarie infatti sono influenzate infatti da una serie di fattori che ne determinano l'andamento. Si può distinguere in maniera *naïve* tra fattori interni ed esterni³⁰. I fattori esterni sono esogeni per le singole banche e riguardano principalmente il contesto in cui esse si trovano ad operare in particolare riguardo all'andamento del ciclo economico, all'ambiente politico e regolamentare, allo sviluppo del settore bancario in cui si trovano e molte altre variabili.

Per quanto riguarda invece i fattori interni che vanno ad incidere sulla *performance* si può considerare il modello di *governance*, il funzionamento dei meccanismi interni alla banca, la capacità del management di pianificare il modello di business e di distribuzione ed altre numerose variabili³¹.

²⁹ Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, pag. 11.

³⁰ Cfr. EUROPEAN ASSOCIATION OF CO-OPERATIVE BANKS, *Corporate Governance in Co-operative Banks: Key Features*, Brussels, Belgium, 2016, cit., pag. 11.

³¹ Cfr. EUROPEAN ASSOCIATION OF CO-OPERATIVE BANKS, *Corporate Governance in Co-operative Banks: Key Features*, Brussels, Belgium, 2016, pag. 12-15.

1.2.1 Il contesto macroeconomico

Negli ultimi anni, a seguito della recente crisi finanziaria, si è venuto a creare un contesto di lenta crescita dell'economia; prendendo a riferimento un anno, per esempio il 2015, la crescita economica media è stata inferiore al 2 % nell'area Ue; le differenze all'interno del campione in termini di crescita, tuttavia, sono rimaste ampie, basti pensare che, nello stesso anno, la crescita del Pil finlandese è stata solo dello 0,2 %, mentre l'economia lussemburghese è cresciuta di quasi il 5 %³².

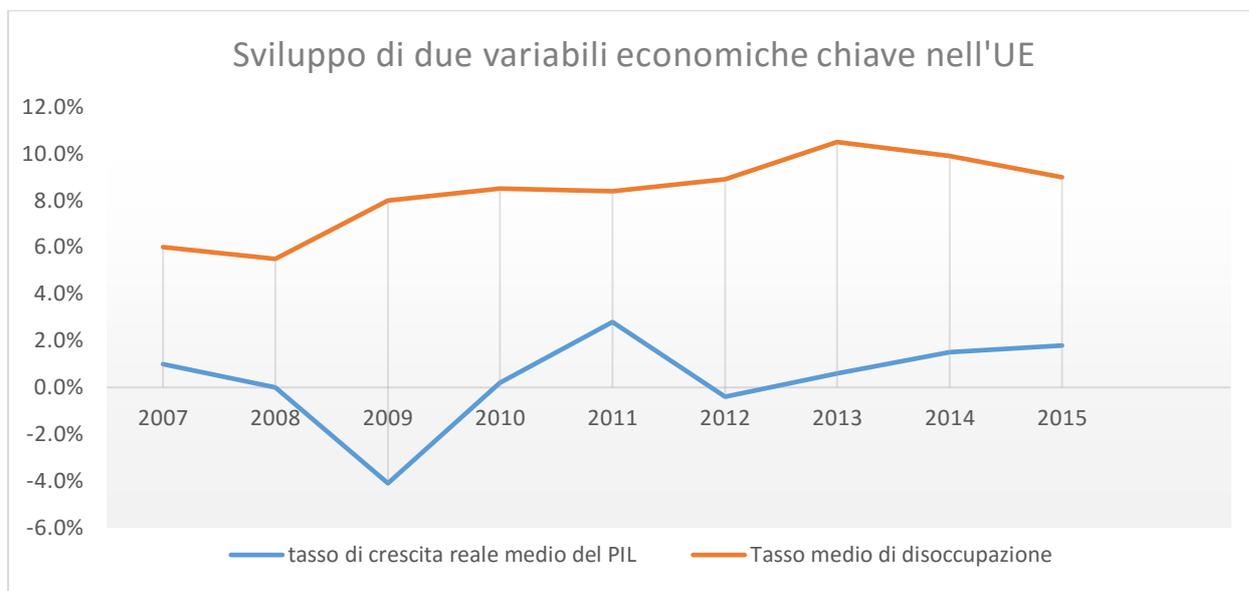
A ciò si aggiunga un aumento del tasso di disoccupazione medio che, nell'anno 2012, ha toccato picchi superiori al 10%, (anche se all'interno del campione c'è un'elevata dispersione rispetto alla media per questo indicatore, basti pensare che il tasso di disoccupazione in Spagna si attesta intorno al 20% mentre in paesi come la Germania è compreso tra il 3% ed il 4%) è facile capire come questo contesto di stagflazione e di elevati tassi di disoccupazione vada ad incidere negativamente sui bilanci bancari e in particolare sulle banche cooperative di medio-piccole dimensioni che fanno dei depositi la principale forma di raccolta bancaria e dell'intermediazione creditizia³³, principalmente presso clienti *retail*, la principale fonte di profitto³⁴.

³² Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, cit., pag. 13; EUROPEAN CENTRAL BANK, 'Recent trends in euro area banks' business models and implications for banking sector stability', "Financial Stability Review: Special Features", Maggio 2016, pag. 10, al sito www.ecb.com

³³ Ciò deriva dalla riduzione dei volumi di credito intermediati.

³⁴ Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, cit., pag. 13; GROENEVELD, 'Governance of European Co-operative Banks: Overview, Issues and Recommendations', in 'Co-operative Governance Fit to Build Resilience in the Face of Complexity', International Co-operative Alliance, 2014, cit., pag. 60.

Grafico 1.2.1



Fonte: Rielaborazione dati Eurostat e Tias 2015

Un altro fattore destinato ad incidere sulla redditività del settore bancario al dettaglio, e quindi in questo caso delle banche cooperative è la politica monetaria. L'attuale politica monetaria ultra-espansiva, senza precedenti, sta aggravando gradualmente la composizione del bilancio e la redditività di molte banche *retail*³⁵.

Questa politica a bassi tassi di interesse potrebbe portare inesorabilmente ad una compromissione della redditività delle banche *retail* e delle banche cooperative, poiché i bassissimi tassi di interesse, in alcuni casi anche negativi, disincentivano le banche a concedere credito, vista la scarsa possibilità di ottenere una remunerazione adeguata a fronte di rischi elevati connessi alla debolezza del ciclo economico³⁶. Tali banche inoltre non riescono ad adeguare così rapidamente i loro modelli di business per compensare il calo dei ricavi da interessi derivanti dalle attività di *retail banking* o per aumentare l'efficienza dei costi; adattare o diversificare i modelli di *business* è un processo complicato e costoso per le piccole banche con poche linee di *business*.

³⁵ Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, pag. 15.

³⁶ Cfr. GROENEVELD, 'Governance of European Co-operative Banks: Overview, Issues and Recommendations', 'Co-operative Governance Fit to Build Resilience in the Face of Complexity', International Co-operative Alliance, 2015, cit., pag. 72-75; LANG, *The role of cooperative banks and smaller institutions for financing of SMEs and small midcaps in Europe*, European Investment fund, Working Paper 2016/36, pag. 22.

Inoltre, le modifiche forzate ai modelli aziendali potrebbero in realtà contrastare con lo scopo principale delle banche cooperative di servire i membri e di contribuire allo sviluppo del territorio³⁷.

Tabella 1: variazione percentuale degli attivi, dei prestiti e dei depositi delle banche cooperative campionate

	2012	2013	2014	2015
Attivo tot.	1.3%	-2.9%	5.3%	0%
Prestiti	1.7%	-0.1%	3.1%	2,7%
Depositi	3.2%	0.7%	4.2%	5.9%

Fonte: elaborazione dati TIAS facendo riferimento ai dati pubblicati nei report annuali dell' ECB

Tabella 2: variazione percentuale degli attivi, dei prestiti e dei depositi facendo riferimento al sistema bancario dei 13 paesi oggetto di analisi³⁸.

	2012	2013	2014	2015
Attivo tot.	-0.7%	-9.4%	8.8%	-1.8%
Prestiti	0.1%	-4.2%	0.6%	2.7%
Depositi	1.9%	0.7%	3.6%	3.8%

Fonte: elaborazione dati TIAS facendo riferimento ai dati pubblicati nei report annuali dell'ECB³⁹

Nelle tabelle 1 e 2 sono riportati i dati riguardanti la variazione degli attivi, dei depositi e dei prestiti per banche cooperative e per l'intero settore bancario per il periodo 2012-2015.

³⁷ Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, pag. 18.

³⁸ Germania, Austria, Italia, Spagna, Portogallo, Olanda, Lussemburgo, Svizzera, Danimarca, Francia, Finlandia, Regno Unito, Polonia. Tale approccio è seguito da GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017.

³⁹ I dati riguardanti il settore bancario nel suo insieme non comprendono dati riferiti alle ai dati di bilancio del settore cooperativo. I prestiti si riferiscono a prestiti e anticipazioni totali al settore privato non finanziario. I depositi al dettaglio si riferiscono a tutti i depositi e risparmi dal settore privato non finanziario.

Nel 2012 il totale delle attività delle banche cooperative ha registrato un moderato aumento di circa l'1,3 %, mentre il totale degli *asset* del settore bancario si è contratto dello 0,7 %; nel 2013 tuttavia il totale attivo aggregato delle banche cooperative è diminuito, anche se in maniera minore rispetto a quello concernente l'intero settore bancario, di circa il 9,5 %.

Quest'ultimo sviluppo è stato in parte dovuto ai processi di ristrutturazione e risoluzione delle banche in alcuni paesi⁴⁰.

La crescita dell'attivo ha ripreso notevolmente nel 2014, anche se i tassi di crescita sono divergenti tra le due categorie analizzate.

Il valore dell'attivo per il settore cooperativo è cresciuto del 5,3 %, mentre per l'intero settore bancario è aumentato dell'8,8%. Nell'ultimo anno, il tasso di variazione dell'attivo per il primo gruppo è rimasto costante, mentre per il settore bancario aggregato è diminuito di quasi il 2%. Ciò sta a dimostrare come il tasso di crescita degli attivi per il settore bancario nei paesi considerati sia stato più volatile rispetto allo stesso tasso per il settore cooperativo, ciò presumibilmente conseguenza del differente modello di *business* e del differente assetto delle banche cooperative, maggiormente ancorate all'attività creditizia tradizionale e alla stabilità delle relazioni con i propri clienti.⁴¹

Per quanto riguarda i prestiti erogati delle banche cooperative e dell'intero settore bancario emerge un modello abbastanza simile rispetto a quello considerato per l'attivo, contesto nel quale la variazione percentuale dei prestiti erogati dal settore cooperativo differiva significativamente da quella dell'intero campione nella maggior parte degli anni considerati. Meritevole di attenzione sono in dati relativi al 2013 nel quale si evince una forte riduzione del credito erogato per l'intero settore bancario, di circa il 4%, mentre una variazione praticamente nulla del valore dei prestiti erogati da parte del settore cooperativo; ciò è presumibilmente dovuto alla dipendenza di tale settore verso questa forma di impiego della raccolta, che, essendo la principale attività svolta da questo tipo di intermediario bancario, anche in un contesto economico-finanziario di turbolenze, l'erogazione di finanziamenti resta sempre il “*core business*” del settore cooperativo⁴².

⁴⁰ Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, pag. 20.

⁴¹ Cfr. EUROPEAN CENTRAL BANK, ‘*Recent trends in euro area banks’ business models and implications for banking sector stability*’, “Financial Stability Review: Special Features”, Maggio 2016, Frankfurt am Main, Germany, 2016, pag. 20-22.

⁴² Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, pag. 22.

Andando ad analizzare le differenze dal punto di vista della raccolta, ad eccezione del 2013, la crescita dei depositi presso le banche cooperative ha superato l'espansione dei depositi dell'intero sistema bancario, malgrado il tasso sui depositi bancari sia prossimo allo zero.

La continua crescita del tasso di variazione dei depositi per entrambe le categorie analizzate può trovare una giustificazione nel cambiamento di preferenze da parte della clientela, dovuto sia ad un contesto di tassi bassi, che rende meno conveniente ingessare denaro in obbligazioni e strumenti equivalenti, sia ad una scarsa fiducia nel settore produttivo che non spinge ad immettere denaro nell'economia⁴³.

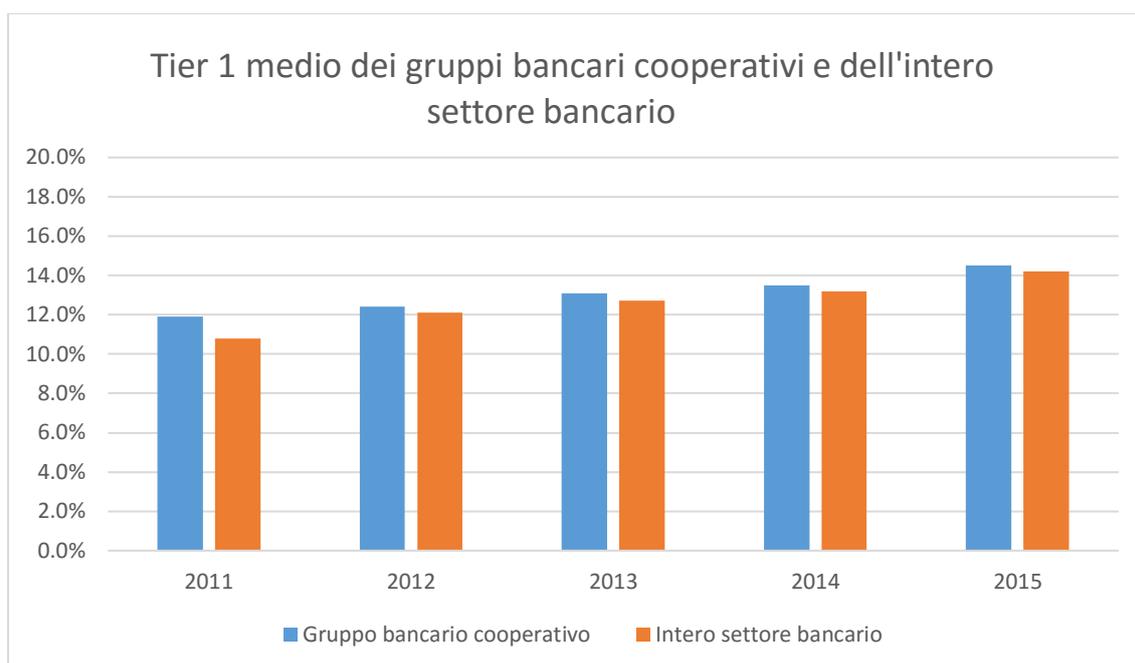
1.2.3 L'analisi della stabilità e della *performance*

Dopo aver considerato in aggregato i valori indicati dimensionali del settore di credito cooperativo, mi soffermerò sull'analisi della stabilità e della performance delle banche cooperative e dell'intero settore indicato, prendendo a riferimento tre indicatori comunemente usati per valutazione finanziaria delle banche, il *Tier 1 ratio* per analizzare la solidità bancaria, il Roe ed il costo/utile per analizzare la *performance*.

La crisi finanziaria globale del 2008 ha mostrato che le banche che operano con meno capitale hanno più probabilità di fallire o di avere bisogno di sostegno statale; da allora, i requisiti normativi sono diventati più severi per impedire una ricorrenza di tale crisi. Le riforme hanno migliorato la copertura dei rischi patrimoniale, rafforzando il buffer di capitale che la banca deve detenere a fronte delle attività che essa possiede, adeguatamente pesate per il rischio. Ciò ha determinato un aumento dei coefficienti di capitale, che rappresentano una misura del capitale bancario diviso per l'importo delle attività ponderate per il rischio (RWA).

⁴³ Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, pag. 23.

Tabella 1.3.1



Fonte: elaborazione dati TIAS facendo riferimento ai dati pubblicati nei report annuali dell' ECB⁴⁴

Il grafico mostra come il *Tier 1 ratio* delle banche cooperative è stato superiore a quello del settore bancario nel 2011, a dimostrazione che esse sono state meglio capitalizzate prima e dopo la grande crisi finanziaria⁴⁵. La resilienza del settore bancario si è ulteriormente migliorata nel 2015 anno nel quale il *Tier 1* medio di entrambi i gruppi è cresciuto dell'1%, raggiungendo il 14,5 %.

Passando ad analizzare invece gli indicatori di redditività la mia analisi si concentra in prima battuta sull'analisi del *Roe*⁴⁶.

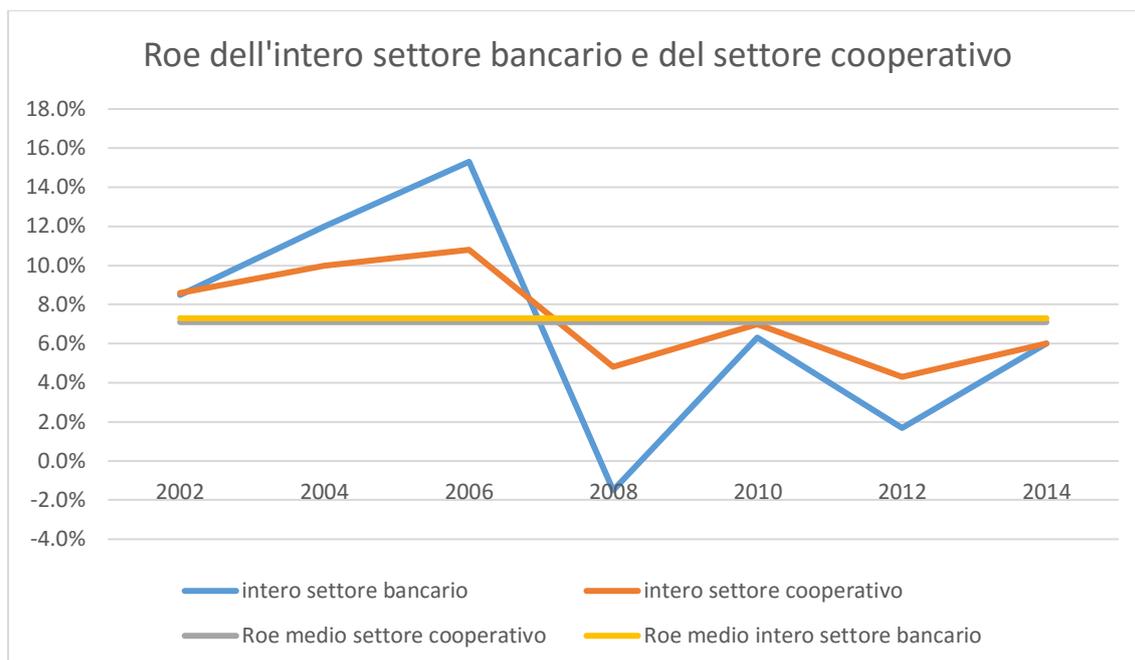
⁴⁴ Il Tier 1 ratio è il rapporto tra il capitale proprio di una banca e le sue attività ponderate (RWA) "Il Common Equity Tier 1 è composto dalla somma algebrica dei seguenti elementi: • azioni ordinarie emesse dalla banca che soddisfano i criteri di classificazione come azioni ordinarie a fini regolamentari; • sovrapprezzo azioni derivante dall'emissione di strumenti ricompresi nel Common Equity Tier 1; • riserve di utili; • riserve da valutazione e altre riserve palesi; • azioni ordinarie emesse da filiazioni consolidate della banca e detenute da soggetti terzi che soddisfano i criteri di computabilità nel Common Equity Tier 1", Basilea 3 – Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari.

⁴⁵ Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, cit., pag. 25.

⁴⁶ "Il ROE (Return On Equity) è un indice economico sulla redditività del capitale proprio, ottenuto dividendo l'utile netto per i mezzi propri:
$$\text{Roe} = \left(\frac{\text{utile netto}}{\text{capitale proprio}} \right) \times 100$$

L'indicatore viene utilizzato per verificare il tasso di remunerazione del capitale di rischio, ovvero quanto rende il capitale conferito all'azienda dai soci", BERK, DEMARZO, *Corporate Finance*, Pearson editore, 2013, op. cit., pag. 35.

Tabella 1.3.2



Fonte: elaborazione dati TIAS facendo riferimento ai dati pubblicati nei report annuali dell' ECB

Il grafico mostra il Roe delle banche cooperative e dell'intero settore bancario nazionale nei paesi considerati nel periodo 2002-2014. In *primis* si può dedurre dall'andamento del grafico che i livelli di redditività pre-crisi dell'intero settore bancario non cooperativo sono stati molto superiori rispetto a quelli del settore bancario cooperativo. Ciò è, probabilmente, conseguenza di un'elevata leva finanziaria e, in molti casi, di una elevata esposizione al rischio derivante da un'ingente quantità di prestiti immobiliari e operazioni di cartolarizzazione⁴⁷.

Durante lo scoppio della crisi, la redditività del settore bancario ha subito un crollo notevole di circa il 15%, mentre per il settore cooperativo tale crollo si attesta intorno al 6/7 %; tale discesa è imputabile ad un cambiamento del comportamento delle banche riguardante il grado di leva detenuto e la quantità di rischio assunto, alla luce del rispetto dei parametri introdotti da Basilea II⁴⁸.

La volatilità del Roe del settore cooperativo nel corso degli anni come si può vedere è molto minore rispetto a quello dell'intero settore considerato, principalmente in virtù

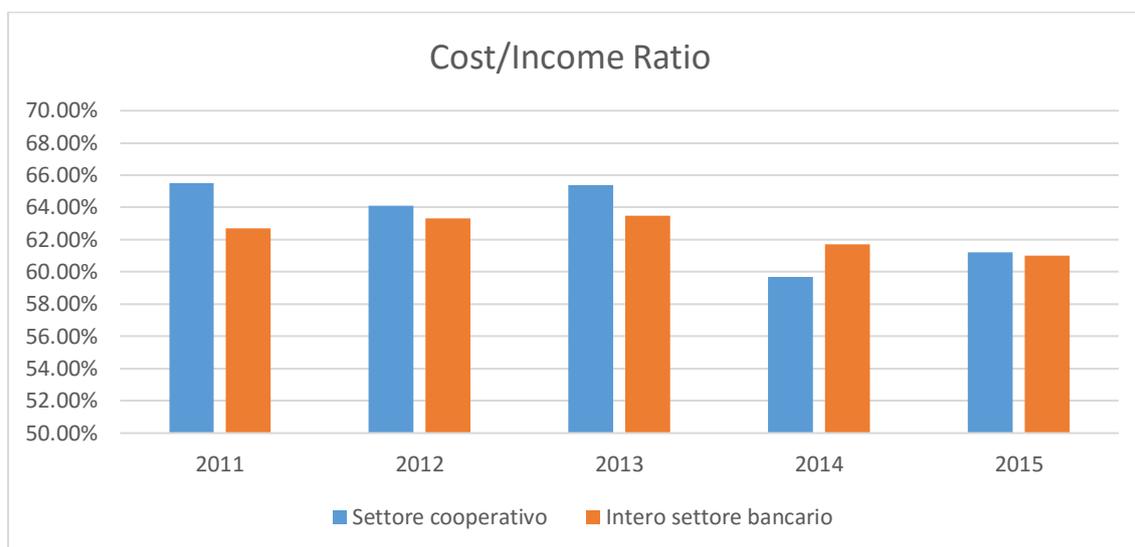
⁴⁷ Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, pag. 27.

⁴⁸ Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, pag. 30.

della struttura caratteristica di tali modelli; essendo principalmente banche al dettaglio, esse sono accompagnate da fluttuazioni più contenute dei ricavi.

Benché negli ultimi anni si sia assistito ad un incremento della redditività bancaria, l'idea di un ritorno ad un Roe a doppia cifra è abbastanza irrealistica, quanto meno nei prossimi anni. Ciò è dovuto principalmente ai requisiti di capitali richiesti a seguito della crisi, mirati a migliorare la capacità di assorbimento delle perdite delle banche ma che limiteranno le possibilità di crescita di tale indice⁴⁹. Un ultimo indicatore da considerare per valutare l'efficienza operativa di una banca è il rapporto costo/utile definito come costi operativi netti suddivisi per il risultato operativo netto⁵⁰; un elevato rapporto CI⁵¹ indica una bassa efficienza e viceversa.

Tabella1.3.3



Fonte: elaborazione dati TIAS facendo riferimento ai dati pubblicati nei report annuali dell'ECB

Osservando il grafico, nel 2011, il settore cooperativo aveva un rapporto CI significativamente maggiore rispetto al campione bancario considerato rappresentativo dell'intero settore bancario, indice di una minore efficienza gestionale.

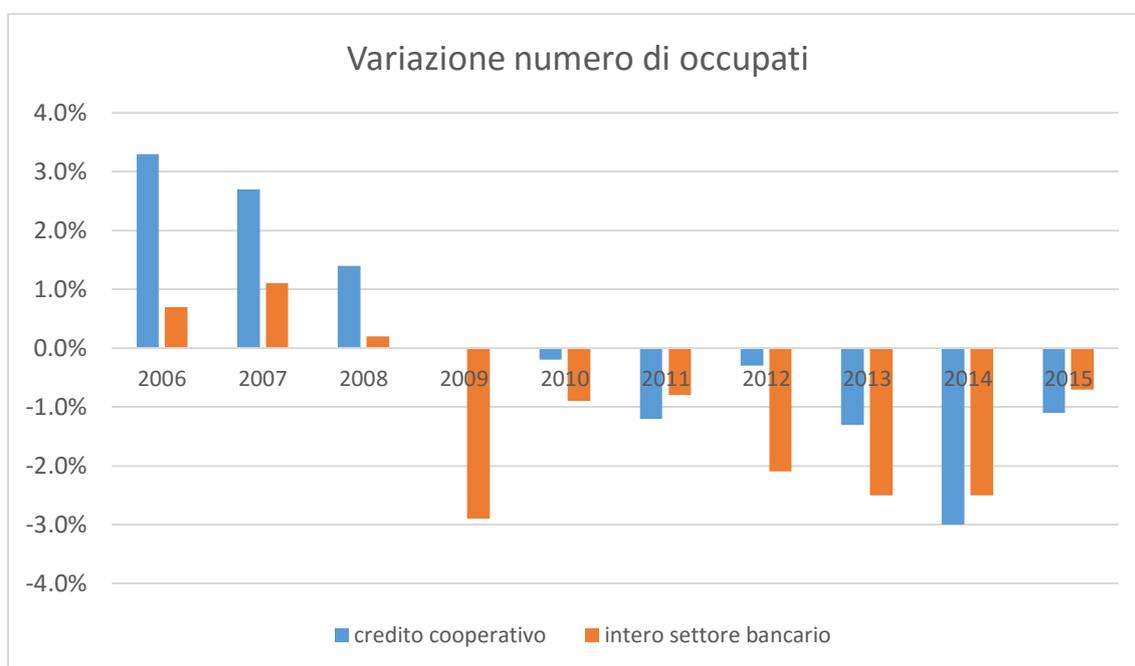
⁴⁹ Cfr. EUROPEAN CENTRAL BANK, 'Recent trends in euro area banks' business models and implications for banking sector stability', in "Financial Stability Review: Special Features", Maggio 2016, cit., pag. 17, al sito www.ecb.europa.eu; GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, pag. 30.

⁵⁰ "il risultato operativo netto è dato somma tra margine di interesse, commissioni nette, dividendi e proventi simili, risultato netto dell'attività di negoziazione, risultato netto dell'attività di copertura, utili o perdite e risultato netto delle attività e passività finanziarie valutate al fair value", Cfr. BANCA D'ITALIA, *Il bilancio bancario: schemi e regole di compilazione*, Circolare n. 262 del 22 dicembre 2005, al sito www.bancaditalia.it

Nel 2012 e nel 2013 i rapporti sono stati significativamente simili tra i due gruppi considerati, mentre nel 2014 sono state le banche cooperative a preformare meglio. Come si può notare dal grafico negli ultimi due anni considerati, 2014 e 2015, il rapporto CI è diminuito per entrambi i campioni considerati attestandosi intorno al 61 per cento.

Ciò è dovuto ad una diminuzione sostanziale dei costi effettuata tramite un ridimensionamento del settore bancario, con conseguente chiusura di filiali e diminuzione del numero di occupati, come ci viene mostrato dal grafico seguente⁵².

Tabella 1.3.4



Fonte: elaborazione dati TIAS facendo riferimento ai dati pubblicati nei report annuali dell'ECB

⁵²Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, cit., pag. 32.

Da un'analisi più generale, considerando i vari indicatori, si è manifestato un calo marcato della redditività del settore bancario nel corso degli anni causato dal contesto socio economico in cui esse sono state chiamate ad operare. I bassi tassi di interesse, i requisiti patrimoniali più rigidi imposti dall'autorità di vigilanza, la rapida innovazione tecnologica che ha generato alternative di finanziamento alla funzione creditizia svolta dalle banche, la congiuntura economica negativa e gli elevati costi da sostenere hanno contribuito a ridurre la *performance* del settore bancario⁵³. Ciò ha spinto le banche a cercare di ridurre i loro livelli di costo complessivi attraverso piani di ristrutturazione e/o adattando opportunamente i loro modelli al fine di aumentare la competitività. Come già accennato in precedenza, la caratteristica che emerge da questa preliminare analisi è che la struttura proprietaria influenza la dinamica interna e l'orientamento aziendale di una banca. Se da un lato un assetto diverso dalla forma cooperativa risulta meno ingessato, più propenso a cambiamenti di proprietà e più facilmente adattabile al contesto economico/finanziario in cui la medesima opera è anche vero che la struttura cooperativa rappresenta una peculiarità da proteggere e tutelare. Le autorità di vigilanza dovrebbero quindi astenersi da misure che portino a una forte convergenza di modelli di business, di strutture di *governance* e di dimensioni delle banche⁵⁴. L'eliminazione della diversità all'interno del settore bancario potrebbe avere un impatto negativo sulla concorrenza e sulla stabilità portando anche all'esclusione di determinati segmenti di clienti dall'accesso al credito. Bisogna riconoscere che esiste un complicato compromesso tra l'efficienza (economica, regolatoria e supervisionale)⁵⁵, la stabilità finanziaria e la concorrenza.

In relazione a quest'ultimo aspetto, prima di passare ad analizzare la struttura delle banche di credito cooperativo in Italia alla luce dell'imminente attuazione della riforma⁵⁶ che prevede la creazione del gruppo bancario cooperativo, mi sembra doveroso analizzare il contesto europeo che ha dato origine al periodo di riforme del settore in Italia, iniziato con la modifica dell'assetto delle Banche Popolari e culminato con quella riguardante l'altro tipologia di intermediari bancari cooperativi operanti in Italia: le BCC.

⁵³ EUROPEA CENTRAL BANK, 'Recent trends in euro area banks' business models and implications for banking sector stability', 'Financial Stability Review: Special Features', Maggio 2016, pag. 26.

⁵⁴ GROENEVELD, 'Governance of European Co-operative Banks: Overview, Issues and Recommendations', 'Co-operative Governance Fit to Build Resilience in the Face of Complexity', International Co-operative Alliance, 2015, pag. 78.

⁵⁵ Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, pag. 33.

⁵⁶ Legge di conversione 8 aprile 2016, n 49.

1.3 *Capital Market Union e Banking Union: la riforma delle BCC parte da lontano*

La grande crisi finanziaria che ha colpito l'Europa ha messo in mostra la mancanza di strumenti adeguati per gestire, a livello di Unione, enti creditizi in situazioni di crisi e di dissesto. L'assenza di questi meccanismi, fondamentali per prevenire o gestire stati di insolvenza da parte di operatori di rilevanza sistemica ha costretto alcuni stati ad intraprendere operazioni di salvataggio degli operatori in difficoltà utilizzando il denaro dei contribuenti⁵⁷.

Proprio in virtù di quanto detto la Commissione europea si è mossa nello sviluppo e nella creazione di mercato di capitali unico e fortemente integrato all'interno dell'area UE, che prevedesse la creazione di un'Unione Bancaria a livello europeo: centralizzare la vigilanza bancaria nell'area dell'euro è uno dei passaggi più significativi della creazione di un mercato interno unico per i servizi finanziari⁵⁸.

L'unione bancaria, definita come “fattispecie a formazione progressiva, basata su tre pilastri⁵⁹”, prevede la creazione di un Meccanismo di Vigilanza Unica, di un Meccanismo di Risoluzione delle Crisi e di un Sistema Europeo di Garanzia dei Depositi⁶⁰.

La creazione di una Vigilanza Unica, infatti, rappresenta un notevole passo in avanti verso una maggiore armonizzazione a livello europeo; l'entrata in vigore di un *corpus* normativo unico su base europea riguardante la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi ha infatti come primario obiettivo quello di migliorare la solidità dell'intero sistema bancario in relazione alle criticità emerse negli anni della crisi.⁶¹

⁵⁷ Introduzione alla DIRETTIVA 2014/59/UE (BRRD) DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 maggio 2014 che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento.

⁵⁸ Cfr. WYMEERSCHW, *The Single Supervisory Mechanism or “SSM”, Part One of the Banking Union*, Working Paper N° 240/2014, febbraio 2014, op. cit., pag. 38 ss.

⁵⁹ Cfr. BARONCELLI, *L'unione bancaria europea e il meccanismo di risoluzione delle crisi*, *Quaderni costituzionali / a. XXXIV*, 2 giugno 2014, op. cit., pag. 447.

⁶⁰ La Commissione europea ha approvato la "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio modificante il Regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi, terso pilastro dell'Unione Bancaria, non entrato però ancora in vigore. Esso sarà realizzato partendo dai sistemi nazionali di garanzia dei depositi già esistenti, che al momento non sono sostenuti da un sistema comune a livello europeo, eccezion fatta per la garanzia, uniforme in tutta Europa, dei depositi fino a 100.000 euro, “Il Sole 24 ore”, 13 gennaio 2016, al sito www.ilssole24ore.com

⁶¹ Cfr. DE BIASIO, *Le criticità dell'Unione Bancaria Europea, una prospettiva pubblicistica*, 2016, cit., pag. 35.

Il Meccanismo di Vigilanza Unico, primo pilastro dell'Unione Bancaria, comprende la Banca Centrale Europea e le autorità di vigilanza nazionali competenti degli Stati Membri, avvalendosi così sia dell'esperienza in materia di stabilità macroeconomica della Bce, sia delle consolidate conoscenze che le autorità nazionali hanno riguardo al particolare contesto in cui l'ente creditizio opera, alle proprie caratteristiche organizzative e culturali e alla giurisdizione in cui tali operatori si inseriscono⁶².

In particolare, il meccanismo di vigilanza unico si occupa della vigilanza su circa 4.900 operatori negli Stati Membri, tramite una ripartizione delle competenze tra Bce e autorità nazionali basata su un criterio di significatività dei soggetti sottoposti a vigilanza⁶³.

Il regolamento (UE) n. 1024/2013 specifica, infatti, cosa il legislatore intendesse per significatività del soggetto; all'art. 4 esso enuncia che, "sono considerati istituti significativi soltanto coloro il cui valore totale delle attività supera i 30 miliardi di euro, il rapporto tra le attività totali e il PIL dello Stato membro partecipante in cui sono stabiliti supera il 20 %, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di euro oppure che siano di un'importanza significativa nell'economia nazionale, in seguito alla notifica dell'autorità nazionale competente e sulla base di una sua valutazione approfondita, compreso lo stato patrimoniale, dell'ente creditizio in questione⁶⁴".

In base a suddetta classificazione la Bce svolge la propria azione di vigilanza diretta su circa 120 gruppi bancari significativi, approssimativamente 1200 soggetti vigilati⁶⁵ mentre gli enti classificati come non significativi sono sottoposti al controllo diretto dell'autorità di vigilanza del paese di origine.

⁶² Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Guida alla Vigilanza Bancaria Europea*, settembre 2014, pag. 3 ss.

⁶³ Cfr. MANZELLI, *La nuova vigilanza Bancaria Europea, Focus Paper* n.18, dicembre 2014, op. cit., pag. 9

⁶⁴ Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi

⁶⁵ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Guida alla Vigilanza Bancaria Europea*, settembre 2014, pag. 12 ss.

Riguardo alla struttura interna, il Meccanismo Unico di Vigilanza si fonda su un Consiglio di Vigilanza che pianifica e svolge i compiti di vigilanza, formato dal presidente e dal vicepresidente, quattro rappresentanti della Bce e da un rappresentante per ogni autorità di vigilanza di ogni stato membro⁶⁶; per quanto concerne l'iter decisionale, invece, esso si basa su un criterio di “non obiezione”, laddove il progetto promulgato dal consiglio di vigilanza si considera approvato dal consiglio direttivo della Bce qualora esso non subisca obiezioni entro un termine della durata di dieci giorni lavorativi⁶⁷. Per svolgere tale attività di vigilanza tale organo è strutturato in quattro divisioni generali (I II III IV), nel quale le divisioni I e II sono responsabili della vigilanza micro prudenziale rivolta sulle banche ritenute significative mentre la direzione III esercita una vigilanza indiretta sulle banche non significative in quanto ad essa sono affidati compiti di supervisione sulla vigilanza effettuata dalle autorità di vigilanza degli stati membri dei paesi aderenti; la direzione IV invece svolge funzioni specialistiche nei confronti di tutti i soggetti sottoposti a vigilanza come il rilascio di autorizzazioni, processi di ispezione “*in loco*”, analisi dei rischi e valutazione modelli interni⁶⁸.

La vigilanza corrente sui gruppi bancari significativi viene svolta dai Gruppi di Vigilanza Congiunti, composti da esponenti della Bce e delle autorità di vigilanza locali e, ad ogni istituto significativo, fa capo un unico gruppo di vigilanza; la dimensione di tali gruppi non è predefinita e può variare a seconda della profilatura, del rischio e della dimensione del soggetto vigilato⁶⁹.

Al fine di accrescere ulteriormente la stabilità di settore il Meccanismo di Vigilanza Unico coopera con altre istituzioni Europee, tra cui il Comitato Europeo per il Rischio Sistemico (Cers) che svolge principalmente compiti di vigilanza macro prudenziale sull'intera UE, non solo dal punto di vista bancario ma anche dal punto di vista finanziario, dei mercati e dei prodotti finanziari⁷⁰.

Secondo pilastro dell'unione bancaria è il Meccanismo di Risoluzione Unico, finalizzato a spezzare il vincolo che legava la possibilità di ricorrere ad aiuti pubblici per le banche in difficoltà gravando così sulle casse dello Stato.

⁶⁶ Cfr. PISANI-FERRY, SAPIR, VERON, WOLF, *What kind of Banking Union*, Bruegel Policy Contribution, n. 12/2012, op. cit., pag. 3 ss.

⁶⁷ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Guida alla Vigilanza Bancaria Europea*, settembre 2014, pag. 12, al sito www.eacb.com

⁶⁸ Cfr. BARBAGALLO, *Il rapporto tra Bce e autorità nazionali nell'esercizio della vigilanza*, Roma, 26 febbraio 2014, cit., pag. 5 ss.

⁶⁹ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Guida alla Vigilanza Bancaria Europea*, settembre 2014, pag. 9, al sito www.eacb.com

⁷⁰ Cfr. BARBAGALLO, *Il rapporto tra Bce e autorità nazionali nell'esercizio della vigilanza*, Roma, 26 febbraio 2014, pag. 10 ss.

Con la recente crisi finanziaria infatti la stretta interconnessione all'interno del settore bancario ha fatto sì che ci siano state situazioni di crisi di intermediari dannose per altri operatori e per l'intero sistema finanziario⁷¹. Per evitare questa situazione sono stati erogati notevoli aiuti di stato alle banche in difficoltà (il cd. *Bailout*) che se da un lato hanno contribuito alla salvaguardia del sistema bancario dall'altro hanno comportato un aumento del debito pubblico di alcuni stati ed elevati costi per i contribuenti. Il Meccanismo di Risoluzione Unico, creato per ovviare a questa problematica, prevede un comitato di risoluzione unico delle crisi incaricato di gestire il procedimento assieme alle Autorità nazionali di Risoluzione. A ciò si aggiunge la presenza di un fondo di risoluzione unico, alimentato periodicamente da contributi bancari che, in determinate circostanze⁷², potrà partecipare al finanziamento di una crisi bancaria⁷³.

Il cosiddetto "*bail in*" infatti, nuovo strumento di risoluzione delle crisi bancarie⁷⁴ imposto a livello europeo, con la direttiva 2014/59/UE del parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, recepito in Italia con D.lgs n. 180 e 181 del 16 novembre 2015, prevede che le risorse necessarie siano ottenute tramite il coinvolgimento di azionisti e creditori, senza ricorrere a fonti di finanziamento esterne, tramite riduzioni di valore delle azioni o tramite la conversione dei crediti in azioni in modo così da ricapitalizzare la banca in dissesto e riconsolidare la fiducia del mercato nell'operato secondo quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 48 del citato decreto di attuazione. Nel sopracitato quadro normativo europeo si inseriscono *in primis* la riforma delle banche popolari e *in secundis* la riforma delle Bcc, che tratterò nel secondo capitolo del mio elaborato.

⁷¹ Introduzione alla DIRETTIVA 2014/59/UE (BRRD) DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 maggio 2014 che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento.

⁷² "L'intervento del fondo di risoluzione, può essere disposto a condizione che: a) il contributo al ripianamento delle perdite e alla ricapitalizzazione dell'ente sottoposto a risoluzione fornito dalle riserve, dai suoi azionisti, dai detentori di altre partecipazioni o di strumenti di capitale e dai detentori di passività soggette a *bail-in* sia pari ad almeno l'8 per cento delle passività totali, inclusi i fondi propri dell'ente; b) il contributo del fondo di risoluzione non superi il 5 per cento delle passività totali, inclusi i fondi propri, dell'ente sottoposto a risoluzione", Art. 48 c. 6 del Decreto Legislativo 16 novembre 2015, n. 180 Attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁷³ Articolo 67 comma 1 del REGOLAMENTO (UE) N. 806/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 luglio 2014 che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010.

⁷⁴ L'articolo 39 comma 1 del DLgs. n. 180 del 16 novembre 2015, attuativo della direttiva 2014/59/UE prevede quattro differenti misure di risoluzione: la cessione di beni e rapporti giuridici a un soggetto terzo; b) la cessione di beni e rapporti giuridici a un ente-ponte; c) la cessione di beni e rapporti giuridici a una società veicolo per la gestione delle attività; d) il *bail-in*.

In questo paragrafo mi soffermo semplicemente a dire che, con l'ormai prossima attuazione della recente riforma di settore, che prevede la creazione di una *holding* unica centrale a cui le Bcc devono aderire mediante un contratto di coesione, si cercherà di dare un taglio europeo a questa modalità di istituzione creditizia, permettendo loro non solo di consentire l'accesso al capitale senza dipendere in maniera esclusiva dall'autofinanziamento⁷⁵ e dagli aumenti di capitale effettuati da parte dei soci, ma anche di beneficiare degli effetti della diversificazione territoriale tipica degli intermediari operanti su scala nazionale in modo tale da aumentare la redditività e la resilienza di tali operatori⁷⁶. Inoltre, la creazione di gruppi bancari cooperativi permetterà alla Bce, coadiuvata dell'autorità di vigilanza del paese di origine dell'intermediario, di esercitare la vigilanza diretta, nell'ambito del processo creazione di un meccanismo di vigilanza uniformato a livello Europeo, sulle Bcc poiché tali gruppi, che in futuro dovrebbero essere due, Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea e Gruppo Bancario Cassa Centrale Banca⁷⁷ presenteranno una dimensione dell'attivo in linea con quella rilevante per la significatività del gruppo bancario sopra citata⁷⁸. Come per tutti i soggetti sottoposti a vigilanza da parte della Bce è previsto anche per le Bcc dei futuri gruppi bancari cooperativi un programma di "*asset quality review*", con stress test che si dovrebbero tenere dal primo Gennaio del 2018, mirati a valutare la qualità degli *asset* di queste banche e quindi la loro effettiva stabilità in virtù della creazione di grandi gruppi destinati al loro assorbimento entro il prossimo anno⁷⁹. Dopo la contestualizzazione a livello normativo ed economico del credito cooperativo in Europa, svolta in questo capitolo, mi soffermerò ad approfondire la situazione attuale in Italia trattando le due fattispecie di credito cooperativo locali e ripercorrendo le tappe che hanno contraddistinto e caratterizzato questo determinato settore nel corso degli anni.

⁷⁵ Cfr. SEPE, *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015 Supplemento, pag. 86 e ss; Cfr. CAPRIGLIONE, *Un deplorabile ritardo nell'attuazione della riforma delle BCC*, *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 3/2016, cit., pag. 285 ss.

⁷⁶ Cfr. SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, op. cit., pag. 56 ss, cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario Italiano*, rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015 Supplemento, cit., pag. 11 ss.

⁷⁷ Tali gruppi dovrebbero avere come capogruppo rispettivamente Iccrea Holding e Cassa Centrale Banca; Ad essi si aggiungerà probabilmente una ulteriore holding cooperativa, Cassa Centrale Raiffesen di respiro provinciale. Cfr. QUERZE', *Ultimatum di Bankitalia sul riassetto delle Bcc*, *Corriere della sera*, 6 gennaio 2017, cit., pag. 38, consultabile al sito www.corrieredellaserait

⁷⁸ Cfr. SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 92; si veda anche CAPRIGLIONE, *Considerazioni a margine di un provvedimento della Banca D'Italia sull'entrata in vigore del Single supervisory mechanism*, in *Apertacontrada*, 11/2016 e CAPRIGLIONE, TROISI, *L'ordinamento finanziario UE dopo la crisi*, Padova/2014.

⁷⁹ "Il test servirà nella sostanza a verificare la qualità degli asset dei gruppi e dunque la loro effettiva stabilità. Una volta che le Bcc daranno vita ai gruppi questi, per le dimensioni dell'attivo patrimoniale che raggiungeranno, diverranno soggetti vigilati dalla Bce ed è per questo motivo che la vigilanza europea chiede l'Aqr, come di norma avviene per tutte le banche che fanno questo passaggio." Cfr. BCC, *in arrivo gli stress test targati Bce*, "Il sole 24 ore", 20 maggio 2017, cit., pag. 23, consultabile al sito www.ilssole24ore.com

Capitolo 2

2.1 Profili storici del credito cooperativo in Italia

2.2.1 Premessa metodologica

In una situazione estremamente delicata all'interno del contesto regolamentare bancario italiano, profondamente segnato da un continuo ed incessante mutamento sia a livello europeo che, di riflesso, a livello nazionale, l'emanazione da parte dell'Esecutivo di un decreto legge finalizzato a cambiare *in toto* l'assetto e la struttura organizzativa del credito cooperativo, impone di soffermarsi in maniera più specifica riguardo gli effetti che tale riforma può generare nelle modalità decisionali delle Banche del Credito Cooperativo Italiano, condizione volta inevitabilmente a scaricarsi, in termini di possibilità e modalità di accesso al credito, sulle PMI⁸⁰.

Il pacchetto di riforme inerenti il servizio del credito cooperativo, iniziato con la modifica organizzativa delle Banche Popolari⁸¹ si colloca nel più ampio quadro di ammodernamento dell'attuale sistema bancario italiano allo scopo di rafforzarlo per renderlo più resistente agli *shock* che a livello territoriale possono colpire il sistema e mettere tali istituti in condizione di finanziare in maniera opportuna e tempestiva l'economia reale, favorendo così la crescita e l'occupazione⁸².

Nello specifico la riforma riguardante le Bcc mira a colmare le problematiche e le criticità della disciplina di settore, principalmente conseguenza della dimensione ridotta e del ridotto ammontare di capitale di tali operatori⁸³, che li rende particolarmente soggetti all'andamento dell'economia delle loro aree di operatività.

⁸⁰ Cfr. MASERA, *regole e supervisione delle banche: approccio unitario vs modello per livelli e implicazioni per la morfologia del sistema delle banche*, *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 4/2015 Supplemento, cit., pag. 57.

⁸¹ Legge del 24 marzo 2015, n.33; Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti.

⁸² Cfr. SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 65 ss.

⁸³ Cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario Italiano*, rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015 Supplemento, pag. 16 ss.; Cfr. SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 56 ss.

Se da un lato tale riforma è finalizzata al rafforzamento della competitività e della resilienza, auspicato *in primis* a livello europeo, il presente capitolo, attraverso lo studio dell'evoluzione delle banche di Casse Rurali e Artigiane in Banche di Credito Cooperativo (Bcc) e del ruolo svolto da quest'ultime all'interno del tessuto economico-finanziario nazionale, terrà in considerazione come tale provvedimento che prevede in ultima istanza il consolidamento delle Bcc in un'unica *holding company* potrebbe generare una perdita del carattere territoriale che ha da sempre contraddistinto tale fattispecie bancaria⁸⁴.

Ciò potrebbe comportare un distacco tra gli obiettivi alla base delle strategie aziendali e le necessità dell'area dove la singola Bcc effettivamente opera, a discapito inevitabilmente della conoscenza diretta del cliente, dei fruitori di servizi operanti nella zona.

Ai fini della mia analisi pur soffermandomi principalmente sul ruolo delle banche di credito cooperativo nel corso degli anni a sostegno dell'economia italiana e sulla seguente riforma di settore, mi sembra doveroso accennare al quadro costituzionale nel quale tale settore si inserisce e analizzare alcuni aspetti della riforma, avvenuta con la Legge 24 Marzo 2015 n 3, riguardante il settore delle Banche Popolari. Con ciò mi propongo di fornire, quantomeno a livello legislativo, un quadro generale del credito cooperativo nel nostro paese, per una contestualizzazione migliore del mio elaborato.

⁸⁴ Cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario Italiano*, rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015 Supplemento, cit., pag. 16 ss.; Cfr. SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 65 ss.

2.1.2 La riforma delle Banche Popolari

All'interno del quadro costituzionale italiano la cooperazione creditizia beneficia di un duplice riconoscimento, sia all'interno del più ampio scenario cooperativo, come indicato dall'art. 45 della Costituzione⁸⁵ che sottolinea “la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fine di speculazione privata”, sia nel più ristretto settore dell'intermediazione del credito e del risparmio, affidando, come previsto dall'art. 47 alla Repubblica il compito di “tutelare il risparmio in tutte le sue forme e di disciplinare, coordinare e controllare l'esercizio del credito⁸⁶”.

Le banche che effettuano servizi creditizi in forma cooperativa sono, pertanto, sottoposte ad uno statuto doppiamente speciale⁸⁷, riguardante sia l'intero *set* normativo di regole e di controlli che riguarda l'attività bancaria, finalizzato a perseguire obiettivi di stabilità finanziaria e di tutela del risparmiatore, sia la disciplina posta a mantenimento del carattere mutualistico di tali entità⁸⁸.

Le due principali forme di cooperazione creditizia, le banche popolari e le BCC, presentano caratteristiche notevolmente diverse.

A seguito di una lenta ma inesorabile evoluzione storica le Banche Popolari si sono allontanate dall'autoctona funzione mutualistica⁸⁹, pur conservando le caratteristiche giuridiche e la struttura proprietaria, contraddistinta dal principio del voto capitolario della cooperativa.

⁸⁵ Cfr. AMOROSINO, *intervento in rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 4/2015 Supplemento, pag. 101 ss.; Cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoforma delle Banche di Credito Cooperativo, Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario Italiano*, rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015 Supplemento, cit., pag. 16 ss.

⁸⁶ L'articolo 47 della Costituzione Italiana recita “La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese”

⁸⁷ Cfr. SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 37 ss.; Cfr. FERRI, *Banca Popolare*, Enc. Dir., Milano, 1959, Vol. V, cit., pag. 52 ss.

⁸⁸ Oltre ai sopracitati articoli 45 e 47 della Costituzione Italiana rilevano le norme imposte Capo V sezione I del Testo Unico Bancario Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, Versione aggiornata al decreto legislativo 14 novembre 2016, n. 223.

⁸⁹ Cfr. SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 37 e ss.; Cfr. FERRI, *Banca Popolare*, Enc. Dir., Milano, 1959, Vol. V, pag. 13 ss.

A ben vedere infatti la disciplina delle Banche popolari è stata sempre caratterizzata, in virtù della disapplicazione del principio dell'operare "prevalentemente" solo verso i soci⁹⁰, dalla sottrazione ad alcune leggi speciali, come ad esempio la cd. Legge Basevi del 1947, recante disposizioni riguardo vigilanza e modalità di svolgimento della cooperazione, oppure dalle previsioni recanti modifiche alla regolazione delle cooperative contenute nella Legge 31 gennaio 1992.

Le caratteristiche strutturali delle Banche Popolari, infatti, non erano ricollegabili al principio costitutore proprio della cooperativa, ragion per cui l'intero *set* di regole applicabile ad esse risultava in un certo senso fine a se stesso⁹¹.

Il tema della riconducibilità delle Banche Popolari alla cooperazione costituzionalmente protetta, laddove il testo unico bancario prevedeva tale equiparazione, infatti, è stato il fulcro di numerose riflessioni ed analisi, basate sulla circostanza che esse avessero abbandonato lo scopo sociale caratteristico delle cooperative.⁹²

Il mantenimento di questa forma creditizia all'interno del quadro legislativo previsto dal Tub, venuta meno nel corso del processo evolutivo di queste istituzioni, appariva come manifestazione della volontà da parte del legislatore di preservare forme di molteplicità soggettiva nel settore creditizio⁹³.

Lo schema cooperativo infatti, in virtù della modalità di gestione democratica caratterizzante la banca, evitava la possibilità di procedere a scalata nei confronti di queste società⁹⁴, impedendo l'integrazione in gruppi bancari e garantiva la possibilità di governare l'attività bancaria a soggetti rappresentativi di quote di capitale non molto elevate⁹⁵.

⁹⁰ Il concetto di prevalenza è esplicito dall'art 2512 del codice civile: "Sono società cooperative a mutualità prevalente, in ragione del tipo di scambio mutualistico, quelle che:

1) svolgono la loro attività prevalentemente in favore dei soci, consumatori o utenti di beni o servizi;
2) si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, delle prestazioni lavorative dei soci;
3) si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, degli apporti di beni o servizi da parte dei soci."

⁹¹ Cfr. CAPRIGLIONE, *La riforma delle Banche Popolari*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 1/2015, pag. 7 ss.

⁹² Cfr. CAPRIGLIONE, *Cooperazione di credito e testo unico bancario*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, n. 39, Roma, 1995.

⁹³ Tesi sostenuta da CAPRIGLIONE e puntualizzata dallo stesso nel lavoro monografico *Banche popolari. Metamorfosi di un modello*, Bari, 2001, cit., p. 26 ss.

⁹⁴ SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 37 ss.

⁹⁵ Cfr. CAPRIGLIONE, *La riforma delle Banche Popolari*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 1/2015, pag. 4 ss.

Nel caso di banche di ampie dimensioni, perlopiù quotate in borsa, strutture cooperative avrebbero generato un distacco tra il *management* e l'effettiva capacità di controllo sulle gestioni manageriali da parte dei soci⁹⁶ generando così una scarsa partecipazione di quest'ultimi alla vita aziendale⁹⁷.

In tale contesto appare ragionevole comprendere le motivazioni che, ritenendo giunta l'ora di un miglioramento sistemico delle Popolari, hanno spinto il legislatore a dare vita ad una trasformazione della struttura societaria di tali istituti, consapevole di come la configurazione cooperativa fosse dismessa all'interno delle banche in questione⁹⁸, mediante un cambiamento di assetto più in linea con le loro caratteristiche funzionali⁹⁹. Tale processo evolutivo è confluito nella riforma del Gennaio 2015 che, prendendo atto della rivoluzione strutturale svoltasi nel tempo, ha previsto per quelle di maggiori dimensione la trasformazione in spa¹⁰⁰.

La via prescelta dal governo riguarda la necessità di legare il cambiamento all'esistenza di un predeterminato ammontare degli attivi, considerando il criterio dimensionale come principio alla base della trasformazione¹⁰¹.

La *ratio* alla base di tale criterio si può riscontrare facendo riferimento al binomio mutualismo-territorialità¹⁰²; il carattere locale delle Banche Popolari non esclude la possibilità che esse si rapportino anche al di fuori del territorio di appartenenza e l'apertura operativa ad una nuova cerchia di soci è ritenuta idonea a contribuire ad ampliare i margini operativi abbattendo il "muro" della territorialità.

⁹⁶ Cfr. SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 37 ss.

⁹⁷ Cfr. TARANTOLA, *La riforma delle banche popolari*, "audizione" presso la commissione VI delle finanze e tesoro del senato del 22 giugno 2011, n.6, al sito www.senato.it

⁹⁸ Cfr. CAPRIGLIONE, *La riforma delle Banche Popolari*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 1/2015, pag. 6 ss.

⁹⁹ SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 37 ss.; CAPRIGLIONE, *Banche popolari*, *Metamorfosi di un modello*, pag. 123.

¹⁰⁰ D.L. del 25 gennaio 2015, n.3 "L'attivo della banca popolare non può superare 8 miliardi di euro. Se la banca è capogruppo di un gruppo bancario, il limite è determinato a livello consolidato. Se entro un anno dal superamento del limite l'attivo non è stato ridotto al di sotto della soglia né è stata deliberata la trasformazione in Società per Azioni o la liquidazione la Banca d'Italia può procedere a revoca dell'autorizzazione"

¹⁰¹ Cfr. CAPRIGLIONE, *La riforma delle Banche Popolari*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 1/2015, pag. 12.

¹⁰² Cfr. CAPRIGLIONE, *La riforma delle Banche Popolari*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 1/2015, pag. 13 ss.

La circostanza che tale decreto sia rivolto in via esclusiva solo alle Banche Popolari il cui attivo sia superiore ad 8 miliardi di euro¹⁰³ lascia un vasto potere decisionale a quest'ultime, concedendo alle stesse la possibilità di trasformarsi in Spa oppure a procedere ad operazioni di finanza straordinaria finalizzate al ridimensionamento degli attivi; il lasso di tempo di un anno¹⁰⁴ lasciato agli istituti "toccati" dalla riforma consente infatti di decidere in piena autonomia il proprio assetto societario futuro.

Le Bcc, invece, si sono sempre contraddistinte come vere e proprie cooperative a carattere mutualistico, al servizio dei soci¹⁰⁵; seppur attraverso un lungo percorso di riforme strutturali, il legislatore, cercando in prima istanza di accrescere l'operatività e la capacità di "fare credito" delle Bcc, non ha mai perso di vista l'essenza mutualistica che ha contraddistinto la nascita delle casse rurali e artigiane, mantenuta al prezzo di limitazioni a mutamenti degli assetti societari e attraverso limiti dell'attività verso clienti terzi¹⁰⁶.

Le attuali strutture di credito mostrano una continuità storica, evidenziata, con la precisazione che, nel corso degli anni, si è verificato un cambiamento della denominazione di tali istituzioni, nate come Casse Rurali, passate attraverso il "*nomen iuris*" di Casse Rurali e Artigiane (Cra) ed infine divenute, prima Casse di Credito Cooperativo, e, in ultima istanza, Banche di Credito Cooperativo, con l'emanazione del Tub¹⁰⁷.

¹⁰³ Qualora si fosse scelto come criterio discriminante il patrimonio netto si sarebbe venuta a creare una situazione dannosa per la stabilità sistemica di settore laddove per evitare trasformazioni in spa si sarebbe assistito ad una modifica del patrimonio netto non idonee al mantenimento di una logica prudenziale. Così CAPRIGLIONE, *La riforma delle Banche Popolari, Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 1/2015, pag. 17 ss.

¹⁰⁴ Il termine ultimo per aderire a tale riforma, originariamente previsto nel 27 dicembre 2016, è stato sospeso fino alla decisione della Corte Costituzionale riguardo la Costituzionalità di tale riforma. Il risultato è l'effetto dell'ordinanza con la quale i giudici amministrativi eccepiscono l'incostituzionalità della legge, ritenendo infondati i requisiti di necessità e urgenza che hanno determinato il ricorso al decreto-legge. Il margine concesso per la trasformazione, 18 mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni di Banca d'Italia dimostra l'insussistenza dell'urgenza. L'altro aspetto critico riguarda la possibilità da parte degli organi della banca in questione di "di limitare o rinviare, in tutto o in parte, e senza limiti di tempo, il rimborso delle azioni del socio uscente". Il Tar ha ritenuto tale aspetto violazione dei diritti costituzionalmente riconosciuti, e tale violazione potrebbe portare a nullità le delibere assembleari delle banche che hanno già concluso la trasformazione in una Spa, "Il sole 24 ore", 26 dicembre 2016 al sito www.ilsole24ore.it

¹⁰⁵ Cfr. SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 51 ss.

¹⁰⁶ Cfr. CAPRIGLIONE, *Introduzione a Locatelli-Paolucci, La banca di Cambiano e i suoi primi 120 anni. Origini, storia e prospettive del più antico istituto di credito cooperativo di Italia (1884-2004)*, Firenze 2004, cit., pag 7 ss.

¹⁰⁷ Cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali e artigiane alle banche di credito cooperativo*, Banca borsa e tit. cred., 1994, cit., pag. 133.

Per comprendere a pieno il ruolo, struttura e regolamentazione delle banche di credito cooperativo all'interno del nostro ordinamento è necessario “indagare” nel passato, analizzando, attraverso un'analisi trasversale riguardante le principali caratteristiche strutturali e le peculiarità normative che hanno caratterizzato tale fattispecie, le tappe legislative che hanno segnato l'operatività e l'evoluzione dalle Casse Rurali nelle moderne BCC, così da analizzare, alla luce dell'originaria funzione di tale struttura di credito, cosa ne rimane nella realtà odierna.

Tale analisi sarà funzionale allo sviluppo di una comparazione tra questo tipo di operatori e le *community bank* americane, intermediari che presentano caratteristiche funzionali e dimensionali simili a quelle delle BCC, analisi svolta nell'ultimo capitolo.

2.1.3 Dalle Casse Rurali ed Artigiane alle Banche di Credito Cooperativo

La Cassa Rurale ed Artigiana, nata sotto forma di società cooperativa nel quale i soci, prettamente operatori con una limitata capacità finanziaria, si riunivano per lo svolgimento di una impresa bancaria al fine di procacciarsi denaro per le necessità delle proprie imprese era caratterizzata da tre distinti principi ispiratori: quello mutualistico, quello di intermediario settoriale e quello derivante dal carattere bancario dell'attività¹⁰⁸.

I primi cenni di disposizione normativa riguardante tali istituti risalgono alla Legge 23 gennaio 1887, n. 4276, quadro normativo riguardante il credito agrario, la quale abilitava all'esercizio dell'attività bancaria le Casse Rurali ed Artigiane¹⁰⁹. Bisognerà attendere però il 1936 e precisamente la Legge 6 giugno 1936, n. 656 per avere una disciplina organica di riferimento relativa a tale tipologia di intermediario creditizio, laddove essa qualificava le Casse Rurali come “società cooperative in nome collettivo aventi per principale oggetto l'esercizio del credito agrario”. Vista l'ampia espansione del fenomeno in questione, negli anni successivi, al fine di disciplinare in maniera più completa gli aspetti disciplinari relativi a tale operatore bancario venne emanato il R.D. 26 agosto 1937, n. 1706, conosciuto come T.U.C.R.A¹¹⁰.

Con l'entrata in vigore del Codice Civile si venne a costituire una disciplina *ad hoc* per le società cooperative, in ragione del quale le disposizioni contenute nel T.u.c.r.a. vennero riviste per far fronte alla nuova regolamentazione di diritto societario riguardante la cooperazione¹¹¹.

¹⁰⁸ Cfr. CASTALDI, *La nuova legge bancaria: suoi riflessi sulla disciplina delle casse rurali e artigiane*, in Banca borsa tit. cred. 1994, op. cit., pag., 155.

¹⁰⁹ Cfr. COSTI, *L'ordinamento bancario*, Il Mulino, Bologna 2007, pag. 404 ss.

¹¹⁰ Testo Unico delle Casse Rurali e Artigiane.

¹¹¹ Cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali e artigiane alle banche di credito cooperativo*, Banca borsa tit. cred., 1994, pag. 177 ss.

Di particolare rilevanza era l'art 20 di detto decreto, il quale imponeva alla banca di devolvere almeno 9/10 dell'utile conseguito a riserva, per rafforzare il patrimonio di tali Casse che, usualmente, presentavano dimensioni piuttosto limitate, e gli articoli 17 e 18 che circoscrivevano, tramite un elenco tassativo di operazioni effettuabili, l'attività bancaria, non permettendo alle CRA di competere in maniera efficiente sul mercato con istituti di credito di differente matrice societaria, sebbene tali divieti fossero finalizzati a garantire un'adeguata protezione dal rischio insolvenza di questi istituti tendenzialmente non dotati di solide basi patrimoniali¹¹².

L'impostazione alla base della costituzione di tale tipologia di soggetti, ovvero che tale società sarebbe dovuta essere costituita per i 4/5 da agricoltori e artigiani, e di distribuzione del credito, concesso in maniera preponderante ad agricoltori e artigiani membri della cooperativa, incideva sulla capacità operativa di tali intermediari, poiché esclusivamente persone fisiche operanti nel settore agricolo potevano far parte di tale compagine.

Se da un lato questa restrizione normativa limitava l'ambito operativo al Comune di appartenenza¹¹³ dall'altro il legame vincolante tra territorio di insediamento e operatori bancari garantiva la conoscenza diretta banca-cliente e quindi la capacità di erogare credito in maniera più efficiente rispetto alla concorrenza, con la possibilità di un'analisi diretta del merito creditizio della controparte, basata sulla conoscenza personale diretta.

In virtù del legame con il territorio di appartenenza le Cra contribuivano allo sviluppo economico-sociale del territorio in cui esse operavano, tant'è che esse vennero considerate come cooperative finalizzate a soddisfare i bisogni diffusi¹¹⁴.

I sopracitati limiti operativi, tuttavia, mostravano le peculiarità operative e strutturali delle Cra, obbligate ad adempiere ad una funzione sociale e non solo economica, prevedendo come scopo ultimo il supporto all'economia locale e non la massimizzazione del profitto¹¹⁵.

¹¹² Cfr. CASTIELLO, *Codice commentato delle banche di credito cooperativo*, Roma 1995, op. cit., pag. 45 ss.

¹¹³ Si veda art. 21 T.u.c.r.a che stabiliva l'impossibilità di operare in ogni Comune a più di una Cassa Rurale e Artigiana.

¹¹⁴ CAPRIGLIONE, *Il carattere "comunale" delle casse rurali: un anacronismo legislativo*, Banca borsa tit. cred., 1994, pag.92 ss.

¹¹⁵ Cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali e artigiane alle banche di credito cooperativo*, Banca borsa tit. cred., 1994, pag. 177 ss.

L'obbligo di svolgere attività creditizia a vantaggio di determinare categorie professionali, soci della cooperativa, unitamente al fatto che tali operatori fossero presenti in aree prevalentemente periferiche e marginali generava come conseguenza diretta l'accrescimento economico del territorio in cui esse erano ubicate¹¹⁶.

Con il cambiamento del contesto economico Italiano, tale necessità di modifica divenne inevitabile tanto da costringere il legislatore a modificare, nel 1992, tale caratteristica strutturale del credito cooperativo consentendo la partecipazione a tali banche anche a categorie escluse in precedenza¹¹⁷.

Con la crescita dimensionale delle Cra infatti l'imposizione di requisiti professionali per ottenere lo *status* di soci divenne un ingiustificato ostacolo per la sopravvivenza di tale categoria che ne avrebbe generato un inesorabile declino, ragion per cui con la legge 31 Gennaio 1992, n. 59 infatti si venne a modificare l'assetto normativo caratteristico delle Cra.

La modifica della denominazione da Casse Rurali e Artigiane a Casse di Credito e l'abrogazione dell'art. 4 del T.u.c.r.a. che, eliminando la previsione secondo cui i 4/5 dei soci dovevano provenire da categorie speciali¹¹⁸ e sostituendola con quella secondo la quale la qualifica di socio doveva essere subordinato alla detenzione della residenza nella zona di competenza senza tener presente la categoria di provenienza, comportò un significativo passo in avanti in termini di competitività¹¹⁹.

¹¹⁶ Cfr., CAPRIGLIONE, *Il carattere "comunale" delle casse rurali: un anacronismo legislativo*, Banca borsa tit. cred., 1994., cit., pag 210 ss.

¹¹⁷ Con DLgs. n. 481 del 1992, attuativo della direttiva n 646/89/CEE, viene abrogato l'articolo 4 del TUCRA che prevedeva il criterio della prevalenza dei membri alle categorie di agricoltori e artigiani, cfr. SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 43.

¹¹⁸ Articolo 4, Capo I, Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle Casse rurali ed artigiane. "Possono far parte in qualità di soci delle "Casse rurali ed artigiane" di nuova costituzione soltanto gli agricoltori rappresentati dalle rispettive organizzazioni sindacali dei datori di lavoro o dei lavoratori o dei tecnici agricoli, possono essere ammessi come soci anche persone non appartenenti alle categorie sopra menzionate, purché il complessivo numero di tali soci non sia mai superiore ad un quinto della totalità dei soci.

¹¹⁹ La legislazione odierna, contenuta nel Titolo VII, capitolo 1 della Circolare BI n.229/ 1999 prevede che "possono diventare soci e clienti di banche di credito cooperativo i soggetti residenti, aventi sede o operanti con carattere di continuità nella zona di competenza territoriale delle banche medesime, la clausola di "operare con carattere di continuità" nella zona di competenza territoriale è soddisfatta qualora la zona medesima costituisca un "centro di interessi" per l'aspirante socio. Tali interessi possono sostanziarsi sia nello svolgimento di una attività lavorativa propriamente detta sia nell'esistenza di altre forme di legame con il territorio, purché di tipo essenzialmente economico. Il numero dei soci non può essere inferiore a 200 e ogni socio non può possedere azioni per un valore nominale complessivo superiore a 50.000 euro".

Grazie a tale riforma infatti, l'estensione dell'ambito operativo a tutti i soggetti della comunità dove essa si trovava, conseguente alla diffusione del proprio azionariato, generò un ampliamento della potenziale clientela che permise a questi istituti di rafforzarsi resistendo così ai mutamenti economici, laddove ormai, rispetto agli anni trenta, il contesto era completamente mutato e l'agricoltura e l'artigianato, attività preponderanti ad inizio secolo, rivestivano ormai solo una funzione marginale¹²⁰.

Il processo di ammodernamento di tali istituti di credito cooperativo, con l'emanazione in ultima istanza della normativa sopracitata, ha costituito la base per la costituzione delle moderne Banche di Credito Cooperativo, che nacquero, con questa denominazione solo nel 1993 con l'entrata in vigore del D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385, il cd. T.u.b.¹²¹.

Tale testo unico, infatti, sancendo l'abrogazione del T.u.c.r.a, avocò a sé la disciplina riguardante tale fattispecie di operatore bancario.

Al giorno d'oggi la disciplina relativa alle banche di credito cooperativo si trova nel Titolo II Capo V del Testo Unico Bancario, nel titolo VII capitolo 1 Sezione I-III della Circolare BI n. 229/1999¹²², e nella parte Terza, Capitolo 5 Sezione V delle Disposizioni di Attuazione della Banca D'Italia, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, Aggiornata al 2 Novembre 2016¹²³.

¹²⁰ PRESTI, *Dalle casse rurali e artigiane alle banche di credito cooperativo*, Banca borsa tit. cred., 1994, cit., pag. 144.

¹²¹ Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n. 385, Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, aggiornato al decreto legislativo 14 novembre 2016, n. 223.

¹²² La circolare n. 229/1999 fino al 10 aprile 2007 ha raccolto in modo organico le disposizioni di vigilanza emanate dalle BI, per poi però essere modificata ed integrata da disposizioni separate. Ai fini del mio elaborato consulterò la versione esclusivamente informativa annotata con le comunicazioni modificative ed integrative, aggiornata all'8 novembre 2016, al sito www.bancaditalia.it. C'è inoltre da considerare che in data 10 settembre 2017 la BI ha aperto una consultazione pubblica sulle nuove disposizioni di vigilanza per le banche di credito cooperativo che resterà aperta fino al 10 novembre 2017. Le disposizioni, poi, sono destinate a confluire nella circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 e sostituiranno integralmente quelle contenute nel Titolo VII, Capitolo 1, della Circolare n. 229/1999. Tale consultazione trae origine dalla necessità di rivedere le disposizioni di vigilanza per le Bcc a seguito della riforma di settore disciplinata dal D.L. n. 18/2016, convertito con Legge n. 49/2016.

¹²³ Il capitolo 5 di tale corpo normativo da attuazione agli articoli 37bis e 37ter del Tub e disciplina la costituzione del gruppo bancario cooperativo alla luce del D.L. n. 18/2016, convertito con Legge n. 49/2016.

2.2 Il credito cooperativo nel corso degli anni: un quadro d'insieme

Il credito cooperativo ha da sempre svolto un ruolo chiave all'interno del nostro sistema bancario e nel corso degli ultimi due decenni ha conosciuto un lungo periodo di espansione:

Tabella 2.1.1

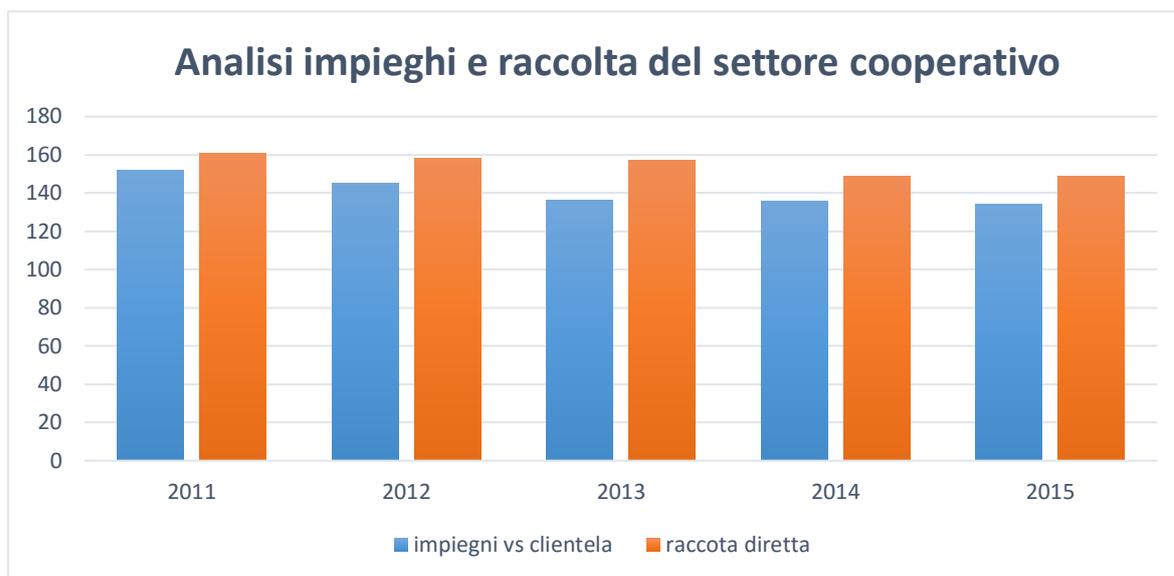
	1993	2015	Variazione %
Numero di soci	350.000	1.248.724	257%
Dipendenti	18.429	36.500	98%
Impieghi	17.5	134	665%
Raccolta diretta	33.4	161.8	384%
Q. mercato Impieghi	3.4%	7.2%	
Q. mercato raccolta	6%	7.7%	
Patrimonio netto	6.7	20.3	+203%

Fonte: dati Federcasce, cartella stampa relativa all'anno 2015

Come si può notare dal grafico sovrastante, cruciale è stato il ruolo delle BCC a sostegno dell'economia e delle piccole e medie imprese, la crescita degli impieghi infatti ha rappresentato la variabile che ha mostrato il più elevato tasso di crescita nel corso dei 20 anni considerati, con una quota pari al 22,4% del totale dei crediti erogati all'intero settore delle imprese artigiane, l'8,5% alle famiglie consumatrici, il 17,8% alle famiglie produttrici, l'8,6% alle società non finanziarie ed il 15,4% alle imprese senza scopo di lucro¹²⁴.

¹²⁴ Cfr. FEDERCASSE, *Cartella Stampa*, dati al 31.12.2015, cit., pag. 11.

Tabella 2.1.2



Fonte: elaborazione su dati Federcasse 2011-2015

A settembre 2011 gli impieghi del settore cooperativo si attestavano intorno ai 151 miliardi di euro, in aumento del 3,2% rispetto all'anno 2010, incremento maggiore rispetto all'1.5% registrato dall'intero sistema bancario¹²⁵. Ciò sta a dimostrare come gli impieghi delle BCC siano cresciute nel trimestre 2009-2012, in controtendenza rispetto al resto del sistema bancario del 13%, a dimostrazione del ruolo anticiclico durante gli anni della crisi¹²⁶. Ciò è principalmente dovuto alle caratteristiche intrinseche al settore cooperativo, peculiarità su cui tali banche stabiliscono il proprio vantaggio competitivo, ovvero sulla piccola dimensione, il legame con l'area operativa di riferimento, utile al fine di stabilire relazioni durature con i creditori e il carattere mutuale dell'attività.

A differenza dei grandi gruppi bancari, che negli anni della crisi hanno adottato politiche di razionamento del credito, esse si sono mosse controcorrente, manifestando tuttavia un peggioramento complessivo della qualità del credito, che si è concretizzato in un aumento delle sofferenze bancarie¹²⁷ e dei crediti deteriorati o in una rivisitazione delle condizioni contrattuali del credito¹²⁸.

¹²⁵ Cfr. FEDERCASSE, *Bcc credito cooperativo, Cartella stampa*, edizione ottobre 2013, cit., pag 7, al sito www.federcasse.com

¹²⁶ Cfr. FEDERCASSE, *Bcc credito cooperativo, Cartella stampa*, edizione giugno 2012, cit., pag 10, al sito www.federcasse.com

¹²⁷ "Si parla di sofferenza quando il cliente è valutato in stato di insolvenza (cioè irreversibilmente incapace di saldare il proprio debito) anche se questo non è stato accertato in sede giudiziaria.

Se da un lato infatti, la ridotta dimensione permette a tali banche di essere meno dipendenti da fattori macroeconomici, rendendo esse prettamente correlate a fattori di nicchia, come la competitività e l'andamento dell'economia locale, è pur vero che esse devono trovare un giusto bilanciamento tra rischi sopportabili, impianto strategico e redditività in modo da garantire una continuità operativa nel territorio in cui opera e un continuo e costante supporto allo sviluppo dell'economia locale, in linea con i principi ispiratori che contraddistinguono la loro creazione¹²⁹.

Nel 2015 infatti, l'incidenza media dei crediti deteriorati era salita al 13%, in aumento dello 0.7% rispetto alla fine dell'anno precedente e dell'8.2% rispetto al 2011. Le sofferenze nette ammontano al 5% dei finanziamenti, in aumento dello 2.4% rispetto al 2011¹³⁰.

Proprio nel quadro dinnanzi descritto si inquadra l'esigenza di innovare tale settore, laddove il principio del localismo, se da un lato è visto come paradigma imprescindibile per lo sviluppo dell'economia locale e dei territori di riferimento¹³¹, è considerato come uno degli elementi chiave del deterioramento della qualità del credito bancario.

La debolezza reddituale, la scarsa flessibilità dei modelli di business e la presenza di conflitti di interesse di tali istituti¹³², in un contesto di debolezza reddituale come quello che si è delineato nel corso degli anni, avrebbe continuato a generare difficoltà nella patrimonializzazione, provocando situazioni di commissariamento e acquisizione di piccole banche da altri appartenenti alla medesima categoria¹³³.

Facendo riferimento infatti ad uno studio ABI¹³⁴ e alle previsioni elaborate da Federcasse si stima che nell'anno 2018 il numero di sportelli delle banche di credito cooperativo si ridurrebbe di circa 6/8 mila unità laddove esso si attestava intorno alle 4315 nel 2016, numero rappresentante circa il 16,8% degli sportelli bancari presenti in Italia.

La classificazione a sofferenza è il risultato della valutazione della situazione finanziaria complessiva del cliente da parte della banca o dell'intermediario finanziario", definizione Banca D'Italia, www.bancaditalia.it

¹²⁸ Cfr. ARMONE, *il credito cooperativo negli anni della crisi: un'analisi territoriale*, 2014, pag. 9.

¹²⁹ Cfr. QUINTIGLIANI, "Il ruolo delle banche locali e del relationship lending in scenari economici in profondo cambiamento", *Arethuse*, rivista di studi economico-gestionali, 2007. vol. 2/2, op. cit., pag. 14.

¹³⁰ Cfr. BARBAGALLO, *misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo e altre misure in materia bancaria*, Audizione, Camera dei deputati, Commissione finanze, 1 marzo 2016, pag. 4.

¹³¹ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, pag. 67.

¹³² Cfr. BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, Relazione tenuta in occasione di un incontro con la Federazione delle cooperative Raiffesen, Bolzano, 12 febbraio 2015, pag. 6 al sito www.bancaditalia.it

¹³³ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari 2017, pag. 66.

¹³⁴ Cfr. MORELLI, *La riduzione degli sportelli in Italia e in Europa: riflettori sui drivers italiani di una scelta comune*, Direzione Strategie e Mercati Finanziari Ufficio Analisi Economiche, ABI, n. 9 Febbraio 2015.

2.3 La riforma delle BCC

2.3.1 Il nuovo modello organizzativo e la disciplina del *way out*

Come già detto, la riforma di settore si inquadra nel più ampio *dictat* europeo di un rafforzamento patrimoniale, oltre che reddituale, basato sull'applicazione di parametri prudenziali sulla gestione e su una tendenziale convergenza della vigilanza su tutti gli operatori bancari del medesimo sistema supervisionale, guidato in primis dalla Bce¹³⁵.

La determinante europea è stata la principale spinta propulsiva all'accelerazione dei tempi per una riforma di settore che, sebbene era necessaria da anni, era da sempre posticipata; c'è da dire, comunque che, nella riforma riguardante la modifica delle Banche Popolari erano presenti disposizioni volte a modificare le Bcc, mediante l'adesione ad un gruppo Bancario Cooperativo¹³⁶.

La proposta in effetti, riguardava l'adesione ad un gruppo bancario cooperativo come condizione obbligatoria allo svolgimento dell'attività bancaria¹³⁷, laddove, la mancata partecipazione, avrebbe comportato o la liquidazione o la trasformazione in una Spa o in una Popolare¹³⁸.

In tale disegno organizzativo era inoltre previsto l'obbligo per la capogruppo della forma di società per azioni e la detenzione di almeno un terzo del proprio capitale sociale da parte delle banche di credito cooperativo facenti parti del gruppo¹³⁹.

Tale riforma tuttavia non trovò applicazione, al contrario di quella delle Popolari probabilmente a causa della incisiva influenza attuata dalle *lobby* di credito cooperativo¹⁴⁰, che ha contribuito a far rimandare la messa in pratica del testo normativo al 2016.

¹³⁵ Cfr. AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation Europea e scelte politico-legislative nazionali*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 3/2016, pag. 254.

¹³⁶ Cfr. CAPRIGLIONE, *Un deplorabile ritardo nell'attuazione della riforma delle bcc*, rivista trimestrale di diritto dell'economia, 3/2016, pag. 225 ss.

¹³⁷ Cfr. SEPE, *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015- supplemento, pag. 93, cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari 2017, pag. 64.

¹³⁸ Cfr. SEPE, *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015- supplemento, pag. 93.

¹³⁹ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 64.

¹⁴⁰ Cfr. GATTI, *Intervento, L'autoriforma delle banche di credito cooperativo*, Tavola Rotonda, 2015, pag. 118.

A dir la verità, il legislatore, ha dato, come nel caso delle Banche Popolari, la possibilità di effettuare un'autoriforma volontaria di settore¹⁴¹, affidata all'associazione di categoria Federcasse.

Il disegno normativo proposto da quest'ultima mirava, in continuità con quanto previsto nel d.l. 3/2015, alla ridefinizione dell'equilibrio organizzativo, finanziario e patrimoniale¹⁴² degli istituti facenti parti del gruppo, limitando il potere della capogruppo allo svolgimento di compiti di coordinamento e di indirizzo delle banche aderenti, al fine di conservare in tutto ciò l'animo mutualistico e non compromettere lo spirito territoriale cardine di questi operatori¹⁴³.

Il decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, e la Legge di conversione 8 aprile 2016, n. 49, riguardanti la modifica dell'assetto delle Bcc, pur ricalcando il modello proposto da Federcasse presentano alcuni scostamenti da quanto auspicato dall'autorità di settore, frutto di una sollecitazione esterna alla riforma¹⁴⁴, *in primis* da parte degli organi di matrice europea ed *in secundis* da parte dell'esecutivo e del parlamento nazionale.

Analizzando il dettato normativo risulta chiaro, sin dall'articolo 1, quale sia la nuova impostazione che il legislatore ha voluto dare a tale fattispecie delineando come modello organizzativo il Gruppo Bancario Cooperativo Paritetico¹⁴⁵, introdotto dalla riforma del diritto societario del 2003¹⁴⁶, secondo quanto previsto dall'articolo 2545 *septies* del codice civile¹⁴⁷.

¹⁴¹ Cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015-supplemento, pag. 11.

¹⁴² Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, cit., pag.73.

¹⁴³ Cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015-supplemento, cit., pag. 11; Cfr. BARBAGALLO, Audizione parlamentare tenuta nell'Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano, Camera dei Deputati, Sesta Commissione Finanze, 9 dicembre 2015, cit., pag. 4.

¹⁴⁴ Il cd "neodirigismo" come definito da SEPE, ne "Il Gruppo Bancario Cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo", *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 4/2015- supplemento, cit., pag. 11.

¹⁴⁵ SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag.75.

¹⁴⁶ Decreto Legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 "Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2003.

¹⁴⁷ Il contratto con cui più cooperative appartenenti anche a categorie diverse regolano, anche in forma consortile, la direzione e il coordinamento delle rispettive imprese deve indicare: 1) la durata; 2) la cooperativa o le cooperative cui è attribuita direzione del gruppo, indicandone i relativi poteri; 3) l'eventuale partecipazione di altri enti pubblici e privati; 4) i criteri e le condizioni di adesione e di recesso dal contratto; 5) i criteri di compensazione e l'equilibrio nella distribuzione dei vantaggi derivanti dall'attività comune. La cooperativa può recedere dal contratto senza che ad essa possano essere imposti oneri di alcun tipo qualora, per effetto dell'adesione al gruppo, le condizioni dello scambio risultino pregiudizievoli per i propri soci.

L'impianto costitutivo dell'articolo in questione, che originariamente nel proprio titolo non presentava la locuzione "paritetico", sembra delineare una forma aggregativa caratterizzata da una pariteticità dei membri infragrupo, in cui l'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento da parte della capogruppo venga pienamente condiviso dalle altre società bancarie aderenti¹⁴⁸ e che permette loro di conservare altresì la propria autonomia soggettiva e la caratterizzante mutualistica¹⁴⁹.

La soluzione contrattuale prevista, difatti, raggiunta mediante un contratto di coesione, risulta l'unica soluzione praticabile in questo campo laddove, controlli di matrice partecipativa difficilmente si sarebbero potuti sposare con i *dictat* tipici del settore cooperativo facendo emergere contrasti tra i principi del voto capitaro ed il controllo partecipativo¹⁵⁰.

L'estensione al settore bancario dell'articolo 2545 *septies* del c.c. è stata possibile solo a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni riguardante la modifica del diritto societario¹⁵¹, dal Dlgs. n. 310 del 2004¹⁵².

Alla luce di quanto appena detto si può ritenere l'articolo 37bis del Tub, recante disposizioni riguardo l'organizzazione degli assetti all'interno del gruppo, il risultato di un "processo di convergenza tra il sopracitato articolo 2545 *septies*, le esigenze i settori e gli obiettivi fissati dal legislatore"¹⁵³.

Il primo comma dell'articolo 37 *bis*, nel delineare le caratteristiche del gruppo bancario, evidenzia prontamente una prima grande differenza tra il gruppo cooperativo paritetico e il gruppo bancario cooperativo, asserendo che "gruppo bancario cooperativo è composto da una società capogruppo costituita in forma di società per azioni e autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria¹⁵⁴ ... che esercita attività di direzione e coordinamento sulle società del gruppo sulla base di un contratto di coesione".

¹⁴⁸ Cfr. SANTAGATA, *Autonomia privata e formazione dei gruppi nella società di capitali*, Il nuovo diritto delle società, Liber amico Gian Franco Campobasso, diretto da Abbadessa e Portale, vol. 3, 2007, cit., pag. 818 ss.

¹⁴⁹ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 107.

¹⁵⁰ Cfr. SANTAGATA, *Il gruppo paritetico*, Giappichelli editore, Torino, 2002, pag. 34.

¹⁵¹ Cfr. COSTI, *Il Gruppo Bancario Cooperativo Paritetico*, in Banca Borsa e tit. cred., 2003, pag. 384.

¹⁵² "Alle banche popolari e alle banche di credito cooperativo si applica l'articolo 223-terdecies", articolo 37, Dlgs. 310/2004 riguardante "Integrazioni e correzioni del diritto societario ed al testo unico in materia bancari e creditizia". Il comma 2 dell'articolo 223-terdecies, introdotto dal Dlgs. 6/2003 limitava l'applicazione dell'articolo 2545-*septies* del codice civile alle banche popolari ed alle banche di credito cooperativo.

¹⁵³ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 111.

¹⁵⁴ "Per le Bcc aderenti al gruppo è prevista la forma giuridica di società cooperativa per azioni a responsabilità limitata, nel quale la partecipazione al capitale è rappresentata unicamente da azioni. Lo statuto indica il valore nominale delle azioni che non può essere inferiore a 25 euro e non superiore a 500 euro", Titolo VII, capitolo 1, Circolare BI n. 229/1999.

E' proprio la forma di Spa richiesta dal legislatore alla capogruppo, differente rispetto alla forma cooperativa prevista dal 2545 *septies* a costituire la prima grande differenza tra i due articoli in questione.¹⁵⁵ Come già detto tale necessità di assetto proposto dal legislatore riguarda la necessità di garantire al settore del credito cooperativo maggiore capitalizzazione e la Spa costituisce, secondo alcuni, una forma migliore rispetto alla società cooperativa in quanto più adeguata ad assicurare adeguati livelli di patrimonializzazione e capacità d'intervento per la soluzione di crisi di singoli aderenti¹⁵⁶.

Continuando nell'analisi comparativa tra i due gruppi, il gruppo cooperativo ed il gruppo bancario cooperativo si può evincere come nella formulazione prevista dal Tub la capogruppo sembra mancare dello "scopo consortile", laddove i principi di non discriminazione di mutualità prevalente imposti dal legislatore ad essa non costituiscono impedimento allo svolgimento dell'attività bancaria a scopo di lucro¹⁵⁷.

L'adesione al gruppo bancario cooperativo avviene, come già detto precedentemente, tramite un contratto di coesione; da notare è il carattere sostanzialmente permanente dell'adesione laddove tale contratto, a differenza di quanto riportato dall'articolo 2545 *septies* non presenta una durata specificata.

Il contratto di coesione specifica infatti solamente le modalità organizzative, i poteri di ripartizione dei compiti infragruppo prevedendo, oltre all'individuazione della banca capogruppo "la possibilità per la stessa di individuare obiettivi strategici del gruppo e svolgere 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"¹⁵⁸.

Come si può comprendere da quanto detto in precedenza¹⁵⁹ il gruppo bancario cooperativo presenta tratti di specificità non rintracciabili nella disciplina del gruppo cooperativo paritetico e neppure in quella del gruppo bancario prevista dall'articolo 60 e 61 del Tub.

¹⁵⁵ Cfr. *infra* cap. 2 par. 2.2.1.

¹⁵⁶ Cfr. SEPE, *gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015- supplemento, pag. 95.

¹⁵⁷ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 115.

¹⁵⁸ Articolo 37 bis comma 2 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, versione aggiornata al decreto legislativo 14 novembre 2016, n. 223.

¹⁵⁹ Vedi *infra* par. 2.2.1.

Tra questi rileva principalmente il carattere sostanzialmente obbligatorio dell'adesione al gruppo, dal momento che l'art. 37 bis prevede che essa sia condizione necessaria per il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività bancaria. L'obbligatorietà rileva in relazione all'articolo 36 del medesimo testo unico il quale all'articolo 1 bis specifica che "in caso di recesso o esclusione da un gruppo bancario cooperativo, la banca di credito cooperativo, entro il termine stabilito con le disposizioni di cui all'articolo 37-bis, comma 7, previa autorizzazione rilasciata dalla Banca d'Italia avendo riguardo alla sana e prudente gestione della banca, può deliberare la propria trasformazione in società per azioni. In mancanza, la società delibera la propria liquidazione".

Rileva, in questo caso la devoluzione del patrimonio netto, ad eccezione del capitale versato e delle rivalutazioni del medesimo e dei dividendi non ancora distribuiti ai fondi mutualistici, secondo quanto previsto dall'articolo 17 della legge n. 338 del 2000, effetto finalizzato a garantire la destinazione dei benefici ottenuti mediante agevolazioni fiscali previste per tale settore ad un'attività che presentasse un carattere mutualistico¹⁶⁰. Di particolare interesse è l'eliminazione della previsione secondo cui tali banche potessero trasformarsi in popolari essendo prevista in tale decreto solamente la possibilità di trasformazione in Spa.

Tale possibilità, ove prevista avrebbe potuto generare uno scenario in cui, la presenza di tante "nuove piccole banche popolari", sarebbe risultata incoerente con l'intenzione di riordino di settore da parte del legislatore¹⁶¹.

Il carattere dell'obbligatorietà dell'adesione ad un gruppo bancario cooperativo, costituisce, per certi versi, una limitazione dell'autonomia decisionale in capo alle Bcc, generando dubbi riguardo la costituzionalità o meno di tale disposizione normativa, se vista, alla luce delle disposizioni previste dall'articolo 41 e dell'articolo 45 della Costituzione Italiana che ribadiscono il carattere di libertà dell'iniziativa economica privata e la riconoscenza del carattere sociale della cooperazione¹⁶².

¹⁶⁰ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017 pag. 115; Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, sentenza del 23 maggio 2008, n. 170.

¹⁶¹ Cfr. SEPE, *gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015- supplemento, pag. 95.

¹⁶² Cfr. BINDELLI, *La riforma delle Bcc contenuta nella Legge 8 aprile 2016 n. 49 di conversione del D.l. 14 febbraio 2016 n. 18. Il gruppo bancario cooperativo e il suo processo di costituzione*, in *Diritto Bancario*, 2 maggio 2016, pag. 2, al sito www.dirittobancario.it

Tale disposizione normativa, ritenuta limitatrice della libertà decisionale delle Bcc è stata parzialmente mitigata *in primis* dalla possibilità che, di fatto, venga costituito più di un gruppo bancario cooperativo consentendo alle Bcc una meno marcata restrizione della possibilità di scelta¹⁶³ ed *in secundis* dall'introduzione della cd. *way out*¹⁶⁴, che consente alle banche di credito cooperativo, sotto determinate condizioni la possibilità di non aderire a nessun gruppo cooperativo.

Il legislatore ha consentito infatti, agli istituti che presentano un patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro e che ne avessero fatto richiesta¹⁶⁵ la possibilità di presentare all'organo di vigilanza competente in materia, la Banca D'Italia, la domanda per il conferimento del proprio istituto in una Spa anche di nuova costituzione, consentendo alle Bcc la possibilità di conservare le riserve indivisibili previo versamento a favore dello stato di un importo pari al 20 per cento del patrimonio netto al 31 dicembre 2015¹⁶⁶.

Appare comunque evidente come tale tentativo di mitigare tramite questo strumento l'eliminazione dell'autonomia decisionale in capo alle Bcc non possa essere considerato strumento idoneo a fare da contrappeso all'obbligatorietà dell'adesione;

i ridotti termini per la presentazione dell'istanza e il requisito soglia di capitale molto alto che, come sottolineato da alcuni esperti in materia¹⁶⁷, generava una sorta di sperequazione tra banche di credito cooperativo del Nord e del Sud, in quanto quest'ultime non raggiungevano tali livelli di patrimonializzazione, non consentiva la possibilità di usufruire di questo strumento ad un vasto spettro di operatori¹⁶⁸.

Inoltre il livello di patrimonializzazione richiesto e la mera presentazione della domanda costituivano condizione necessaria ma non sufficiente all'utilizzo della *way out*; la decisione infatti, in ultima istanza, era rimessa alla volontà della Banca d'Italia ed in caso di mancato ottenimento dell'autorizzazione esse avrebbero dovuto aderire ad un gruppo bancario cooperativo.

¹⁶³ Cfr. SEPE, *gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015- supplemento, pag. 95.

¹⁶⁴ Cfr. BARBAGALLO, *La riforma del credito cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'Unione Bancaria*, Intervento al Congresso ItalianiEuropei, Roma 21 marzo 2016, cit., pag. 11, al sito www.bancaditalia.it.

¹⁶⁵ La richiesta sarebbe dovuta avvenire entro 60 giorni dell'entrata in vigore della legge 49/2016, ovvero entro il 14 giugno 2016.

¹⁶⁶ Cfr. CAPRIGLIONE, *la camera approva la riforma delle Bcc. Verso il tramonto della cooperazione di credito?*, in *Diritto Bancario*, 24 marzo 2016, cit., pag. 2, al sito www.dirittobancario.it

¹⁶⁷ Cfr. CAPRIGLIONE, *Suggerimenti per la realizzazione di un progetto più coerente e razionale di riforma delle banche di credito cooperativo*, Editoriale del 13 aprile 2016, cit., pag. 6 al sito www.giustiziacivile.com

¹⁶⁸ Era stata proposta la possibilità di rivedere a ribasso il limite patrimoniale necessario per usufruire della *way out*, considerando un ammontare di 100 milioni di patrimonializzazione una soglia più idonea alla percorribilità di tale strumento, cfr. CAPRIGLIONE, *Suggerimenti per la realizzazione di un progetto più coerente e razionale di riforma delle banche di credito cooperativo*, Audizione 13 aprile 2016, pag. 6.

La difficoltà in capo alle Bcc riguardanti la possibilità di utilizzare tale meccanismo trovano spiegazione nell'intento legislativo di limitare la possibilità di indebolimento del gruppo¹⁶⁹.

La considerazione, infatti, a livello europeo di come la possibilità di uscita dal gruppo avrebbe potuto generare una sorta di distorsione dell'efficacia della riforma, mostra come il legislatore italiano abbia subito l'influenza di fattori esogeni nella stesura della regolamentazione riguardante tale strumento e non sia stato completamente libero di adattarlo al contesto Italiano¹⁷⁰.

2.3.2 L'organizzazione della capogruppo

Dopo aver fornito un quadro generale riguardo la definizione del modello aggregativo, aver analizzato la natura e le modalità di adesione al gruppo ed essermi soffermato sulla *way out* e sulla sua difficile applicabilità nel contesto italiano, mi sembra opportuno analizzare, in maniera maggiore di quanto già fatto¹⁷¹ la società capogruppo.

Come già detto in precedenza, nell'analisi comparativa tra gruppo bancario cooperativo e gruppo cooperativo paritetico, in base alla lettera *a*) del comma dell'articolo 37 *bis* del testo unico bancario la società capogruppo deve essere costituita in forma di società per azioni ed il capitale deve essere detenuto in misura maggioritaria dalle banche di credito cooperativo appartenenti al gruppo; il medesimo articolo stabilisce inoltre il requisito minimo di patrimonio netto della capogruppo fissato ad un miliardo di euro¹⁷².

¹⁶⁹ Cfr. BARBAGALLO, *Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo e altre misure in materia bancaria*, Audizione, marzo 2016, pag. 13, al sito www.bancaditalia.it

¹⁷⁰ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, cit., pag. 121; Cfr. BCE, *Parere sulla riforma delle banche di credito cooperativo, su un sistema di garanzia per la cartolarizzazione delle sofferenze e sull'autorizzazione dei fondi di investimento alternativi a investire in crediti*, 24 marzo 2016, sez. III par. 3.1.7, al sito www.ecb.europa.it

¹⁷¹ Cfr. *infra* par. 2.2.1, in cui definisco la struttura di società per azione della società capogruppo e ne delinco alcuni poteri riguardanti l'organizzazione e definizione di obiettivi di gruppo.

¹⁷²... "il requisito minimo di patrimonio netto della società capogruppo è di un miliardo di euro", così recita la lettera a) del comma 1 dell'articolo 37 bis. del Testo Unico Bancario.

In sede di conversione infatti del decreto legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito in Legge 8 aprile 2016, n. 49 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 87 del 14 aprile 2016) non ha raccolto le teorie espresse in letteratura¹⁷³ riguardo la riduzione dei limiti patrimoniali richiesti della capogruppo finalizzate all'individuazione di un livello minimo di capitale “non tanto elevato da inibire la possibilità, ove espressa dal mercato, di costituire più gruppi”¹⁷⁴.

La soglia di patrimonio fissata dalla riforma, infatti, mostra come essa sia direttamente indirizzata ad influire sulle possibilità di formazioni di compagini sociali cooperative, dimostrando l'intenzione del legislatore (e del progetto Federcasse in primis) di costruire un unico gruppo cooperativo¹⁷⁵ o, quantomeno, se non unico, un numero assai ristretto di gruppi bancari cooperativi¹⁷⁶.

Se da un lato infatti è quantomeno condivisibile la considerazione secondo cui livelli di capitale poco significativi possono essere di ostacolo alla costruzione di economie di scala, fondamentali ai fini di un incremento della redditività di settore e della capacità competitiva di tale operatori favorendone il contenimento dei costi e migliorandone la capacità di attrarre investimenti, quindi capitale di rischio¹⁷⁷ è pur vero che livelli troppo elevati finiscano per generare una “barriera all'entrata”¹⁷⁸ spingendo verso la soluzione dell'unicità o della ristrettezza del numero di gruppi, come effettivamente si sta verificando con la creazione di soli due gruppi, Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea e Gruppo Bancario Cassa Centrale Banca¹⁷⁹.

¹⁷³ Cfr. CAPRIGLIONE, *suggerimenti per la realizzazione di un progetto più coerente e razionale di riforma delle banche di credito cooperativo*, Audizione, pag. 6, nel quale lo stesso proponeva di fissare tale soglia patrimoniale a 500 milioni di euro, oppure poter pervenire alla capitalizzazione richiesta (1 miliardo) entro cinque anni.

¹⁷⁴ Cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015-supplemento, pag. 21.

¹⁷⁵ A tal proposito è da tenere in considerazione le parole pronunciate dal Governatore VISCO nell'intervento alla 90esima Giornata Mondiale del Risparmio, laddove riteneva “l'ipotesi di un gruppo unico, se condivisa all'interno della categoria portatrice di aspetti positivi”, www.bancaditalia.it

¹⁷⁶ Cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015-supplemento, pag. 21.

¹⁷⁷ Cfr. SEPE, *gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015- supplemento, pag. 87 ss.

¹⁷⁸ Cfr. BARBAGALLO, *seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma di settore delle banche di credito cooperativo*, Intervento, Commissioni riunite Camera e Senato, Roma, 15 ottobre 2015, pag. 8.

¹⁷⁹ C'è da sottolineare la presenza di un gruppo bancario di carattere provinciale che si sta costituendo, avente presumibilmente come capogruppo Cassa Centrale Raiffeisen.

La creazione di pochi gruppi, tuttavia è destinata ad incidere in maniera negativa sulla gestione del servizio e sulla territorialità dell'operatività delle Bcc appartenenti al gruppo; rischia infatti di venir a mancare il binomio mutualità/ localismo, ovvero quella storica funzione di sostegno delle PMI territoriali che ha caratterizzato la nascita e l'operatività della Bcc nel corso degli anni¹⁸⁰, a causa dell'allocatione del centro decisionale delle politiche di investimento in una realtà completamente diversa rispetto a quella in cui la Bcc può trovarsi ad operare¹⁸¹. In conclusione l'elevato requisito patrimoniale richiesto e la conseguente creazione di un numero limitato di Gruppi Cooperativi mal si sposa con il principio mutualistico cardine della società cooperativa poiché se da un lato tale struttura possa ritenersi idonea a fronteggiare le grandi sfide concorrenziali che tali banche si troveranno ad affrontare¹⁸², dall'altro essa non sembra adeguata ad evitare la possibilità di uno snaturamento degli obiettivi della cooperazione di credito, finalità che possono essere perseguite solo con la costituzione di più gruppi bancari cooperativi di dimensione regionale, svincolando il settore da un'ipotesi di accentramento non affine alle evoluzioni e alle dinamiche di sviluppo zonali del nostro paese¹⁸³.

Come già detto in precedenza¹⁸⁴ nel progetto di riforma delle Popolari (d.l. 33/2015) era già prevista una soglia partecipativa delle Bcc aderenti al gruppo al capitale della capogruppo, stabilita nella detenzione di almeno *un terzo* del capitale sociale di quest'ultima.

Nella prospettazione delle autorità di vigilanza, al fine di garantire un equo compromesso tra la possibilità di accesso di capitale esterno volto a favorire la patrimonializzazione del gruppo e la necessità di garantire l'indipendenza dello stesso¹⁸⁵, è stato previsto l'obbligo di detenzione da parte delle Bcc aderenti allo stesso della maggioranza del capitale sociale della capogruppo.

Tale soglia, sempre secondo l'articolo 37 bis, comma 6, può essere derogata "al fine di assicurare l'adeguatezza dimensionale e organizzativa del gruppo bancario cooperativo".

¹⁸⁰ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 82.

¹⁸¹ Cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015- supplemento, pag. 24 ss.

¹⁸² Cfr. AMOROSINO – *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation europea e scelte politico-legislative nazionali*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 3/2016, cit., pag. 254.

¹⁸³ PELLEGRINI, *La funzione delle Bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 4/2015- supplemento, cit., pag. 79.

¹⁸⁴ Cfr. *supra*, cap. 2.2, par 2.2.

¹⁸⁵ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 122.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze può determinare, infatti, con proprio decreto, “una soglia di partecipazione delle banche di credito cooperativo al capitale della società capogruppo diversa da quella maggioritaria tenuto conto delle esigenze di stabilità del gruppo”.

Come già detto in precedenza (Sez. 2.2 par. 2.2.1) l'impostazione di gruppo scelta dal legislatore è di tipo “orizzontale” per cui la società capogruppo non detiene partecipazioni di controllo negli istituti aderenti al gruppo, esercitando i poteri su di esse in forza di un regolamento contrattuale e non in virtù del potere di quest'ultima di determinare, detenendo la maggioranza dei diritti di voto nelle riunioni assembleari di quest'ultima, linee organizzative e direzionali¹⁸⁶.

Nello svolgere i propri poteri di direzione e coordinamento del gruppo la *holding* deve, oltre ad individuare gli indirizzi strategici e svolgere tutte le attività relative al controllo del gruppo al fine di verificare il rispetto dei requisiti prudenziali degli istituti bancari aderenti allo stesso¹⁸⁷, coadiuvare le Bcc del gruppo nelle attività di quest'ultime sui mercati di capitali e i mercati interbancari, nonché nella gestione dei rapporti tra esse e la Banca Centrale¹⁸⁸.

L'effettiva possibilità di esercitare poteri vincolanti per tutti i membri del gruppo è mitigata con la previsione del Tub secondo il quale il loro esercizio deve essere “proporzionato alla rischiosità delle banche aderenti” lasciando a quest'ultime “grado di autonomia gestionale delle Bcc *modulato* secondo criteri di meritevolezza e sulla base di parametri oggettivamente individuati”¹⁸⁹.

In conclusione, pur tenendo in considerazione questo tentativo del legislatore di ricondurre in capo alla Bcc una parvenza di autonomia patrimoniale va segnalato che il modello sviluppato dell'esecutivo per disciplinare questa fattispecie del credito cooperativo sembra non rispettare i principi di autonomia decisionale e di possibilità di autodeterminazione delle banche aderenti al gruppo¹⁹⁰; la possibilità di incidere in maniera marcata nel *core business* delle Bcc da parte della capogruppo rischia infatti di

¹⁸⁶Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 123.

¹⁸⁷ Comma 3, art 37 bis del Tub.

¹⁸⁸ Cfr. CAPRIGLIONE, *Un deplorabile ritardo nell'attuazione della riforma delle bcc*, *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 3/2016, pag. 234.

¹⁸⁹ Cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo*, *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 4/2015-supplemento, cit., pag. 21 ss.

¹⁹⁰ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 127.

comprimere l'autonomia in capo ai singoli istituti determinando uno svuotamento delle funzioni a sostegno dell'economia locale delle Bcc¹⁹¹.

Tale provvedimento normativo sembra ridurre il nuovo modello di gruppo voluto dal legislatore ad un aggregato costituito per il raggiungimento di finalità di rafforzamento patrimoniale, laddove l'obiettivo di gruppo prevale sulla definizioni degli obiettivi delle singole Bcc¹⁹², delineando, anche a causa del potere della capogruppo di definire le politiche di concessione del credito per le banche aderenti, un quadro operativo che vedrà le capogruppo sempre più lontane dal soddisfacimento dei bisogni del territorio di appartenenza.

2.2.3 Il *cross guarantee scheme*

Ricollegandomi al discorso della limitazione della possibilità di determinare la propria politica gestionale in virtù di un maggiore obiettivo di solidità patrimoniale¹⁹³ raggiunto mediante il perseguimento di una “mutualità di sistema¹⁹⁴” a livello di gruppo e non più di una “mutualità individuale” a livello di singola Bcc analizzerò l'accordo di garanzia infragruppo, o *cross guarantee scheme*. Tale accordo, che riguarda in maniera reciproca tutte le banche aderenti ad un gruppo bancario cooperativo, sia in senso verticale (dalla capogruppo alle Bcc e viceversa) sia in senso orizzontale (le Bcc fra loro) è finalizzato al conseguimento di un livello di garanzia tale da poter rispondere, a livello di gruppo, ad ipotetiche situazioni di *stress* in ragione mantenimento della solidità patrimoniale di ciascuna Bcc e della necessità di evitare possibilità di contagio¹⁹⁵.

¹⁹¹ “In tale contesto si inseriscono le previsioni secondo cui è “statuto della capogruppo ad indicare il numero massimo delle azioni con diritto di voto che possono essere detenute da ciascun socio”, stante la previsione di una soglia massima di capitale detenibile pari a 100 mila euro, e la possibilità in capo alla capogruppo di “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” in base al comma 2 al comma 3 lett a) dell'art. 37 bis del Tub

¹⁹² Cfr., SEPE, *La “specialità” della capogruppo e del gruppo bancario cooperativo*, Intervento al Convegno, Le disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia in materia di gruppo bancario cooperativo, 2017, al sito www.rivistaodc.eu

¹⁹³ Cfr. *infra* par. 2.2.2

¹⁹⁴ Cfr. BELVISO, *Scopo mutualistico e capitale variabile nelle società cooperative*, Quaderni di Giurisprudenza commerciale, Milano, 2012, pag. 76.

¹⁹⁵ Cfr. CAPRIGLIONE, *Un deplorabile ritardo nell'attuazione della riforma delle bcc*, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 3/2016, pag. 229.

Il *cross guarantee scheme*, infatti, si manifesta in una garanzia reciproca tra capogruppo e affiliate, ovvero in un impegno contrattuale secondo il quale “la capogruppo garantisce tutte le banche affiliate per le obbligazioni da queste assunte e ciascuna banca affiliata garantisce la capogruppo e le altre banche affiliate per le obbligazioni di queste. La garanzia è disciplinata contrattualmente in modo da produrre l’effetto di qualificare le passività della capogruppo e delle banche affiliate come obbligazioni in solido di tutte le banche aderenti all’accordo ¹⁹⁶”.

L’accordo infatti presenta una duplice funzione rintracciabile *in primis* nell’obbligo che gli istituti facenti parte del gruppo assumano in solido, nel limite della propria garanzia individuale, le obbligazioni di ogni banca aderente che sia inadempiente nei confronti dei propri creditori e, *in secundis*, nella costituzione di un meccanismo infragruppo volto a tutelarne la liquidità e la resilienza¹⁹⁷.

A livello pratico tale schema si sostanzia nella costituzione, *ex ante*, di buffer di capitale e di liquidità presso la società capogruppo, utilizzabile, senza l’intromissione di ogni ostacolo giuridico o di fatto al rapido trasferimento di fondi propri e mezzi finanziari nell’ambito del gruppo, per garantire il tempestivo adempimento delle obbligazioni di ciascun altro aderente ¹⁹⁸. Tale buffer sarà costituito e/o mediante “la sottoscrizione di azioni emesse dalla capogruppo computabili come capitale di migliore qualità (CET1)” o tramite “la creazione di fondi dedicati, patrimonialmente separati dagli altri fondi e riserve della capogruppo e delle altre società del gruppo, utilizzabili esclusivamente per interventi di sostegno intra-gruppo”, in proporzione alle esposizioni ponderate per il rischio di ciascuna banca affiliata e nel rispetto dei requisiti in materia di *capital adequacy*¹⁹⁹. Il legislatore ha infatti previsto un limite soglia alla possibilità di contribuzione e/o sottoscrizione fissato “entro il limite massimo delle risorse patrimoniali eccedenti i requisiti obbligatori²⁰⁰ a livello individuale”, ovvero nella disponibilità del cd. *free capital*.

¹⁹⁶ Cfr. BANCA D’ITALIA, *Documento per la consultazione, Disposizioni di Vigilanza Gruppo Bancario Cooperativo*, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, aggiornata al 2 novembre 2016, cit., pag. 617.

¹⁹⁷ Cfr. BCE, *Parere della Banca Centrale Europea del 31 agosto 2016 sulla circolare della Banca d’Italia recante disposizioni di attuazione della riforma delle banche di credito cooperativo italiane*, par. 1.6, al sito www.bancaditalia.it

¹⁹⁸ Cfr. BANCA D’ITALIA, *Documento per la consultazione, Disposizioni di Vigilanza sul Gruppo Bancario Cooperativo*, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, Aggiornato al 2 novembre 2016, pag. 617, al sito www.bancaditalia.it

¹⁹⁹ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, cit., pag. 135.

²⁰⁰ Per quanto riguarda i requisiti obbligatori essi sono individuati nella Parte Terza, Capitolo 5 Sezione III del Documento per la consultazione, Disposizioni di Vigilanza Gruppo Bancario Cooperativo, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, Aggiornato al 2 novembre 2016 e si sostanziano nella somma del

-requisito di cui all’art. 92, par. 1, CRR (requisito di primo pilastro);

-l’eventuale requisito specifico imposto dall’autorità competente ai sensi della Parte Prima, Titolo III, Capitolo 1, Sezione III, par. 5 (requisito specifico di secondo pilastro);

Di particolare rilevanza è l'obbligatorietà di tale vincolo di garanzia, carattere discriminante rispetto agli "accordi di finanziamento" infragruppo disciplinati dall'articolo 69 *duodecies* del Tub²⁰¹.

Al comma 1 infatti l'articolo 69 *duodecies* prevede la "possibilità e non l'obbligo di concludere un accordo per fornirsi sostegno finanziario", limitando però tale circostanza ai casi in cui si verificano "i presupposti per l'intervento precoce", definiti nella direttiva BRRD, vincolando, quindi, l'esistenza delle risorse disponibili al momento della manifestazione della situazione e non *ex ante* come nel caso del *cross guarantee scheme*²⁰².

L'introduzione di tale meccanismo si inserisce nel quadro di un rafforzamento di carattere individuale, dato dalla maggiore stabilità patrimoniale del gruppo, e di tutela macroeconomica, in un'ottica protezionistica nei confronti dei creditori delle banche partecipanti, al fine di garantirne in ogni momento la possibilità di rimborso delle obbligazione assunte²⁰³; ciò si inserirà nel *dictat* legislativo di "evitare, ove necessario, l'assoggettamento delle banche alle procedure di risoluzione di cui al D.Lgs. n. 180/2015 o alla procedura di liquidazione coatta amministrativa di cui all'art. 80 e ss del TUB²⁰⁴", procedure che negli ultimi anni hanno riguardato in maniera marcata il settore del credito bancario cooperativo.

- il requisito combinato di riserva di capitale di cui alla Parte Prima del medesimo documento, Titolo II, Capitolo I.

²⁰¹ Articolo riguardante la disciplina degli accordi di gruppo introdotto, a seguito del recepimento della Direttiva 59/2014/UE, BRRD, con il DLgs. 181 del 2015.

²⁰² Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 136.

²⁰³ Cfr. SACCO GINEVRI, *Intervento, Convegno, Struttura organizzativa bancaria e aggregazione di gruppo*, Roma, 14 marzo 2017.

²⁰⁴ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Documento per la consultazione, Disposizioni di Vigilanza Gruppo Bancario Cooperativo*, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, Aggiornato al 2 Novembre 2016, parte terza, cap. V, sez. III, paragrafo 2, al sito www.bancaditalia.it

2.2.4 Il Fondo Temporaneo

L'ultimo aspetto che mi preme approfondire della riforma, prima di passare ad analizzare nel successivo capitolo le *community bank* americane, riguarda la costituzione ed il funzionamento del fondo temporaneo, costituito ai sensi della legge 49/2016 e finalizzato a facilitare le aggregazioni tra le banche di credito cooperativo appartenenti alla categoria²⁰⁵.

L'articolo 2 bis della legge 49/2016 prevede che “durante la fase di costituzione di gruppi bancari cooperativi, gli obblighi derivanti dall'art. 33 comma 1 *bis*... sono assolti...fino alla data di adesione della banca ad un gruppo bancario cooperativo, dall'adesione della stessa ad un Fondo Temporaneo delle banche di credito cooperativo ... di natura privatistica”.

Dalla lettura del sopracitato articolo emerge il carattere dell'obbligatorietà della partecipazione al fondo, in quanto l'adesione ad esso svolge una funzione “anticipatoria”²⁰⁶ della partecipazione ad uno o più gruppi bancari; rileva inoltre il carattere provvisorio di tale fondo, essendo esso “strumento mutualistico-assicurativo” volto a “favorire, in base a quanto definito nel proprio statuto, processi di consolidamento e di concentrazione delle banche di credito cooperativo”²⁰⁷, operante, soltanto durante tutta la fase costitutiva dei gruppi, fino all'adesione dell'ultima Bcc al gruppo bancario di riferimento²⁰⁸, “attraverso la promozione interventi di sostegno processi di consolidamento e di concentrazione tra le banche consorziate” in virtù del miglioramento “dell'efficienza nella prospettiva della costituzione dei gruppi bancari cooperativi”²⁰⁹.

²⁰⁵ CAPRIGLIONE, *Un deplorabile ritardo nell'attuazione della riforma delle Bcc*, *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 3/2016, pag. 229.

²⁰⁶ SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 136.

²⁰⁷ Articolo 2-bis, decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito con modifiche dalla legge 8 aprile 2016, n. 49.

²⁰⁸ “Il Fondo avrà una durata pari o comunque non superiore a quella prevista dall'articolo 2-bis del D.L. n. 18, del 14 febbraio 2016, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 49 dell'8 aprile 2016, e l'adesione dell'ultima banca di credito cooperativo consorziate al gruppo bancario cooperativo di riferimento ne determinerà lo scioglimento” Articolo 2 dello Statuto del Fondo temporaneo delle BCC, al sito www.fondotemporaneo.bcc.it

²⁰⁹ Cfr. CAPRIGLIONE, *Un deplorabile ritardo nell'attuazione della riforma delle bcc*, *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 3/2016, pag. 244.

Nell'ottica della provvisorietà si inquadra, inoltre, la previsione secondo cui, “al momento dell'adesione della banca di credito cooperativo al gruppo bancario cooperativo, i pregressi impegni, le attività in corso e i rapporti giuridici in essere derivanti dalla gestione del fondo vengono assunti dalle banche capogruppo e dal gruppo di riferimento, sulla base degli impegni di competenza verso lo stesso Fondo in precedenza assunti da ciascuna banca aderente”²¹⁰.

Un altro aspetto che vorrei puntualizzare riguarda il carattere privatistico del Fondo, fattispecie che si identifica sotto l'istituto giuridico del consorzio; sono riconducibili al Fondo, in quanto compatibili, le “disposizioni di cui al Libro V, Titolo X, Capo II del Codice Civile in materia di consorzi”, come previsto dal comma 2 dell'articolo 1 dello statuto del fondo. La scelta della forma consortile trova giustificazione in relazione alle funzioni svolte dall'ente, laddove è proprio l'articolo 2602 del codice civile che, specificando la mansione generale svolta dai consorzi, ricollega il Fondo all'interno di questa fattispecie²¹¹. Il carattere mutualistico inoltre, proprio della forma consortile, rende tale forma la più idonea a rappresentare lo scopo mutualistico del fondo, che si concretizza nella realizzazione di obiettivi comuni a favore dei consorziati²¹².

Le mansioni a cui esso deve adempiere, come previsto dallo statuto, riguardano “la sottoscrizione di strumenti di patrimonializzazione quali, ad esempio, prestiti subordinati, prestiti irredimibili, azioni di finanziamento ... emessi dalle banche consorziate, rilascio di garanzie e il supporto della cessione di crediti a favore delle banche interessate dalle operazioni aggregative ... banche consorziate”.

Benché la creazione di questo strumento sia potenzialmente di aiuto per la creazione dei gruppi bancari cooperativi, numerosi sono i profili che necessitano di essere disciplinati in maniera più specifica, laddove il carattere di discrezionalità previsto negli interventi del fondo appare portatore di una vaghezza e genericità che neppure le disposizioni di alcune “Linee Guida” da parte degli organi di vertice del Fondo hanno colmato.

²¹⁰ Articolo 1 comma 3 dello Statuto del fondo temporaneo secondo quanto previsto dall'art. 2 bis, decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito con modifiche dalla legge 8 aprile 2016, n. 49.

²¹¹ “Con il contratto di consorzio più imprenditori istituiscono un'organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese”, Codice Civile, Libro Quinto - Del lavoro, Titolo X - Della disciplina della concorrenza e dei consorzi, Capo II - Dei consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi, Sezione I - Disposizioni generali, Articolo 2602.

²¹² SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 144.

In conclusione, mi preme riportare le parole di Marco Bindelli²¹³, amministratore delegato ai rapporti con il Movimento del Credito Cooperativo della Bcc di Civitanova Marche e Montecosaro, auspicanti la “necessità di cambiamenti in chiarezza e trasparenza sulle priorità di presidio dei rischi e di distanza dai conflitti di interesse, effettivi ma anche latenti negli interventi dello stesso”, alla luce della precedente operatività del Fondo, non scevra da ombre.

Nei paragrafi precedenti mi sono soffermato ad approfondire gli aspetti principali voluti dal legislatore riguardanti il nuovo assetto che la struttura di credito cooperativo dovrà assumere in Italia.

Come già precedentemente enunciato²¹⁴ il motivo propulsore della riforma è da individuare nelle esigenze di un aumento della stabilità e della resilienza degli operatori auspicata a livello Europeo²¹⁵, laddove lo strumento aggregativo viene ritenuto necessario al fine della costituzione di operatori di “grandi dimensioni”²¹⁶, più funzionali, in virtù della loro maggiore dotazione patrimoniale, al raggiungimento di una maggiore stabilità finanziaria.

La grande dimensione infatti, non è dettata soltanto da esigenze di miglioramento in termini di capacità produttiva e di redditività, ma deriva, perlopiù, dalla necessità di una immediata risposta del settore, in termini di adeguamento, ai criteri imposti dall’Unione Bancaria in materia di controllo degli operatori bancari.

Il nuovo approccio voluto dal legislatore europeo, ricalca il cd. principio *one sizes fits all*²¹⁷, laddove il quadro normativo macroprudenziale di Basilea III impone gli stessi requisiti di capitale e di liquidità all’intero settore bancario indipendentemente dalle dimensioni dell’operatore²¹⁸.

L’orientamento della nuova disciplina europea sembra infatti non tener in considerazione la “biodiversità bancaria²¹⁹” che permette alle Bcc di conservare le loro caratteristiche valoriali e funzionali;

²¹³ Cfr. BINDELLI, *Bcc, ecco cosa non va nel Fondo Temporaneo delle banche di credito cooperativo*, intervento nell’assemblea ordinaria del 29 marzo sul Fondo Temporaneo delle Banche di credito cooperativo, 31/03/2017, consultabile al sito www.creditocooperativo.com

²¹⁴ Cfr. *infra* cap. 2 par. 2.2.1.

²¹⁵ Cfr. BANCA D’ITALIA, *Documento per la consultazione, Disposizioni di Vigilanza Gruppo Bancario Cooperativo*, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, aggiornato al 2 novembre 2016, al sito www.bancaditalia.it

²¹⁶ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, cit., pag. 88.

²¹⁷ Cfr. MASERA, *Le banche regionali e l’unione bancaria europea*, Il risparmio, 2014, cit., pag. 5 ss.

²¹⁸ Cfr. NEUBERGER, DORIS; RISSI, ROGER, *Macroprudential banking regulation: Does one size fit all?*, Thünen-Series of Applied Economic Theory n. 124, 2012, op. cit., pag. 4.

²¹⁹ Cfr. AZZI, REGGIO, *Biodiversità bancaria: quelle piccole (utili) grandi Bcc*, in *Cred. Coop.* n12, 2015, op. cit., pag. 11 ss.

l'individuazione delle regole da parte dell'organo europeo dovrebbe tener conto del principio di *proporzionalità* evitando situazioni di “*too small to comply*”²²⁰, nocive per il mantenimento della diversità bancaria.

Tale tipologia di approccio da parte del legislatore europeo si contrappone a quello seguito dal legislatore statunitense, il *tiered approach*, introdotto con il *Dodd Frank Act*²²¹ nella quale è rivolta specifica attenzione alle *community banks* americane.

Nel seguente capitolo mi soffermerò ad analizzare sia dal punto di vista economico, sia legislativo tale tipologia di intermediari bancari al fine di analizzare le peculiarità caratterizzanti questo tipo di operatori e procedere, così, a confrontarle con ciò che erano e ciò che saranno le Bcc nel nostro sistema creditizio.

²²⁰ Cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo: una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 4/2015-supplemento, pag. 68.

²²¹ Il *Dodd Frank Act*, entrato in vigore il 21 luglio 2010, è un complesso di riforme volute dall'allora presidente degli Stati Uniti d'America, Barack Obama, al fine di promuovere una più stretta e completa disciplina della finanza statunitense e garantire una maggiore tutela dei consumatori e del sistema economico, messo a dura prova dalla crisi economica.

Capitolo 3

3.1 *Community bank* americane

3.1.1 Che cosa sono le *Community bank*

Il termine "*community bank*" viene generalmente utilizzato per descrivere banche di medie e piccole dimensioni che si trovano e operano su aree geografiche limitate.

Esse si occupano prettamente dello svolgimento delle attività bancarie tradizionali di prestito alla clientela e di raccolta fondi, principalmente derivante da depositi locali da parte della clientela²²².

A livello legislativo, tuttavia, non esiste una definizione univoca di *community bank*: le tre autorità di settore regolanti il sistema bancario Statunitense, la *Federal Reserve*, l'*Office of the Controller of the Currency* (OCC) e la *Federal Deposit Insurance Company* (FDIC) categorizzano tale tipologia di intermediari secondo differenti soglie di attivo e secondo criteri non analoghi.

La Federal Reserve infatti definisce "*community bank*" le banche aventi un valore dell'attivo pari o inferiore a 10 miliardi di dollari²²³, mentre nella definizione riportata dall'OCC la soglia discriminante è rappresentata da un attivo inferiore ad 1 miliardo di dollari²²⁴.

Sulla stessa soglia rilevante prevista dall'OCC si basa la definizione data dalla FDIC, che definisce le *community bank* organizzazioni bancarie con meno di 1 miliardo di dollari in *asset*²²⁵; in tale definizione però, in caso di superamento della soglia considerata, è prevista l'analisi di una serie di criteri per la classificazione²²⁶.

²²² Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *FDIC Community Banking Study I*, Dicembre 2012, cit., pag. 6, al sito www.fdic.gov.com

²²³ Cfr. DUKE, "Remarks on Community Banks and Mortgage Lending at the Community Bankers, Symposium," Board of Governors of the Federal Reserve System, Novembre 2012, op. cit., pag. 14.

²²⁴ Cfr. OFFICE OF THE COMPTROLLER OF THE CURRENCY, *Community Bank Supervision: Comptroller's Handbook*, 2010, op. cit., pag. 5.

²²⁵ Cfr. MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, cit., pag. 7.

²²⁶ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *Community Banking Study FDIC Community Banking Study I*, Dicembre 2012, pag. 12 al sito www.fdic.gov.com

La nuova costruzione di definizione di *community bank* secondo la FDIC infatti si basa non solo sull' *asset-size limit* di 1 miliardo ma tiene anche in considerazione l'attività principale dell'intermediario bancario, che deve essere basata principalmente sulla raccolta di depositi e sull'erogazione dei prestiti²²⁷ e l'estensione geografica dell'operatività di tali intermediari, *proxy* del legame territoriale tra banca e territorio d'origine²²⁸.

Sintetizzando, i requisiti discriminati, secondo tale Autorità, per la caratterizzazione di una *community bank*, sono riassunti nella seguente tabella:

Tabella 3.1.1

Tutte le istituzioni bancarie con:	
➤	Attivo totale < 1 miliardo di dollari
➤	Attivo totale > 1 miliardo di dollari, se soddisfano tali requisiti
I.	Il rapporto loans/assets >33%
II.	Il rapporto core deposits/assets >50%
III.	Possiede più di uno sportello ma meno di settantacinque
IV.	Detiene sportelli in un massimo di tre stati diversi
V.	Possiede al massimo due sportelli in Aree metropolitane (MSA) ²²⁹

Fonte: Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC Community Banking Study I, 2012

Le *community bank* costituiscono la grande maggioranza delle banche statunitensi; stando ai dati pubblicati dalla Federal Deposit Insurance Corporation²³⁰ nel Giugno 2012²³¹, esse rappresentavano il 92,4% degli sportelli presenti sul territorio statunitense²³²;

²²⁷ Cfr. MARSH, *Federal Policy, Market Distorsions and the Challenges for Community Banks*, working paper n. 22, 17 settembre 2014, pag. 10.

²²⁸ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *FDIC Community Banking Study I*, December 2012, pag. 12, al sito www.fdic.gov.com

²²⁹ Secondo l'Office of Management and Budget, viene definita Area Statistica Metropolitana (MSA) un'area con una popolazione superiore a 500.000 abitanti.

²³⁰ "La Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) è una società governativa statunitense che fornisce assicurazioni ai depositanti presso banche statunitensi. La FDIC è stata creata dalla Legge bancaria del 1933 durante la Grande Depressione per ripristinare la fiducia nel sistema bancario americano. Dal passaggio della legge di riforma e protezione dei consumatori (Dodd-Frank Wall Street Act) nel 2011, la FDIC assicura depositi presso gli istituti membri fino a 250.000 dollari per categoria di proprietà." Definizione rintracciabile al sito www.fdic.gov.com

²³¹ Cfr. FDIC, STATISTICS ON DEPOSITORY REPORT, Giugno 2012, cit., par. II pag. 66.

²³² Tale analisi fa riferimento solo alle istituzioni bancarie assicurate a livello federale, e quindi rientranti nello studio Community Banking Study, *Statistics on Depository Institutions*, svolto dalla FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION. Tale

Tuttavia anche se più di 9 su 10 banche statunitensi erano *community banks* esse detenevano, tuttavia, solo il 14,2 % di tutte le attività delle istituzioni bancarie²³³.

Tabella 3.1.2

Tipo di organizzazione bancaria	Numero di banche	Percentuale di banche sul totale	Totale attivo (in miliardi)	Percentuale degli attivi sul totale
Community bank	6798	92,4%	1.971	14,2%
Non community bank	558	7,6%	11.920	85,8%
Totale	7356	100%	13.891	100%

Source: Federal Deposit Insurance Corporation, *Statistics on Depository Institutions, 2012*

All'interno della categoria tuttavia c'è una notevole eterogeneità di *asset* detenuti.

Tabella 3.1.3

Dimensione delle "community bank"	Numero di community bank	Percentuale sul totale delle banche americane	Totale attivo Aggregato (in miliardi)	Percentuale Attivo detenuto detenuti sul totale asset intero settore bancario
<\$100M	2.357	32%	136,211	1,0%
\$100M to \$500M	3.480	47,3%	774,980	5,6%
\$500M to \$1B	632	8,6%	433,930	3,1%
>1\$B	329	4,5%	626,760	4,5%
Totale	2798	92,4%	1.971,833	14,2%

Source: Federal Deposit Insurance Corporation, *Statistics on Depository Institutions, 2012*

La grande eterogeneità all'interno della categoria considerata porta generalmente ad una suddivisione delle *community bank* a seconda del livello di attivo detenuto.

studio, svolto *una tantum* sarà funzionale soltanto ad inquadrare il ruolo svolto da tali operatori nel settore bancario Usa in relazione alle banche di grandi dimensioni. Essendo essa un'analisi contingente al mio elaborato mi riservo di inserirla pur con dati del 2012.

La tabella 3.1.3 ci mostra come la maggior parte dell'industria bancaria americana sia composta da banche che presentano un livello di *asset* compreso tra 100 milioni e 1 miliardo di dollari.

Esse, definite *community bank* di medie dimensioni²³⁴ rappresentano più del 50% di tutti gli istituti bancari presenti negli Stati Uniti. Come si può notare inoltre, circa il 30% del totale del settore bancario americano è rappresentato da *community small bank* che in aggregato detengono solo l'1% degli *asset* totali del settore.

3.2.1 Il ruolo delle *Community bank*

Dopo aver definito le *community bank*, intendo soffermarmi sul ruolo cruciale che esse svolgono all'interno del settore finanziario americano. Esse garantiscono un supporto all'economia locale ed una possibilità di accesso al settore bancario in territori laddove, senza la presenza di tali istituzioni, molti americani non avrebbero accesso a tale settore²³⁵.

Le *community bank* servono infatti zone rurali, piccole città, clienti e mercati che non sono ampiamente serviti da altre banche poiché il posizionamento di una succursale in queste zone da parte di grandi istituzioni bancarie risulterebbe svantaggioso a causa della limitatezza del campo di operatività; tale motivazione è alla base dell'attitudine, da parte di quest'ultimi, di stabilire filiali solo in aree più popolate e urbanizzate²³⁶.

L'operatività delle istituzioni bancarie in esame è molto estesa; basti pensare che esse sono attive in circa 1200 contee²³⁷ americane che non presentano la presenza di nessun altro intermediario bancario²³⁸.

L'attività delle *community bank* si basa sullo stabilimento di relazioni di lunga durata con la comunità in cui esse operano.

²³⁴ Cfr. MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, pag. 10; Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, FDIC Community Banking Study, *Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, pag. 7.

²³⁵ Cfr. MARSH, *Federal Policy, Market Distorsions and the Challenges for Community Banks*, working paper n. 22, 17 settembre 2014, cit., pag. 13.

²³⁶ Cfr. KELLY, KHAYUM, PRICE, *Equipment Lease Finance: The role of Community Bank*, Romani College of Business, University of Indiana, Working Paper n. 35, Ottobre 2014, op.cit., pag. 20.

²³⁷ La contea rappresenta il secondo livello amministrativo nell'ordinamento USA. Esse sono sottoposte alla direzione degli Stati Federali e costituiscono un livello intermedio di regolamentazione tra quest'ultimi ed i comuni. Attualmente si contano 3141 tra contee ed amministrazioni riconducibili a queste negli USA.

²³⁸ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *FDIC Community Banking Study, Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, nota 19, pag. 23.

Il loro *business* principale, ovvero l'intermediazione creditizia, è basato sulla conoscenza diretta del cliente, e ciò consente alle stesse di avere un giudizio sul merito creditizio di quest'ultimo più diretto e veritiero²³⁹, dovuto al peculiare rapporto banca/cliente.²⁴⁰

Ciò permette a queste istituzioni di superare l'utilizzo di modelli statistici nell'individuazione del *creditworthiness* del cliente; questi modelli, perlopiù utilizzati da banche di grande dimensioni, funzionano in maniera efficiente su larga scala, ma presentano problematiche qualora applicati a realtà territoriali limitate.

Tali metodologie infatti possono dar luogo a fenomeni di selezione avversa²⁴¹, laddove i criteri discriminanti utilizzati nel modello non risultano effettivamente capaci di discernere l'effettiva "bontà" del creditore²⁴², fattispecie notevolmente più probabile se essi si vanno ad implementare su campioni ridotti.

Lo sviluppo del territorio in cui operano, il sostegno economico/finanziario alle imprese e la conseguente creazione di posti di lavoro sono i principali obiettivi perseguiti da questo tipo di intermediari²⁴³.

Come nel caso del settore bancario cooperativo all'interno del nostro paese²⁴⁴, esse svolgono a favore di piccole imprese, consumatori locali e fruitori di servizi operanti nel settore agricolo attività bancarie tradizionali come assunzione di depositi, concessione prestiti ed altre semplici servizi finanziari; in virtù del legame diretto con la controparte, tali operatori vengono considerati banche "di relazione"²⁴⁵.

²³⁹ Cfr. REINHART, *Regulatory Reform: Examining How New Regulations Are Impacting Financial Institutions, Small Businesses, and Consumers: Field Hearing before the House Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit of the Committee on Financial Services*, House Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit of the Committee on Financial Services, 112th Cong., 1st sess., 2011, op. cit., pag. 79.

²⁴⁰ È da tenere in considerazione il cd. "rischio cattura" derivante da tale caratteristica. Se infatti la teorica vicinanza con il territorio dovrebbe generare vantaggi informativi in grado di incrementare la qualità della selezione del merito di credito, può contribuire a generare condizionamenti tali da compromettere l'oggettività e l'imparzialità delle decisioni di finanziamento. Per evitare tale situazione, peraltro riscontrabile in maniera analoga nella realtà del credito cooperativo italiano, il Titolo VII capitolo 1 Sezione III della Circolare BI n. 229/1999 prevede che "La conoscenza diretta dei soci e della clientela non esclude la necessità che le banche di credito cooperativo assumano le attività di rischio con la massima attenzione; a tal fine, le decisioni attinenti all'erogazione del credito sono normalmente assunte in forma collegiale.... Il consiglio di amministrazione fissa i limiti quantitativi entro i quali sono esercitabili i poteri delegati in materia di erogazione del credito".

²⁴¹ Per selezione avversa si intende la "possibile conseguenza di una situazione di asimmetria informativa, in cui un'informazione rilevante per la conclusione di una transazione è conoscenza privata del venditore o del compratore", cfr VARIAN, *Microeconomia*, libreria editrice Cafoscarina, 2012, cir., pag. 244

²⁴² Cfr. MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, pag. 11.

²⁴³ Cfr. MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, pag. 15; Cfr. DEFATTA, *The Future of Community Banks and Their Role in the Changing Economy*, The University of Southern Mississippi, Honors Theses. 352, Dicembre 2015, op. cit., pag. 7.

²⁴⁴ Cfr. *Infra* cap. 2 par. 2.1.2.

²⁴⁵ Cfr. CRITCHFIELD, *Community Banks: Their Recent Past, Current Performance, and Future Prospects*, FDIC Banking Review, Gennaio 2005, op. cit., pag. 8.

In termini di servizi finanziari, le *community bank* fornivano, nell'anno 2012, il 48,1% del totale dei prestiti a piccole medie imprese emessi dalle banche statunitensi, il 15,7% del totale dei prestiti ipotecari residenziali, il 42,8% del totale prestiti al settore agricolo e detenevano una quota di depositi pari al 20% del totale depositi del settore bancario americano²⁴⁶.

Per comprendere meglio l'importanza che esse rivestono all'interno del tessuto economico/finanziario statunitense nel prossimo paragrafo mi soffermerò ad esplorare le aree sopracitate in maniera più dettagliata facendo riferimento ad uno studio condotto dalla *Federal Deposit Insurance Corporation* nel 2012, riguardante la funzioni di tali istituti all'interno dell'economia Americana.

Essendo tale analisi semplicemente esplicativa del ruolo di tali operatori e non costituendo il fine ultimo del mio elaborato mi riservo di inserirla pur con dati del 2012.

²⁴⁶ I dati si riferiscono all'anno 2012, FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *FDIC Community Banking Study, Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, nota 18, pag 21.

3.2.1 I servizi finanziari

Le piccole imprese detengono una quota di mercato rilevante all'interno economia americana.

Nell'anno 2012, esse hanno rappresentato il 46 % del prodotto interno lordo privato non agricolo, il che significa che esse hanno generato quasi la metà di tutta la produzione negli Stati Uniti²⁴⁷. Le piccole imprese, inoltre, forniscono circa il 50% dei posti di lavoro nell'economia²⁴⁸; esse sono considerate il "motore" di creazione di lavoro negli USA e sono ritenute vitali per la ripresa economica. Come detto nel paragrafo precedente esse dipendono dalle *community bank* per i servizi finanziari di fornitura del credito. Ciò è fondamentale per alimentare i loro investimenti e garantire la creazione di posti di lavoro. Alla fine del 2012 il settore bancario deteneva 334,2 miliardi in prestiti a piccole imprese²⁴⁹.

Tabella 3.2.1

Tipo di organizzazione bancaria	Prestiti a piccole imprese (in miliardi di \$)	Percentuale di prestiti a piccole imprese
Community bank	\$160,923	48,2%
Non community bank	\$173,290	51,8%
Totale	334,213	100%

Source: Federal Deposit Insurance Corporation, *Statistics on Depository Institutions, 2012*

Come si può vedere dalla tabella 3.2.1 nell'anno 2012 le *community bank* detenevano a bilancio circa 160 miliardi di dollari in prestiti a piccole imprese, rappresentando circa il 48% del totale dei prestiti erogati a tale categoria.

²⁴⁷ Cfr. KOBE, *Small Business GDP: Update 2002–2012*, SBA Office of Advocacy, Working paper n. 390, Gennaio 2012.

²⁴⁸ Cfr. US CENSUS BUREAU, *Statistics of US Businesses (anno 2012)*, Ottobre 2012, op. cit., pag. 15, al sito www.census.gov.com

²⁴⁹ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *FDIC Community Banking Study, Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, nota 18, pag. 20.

Se si va ad analizzare la distribuzione della fornitura del credito all'interno della categoria, considerando il dato dimensionale delle *community bank*, si può notare come le banche che presentino un attivo compreso tra 500 milioni e 1 miliardo di dollari siano quelle che forniscono la più grande quantità di prestiti a piccole imprese, all'incirca il 22% del finanziamento che esse ricevono dell'intero settore²⁵⁰.

Tabella 3.2.2

Dimensione della <i>community bank</i>	Prestiti a piccole imprese (in miliardi di dollari)	Percentuale di prestiti a piccole imprese
<\$100M	12,210	3,7%
\$100M a \$500M	76,105	22,8%
\$500M a 1B	35,777	10,7%
>\$1B	36,829	11,0%
totale	160,923	48,2%

Source: Federal Deposit Insurance Corporation, *Statistics on Depository Institutions, 2012*

Altro importante servizio a sostegno dello sviluppo economico e dell'economia del paese riguarda l'erogazione di prestiti ipotecari residenziali.

La proprietà di un immobile residenziale è parte vitale dell'economia americana. Il governo degli Stati Uniti ha incoraggiato, per decenni, l'acquisto di immobili attraverso diverse politiche economiche e di agevolazioni fiscali²⁵¹.

Detenere un immobile contribuisce ad arricchire e a migliorare a livello qualitativo il territorio di appartenenza, per via della maggiore vivibilità dello stesso rispetto a zone rurali²⁵².

Secondo un'analisi condotta dalla Federal Reserve nel 2012 gli immobili ad uso residenziale costituiscono il 32% degli *asset* detenuti dalle famiglie americane, dato che dimostrava come tale proprietà sia fondamentale per le famiglie USA²⁵³.

²⁵⁰ Cfr. MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, pag. 18.

²⁵¹ Cfr. VENTRY, "The Accidental Deduction: A History and Critique of the Tax Subsidy for Mortgage Interest," *Law and Contemporary Problems*, Ottobre 2010, cit., pag. 234 ss., nel quale analizza il ruolo e l'influenza delle politiche fiscali e delle sovvenzioni federali dagli 1950 ad oggi a sostegno del settore immobiliare; Cfr. FEDERAL RESERVE, *Bollettino n. 97*, Dicembre 2010, cit., pag. 82, in cui viene riportato che circa il 50% dei prestiti riguardanti l'acquisto di immobili ad uso residenziale sono sostenuti dal governo.

²⁵² "Lo sviluppo di zone residenziali riduce il tasso di criminalità e favorisce l'integrazione nel territorio della comunità", cfr. MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, cit., pag. 19.

²⁵³ Cfr. FEDERAL RESERVE BANK OF SAN FRANCISCO, *FRBSF Economic Letter*, November 3, 2010, al sito www.federalreserve.gov

Pochi individui, tuttavia, sono in grado di acquistare una casa senza ottenere un prestito ipotecario.

Solo 11% degli acquisti di proprietà immobiliari, infatti, sono effettuati senza ricorrere ad un prestito, il che significa che circa 9 americani su 10 richiedono un mutuo per acquistare la loro casa²⁵⁴.

Tabella 3.2.3

Tipo di organizzazione bancaria	Ammontare di prestiti residenziali (in miliardi di \$)	Percentuale dei prestiti residenziali sul totale
Community bank	398,168	15,7%
Non community bank	2.138,394	84,3%
Totale	2.536,563	100%

Source: Federal Deposit Insurance Corporation, Statistics on Depository Institutions, 2012

Alla fine del 2012, le banche americane detenevano 2,5 trilioni di dollari in prestiti ipotecari residenziali (tabella 3.2.3).

Su tale ammontare, le *community bank* detenevano 398 miliardi di dollari, ovvero circa il 15,7 %.

Tabella 3.2.4

Dimensione della community bank	Ammontare di prestiti residenziali (in miliardi di \$)	Percentuale dei prestiti residenziali sul totale
<\$100M	26,254	1,04%
\$100M a \$500M	158,631	6,25%
\$500M a 1B	90,634	3,57%
>1B	122,648	4,84%
Totale	398,168	15,7%

Source: Federal Deposit Insurance Corporation, Statistics on Depository Institutions, 2012

La tabella 3.2.4 raffigura le quote relative dei mutui ipotecari residenziali detenuti dalle *community bank*, classificati in base alla dimensione dell'intermediario.

²⁵⁴ Cfr. NATIONAL ASSOCIATION OF REALTORS, "January Existing-Home Sales Hold with Steady Price Gains, Seller's Market Developing.", Febbraio 2013.

La ridotta quantità di mutui in portafoglio è conseguenza diretta del fatto che tali banche detenevano l'ammontare dei prestiti ipotecari nel proprio bilancio, senza ricorrere in maniera frequente ad operazioni di cartolarizzazione²⁵⁵ per disfarsene e, non avendo le adeguate coperture patrimoniali necessarie alla prevenzione di crisi bancarie dovute ad un'eventuale inadempienza dei creditori, sono impossibilitate ad aumentare la quantità di credito erogato²⁵⁶.

Altro aspetto rilevante è, infine, il ruolo che esse svolgono a favore del settore agricolo. Il settore agricolo ha rappresentato, nel 2012, circa l'1% del prodotto interno lordo americano, con un valore economico aggregato di circa 132 miliardi²⁵⁷.

Nel triennio 2009-2012, circa l'83% della produzione alimentare domestica è finita sulla tavola delle famiglie americane²⁵⁸, a riprova di come questo settore sia cruciale non solo per l'economia statunitense ma anche nelle decisioni giornaliere degli abitanti americani.

Il settore agricolo dipende in maniera stretta dall'esistenza delle *community bank*.

Le piccole aziende operanti nel settore primario si basano sul finanziamento da parte di questo tipo di intermediari; esse necessitano infatti di prestiti a breve termine per la produzione di nuove colture o per l'acquisto di bestiame e a lungo termine per l'acquisto di nuovi macchinari e l'implementazione dell'area di produzione²⁵⁹.

Tali banche forniscono \$ 2 per ogni \$ 5 di credito utilizzato per finanziare la produzione agricola o l'acquisto terreni agricoli. A fine 2012, tutte le banche in USA detenevano 59,3 miliardi di dollari in *farm loans* e 67,9 miliardi di dollari in *farmlands loans*²⁶⁰.

Di questo totale, le *community bank* hanno detenuto rispettivamente 25,4 miliardi di dollari e 29,8 miliardi di dollari²⁶¹.

²⁵⁵ Pratica finanziaria (nota nei mercati internazionali con il termine di *securitization*) di aggregazione di differenti tipi di attività reali o di crediti, nonché altre attività finanziarie non negoziabili, ma suscettibili di generare flussi di cassa pluriennali, e della loro successiva rivendita a vari investitori, sotto forma di obbligazioni, titoli a reddito fisso garantiti da pacchetti di tali attività finanziarie. Operativamente i crediti vengono ceduti ad una società veicolo SPV e la cessione avviene Pro Soluta, cfr. CATELANI, "Home loans, securitization, subprime mortgage crisis. A critical essay in retrospection", *Economia-ricerche*, 2011, op. cit., pag. 144.

²⁵⁶ Cfr., MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, pag. 18.

²⁵⁷ Cfr. US DEPARTMENT OF COMMERCE, "Interactive Access to Industry Economic Accounts Data, Value Added by Industry," Bureau of Economic Analysis, Novembre 2012, al sito www.bea.gov

²⁵⁸ Cfr. UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE ECONOMIC RESEARCH SERVICE, "US Agricultural Trade, Import Share of Consumption," Outlook for U.S. Agricultural Trade, Novembre 2013, consultabile al sito www.ers.usda.gov

²⁵⁹ Cfr. MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, pag. 13.

²⁶⁰ I "farm loans" sono definiti come prestiti agricoli concessi ai fini del finanziamento dell'agricoltura con importo originale minore di 500.000 dollari, mentre per "farmlands loans" si intendono tutti i prestiti alle aziende agricole, compresi anche i prestiti eccezionali garantiti da terreni agricoli con importi minori di 500.000 dollari, cfr. MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, pag. 25.

²⁶¹ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, FDIC Community Banking Study, *Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, nota 18, pag. 23.

Tabella 3.2.5

Tipo di organizzazione bancaria	Farm loan (in miliardi di dollari)	Percentuale di farm loan sul totale	Farmland loan (in miliardi di dollari)	Percentuale di farmland loan sul totale
Community bank	\$25,400	42,8%	\$29,800	43,8%
Non community bank	\$33,927	57,2%	\$38,179	56,2%
Totale	59,327	100%	67,980	100%

Source: Federal Deposit Insurance Corporation, *Statistics on Depository Institutions, 2012*

Coerentemente con la loro funzione nelle aree rurali, le *community bank* fornivano una grande quantità di credito al settore agricolo, circa il 43% del totale. Questo dato rileva in maniera particolare se comparato con la percentuale di attivo detenuto da queste istituzioni, circa il 14% del totale attivo dell'intero settore bancario USA²⁶².

Tali operatori svolgono un ruolo primario a sostegno del settore agricolo e, pur detenendo solo una piccola parte degli *asset* bancari americani, il dato ci mostra come non ci sia nessun'altra istituzione bancaria così attenta alle esigenze di questo settore ed in grado di garantirne mantenimento e sviluppo²⁶³.

La mancanza di sostituti per i servizi bancari forniti nelle aree rurali enfatizza ulteriormente il ruolo delle *community bank* nei prestiti alle aziende²⁶⁴. Con meno del 30% di uffici bancari nelle aree rurali²⁶⁵, le banche più grandi tendono ad essere più geograficamente lontane dall'agricoltura e devono sostenere maggiori costi di monitoraggio qualora prestino a piccoli mutuatari come le aziende agricole e le piccole imprese rurali.

Per questa ragione esse sono poco propense a fornire credito a tale settore e l'idea che esse in futuro siano in grado di sostituire le *community bank* nel prestito alle aziende agricole locali sembra quantomeno remota²⁶⁶.

²⁶² Cfr. *infra* cap. 3 par. 3.1.1.

²⁶³ FEDERAL RESERVE, *The Role of Community Banks in the U.S. Economy*, Research Paper n. 12, Ottobre 2012, pag. 5, consultabile al sito www.federalreserve.gov

²⁶⁴ Cfr. WILLIAM KEETON, *The Role of Community Banks in the US Economy*, 2003, cit., pag. 26.

²⁶⁵ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *FDIC Community Banking Study, Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, nota 18, pag. 14, in cui viene analizzato come nelle aree rurali, definite come aree con meno di 50 mila abitanti, la presenza di uffici bancari di banche di grandi dimensioni è ridotta l'approvvigionamento di risorse finanziarie deriva principalmente da banche di piccole dimensioni.

²⁶⁶ Cfr. MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, pag. 16.

Il servizio di deposito al dettaglio è un altro aspetto fondamentale per l'economia sotto diversi punti di vista. In primo luogo, i consumatori e le piccole imprese utilizzano i conti di deposito per gestire i contanti mentre per le banche essi sono il mezzo di raccolta (insieme alle obbligazioni bancarie) di risorse finanziarie da investire in attività remunerative²⁶⁷.

Se da un lato infatti l'erogazione del credito è il *core business* delle *community bank* dal lato dell'attivo, è altrettanto vero che la raccolta di depositi è l'attività principale di questi operatori dal lato del passivo²⁶⁸.

Tabella 3.2.6

Tipo di organizzazione bancaria	Depositi al dettaglio detenuti (in miliardi di dollari)	Percentuale dei depositi detenuti sul totale (in miliardi di dollari)
Community bank	1.404,138	20,11%
Non community bank	5.577,320	79,89%
Totale	6.981,458	100%

Source: *Federal Deposit Insurance Corporation, Statistics on Depository Institutions, 2012*

A fine 2012 le banche USA detenevano \$ 6.98 trilioni di dollari in depositi *retail*. Di questi le *community bank* detenevano 1,4 trilioni di dollari nei depositi al dettaglio, rappresentativi di una quota del 20% del totale; il fatto che esse detenevano mediamente un dollaro su cinque sta a dimostrare l'importanza che esse ricoprivano all'interno di questa statistica.

Un secondo aspetto fondamentale riguarda la raccolta di depositi al dettaglio in aree rurali, dove i clienti hanno meno opzioni bancarie²⁶⁹. Come già accennato in precedenza²⁷⁰, le *community bank* svolgono un ruolo estensivo di fornitura di servizi nelle aree non metropolitane sfornite di sportelli di grandi banche; ciò contribuisce a

²⁶⁷ CLARK, *The Role of Retail Banking in the US Banking Industry: Risk, Return, and Industry Structure*, research paper n. 12, New York, dicembre 2007.

²⁶⁸ A causa delle ridotte dimensioni di questi intermediari bancari avviene principalmente tramite depositi e meno frequentemente tramite l'emissione prestiti obbligazionari, cfr FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, nota 18, pag. 34.

²⁶⁹ Cfr. FEDERAL RESERVE, *The Role of Community Banks in the U.S. Economy*, Research Paper n. 12, ottobre 2012, pag. 4, in cui viene specificato che senza la presenza di *community bank* circa 16 milioni di americani non avrebbero accesso all'attività bancaria.

²⁷⁰ Cfr. *infra* cap. 3 par 3.1.1.

spiegare come esse detengano una quota di depositi pari a circa il 70% del totale nelle aree rurali²⁷¹.

Tabella 3.2.7

Dimensione della community bank	Ammontare di depositi posseduti (in miliardi di dollari)	Percentuale di depositi detenuti sul totale
<\$100M	\$104,451	1,5%
\$100M a \$500M	\$566,505	8,11%
\$500 a 1B	303,698	4,35%
>\$1B	429,482	6,15%
Totale	1.404,138	20,11%

Source: Federal Deposit Insurance Corporation, *Statistics on Depository Institutions, 2012*

Per quanto attiene invece alla distribuzione dei depositi all'interno della categoria si può vedere, dalla tabella 3.2.7, come essi rispecchiano la dimensione dell'operatore bancario, con le *community bank* di medie dimensioni che detenevano la più grande quota all'interno della categoria e le più piccole solamente una piccola quota, pari all'1,5% del totale.

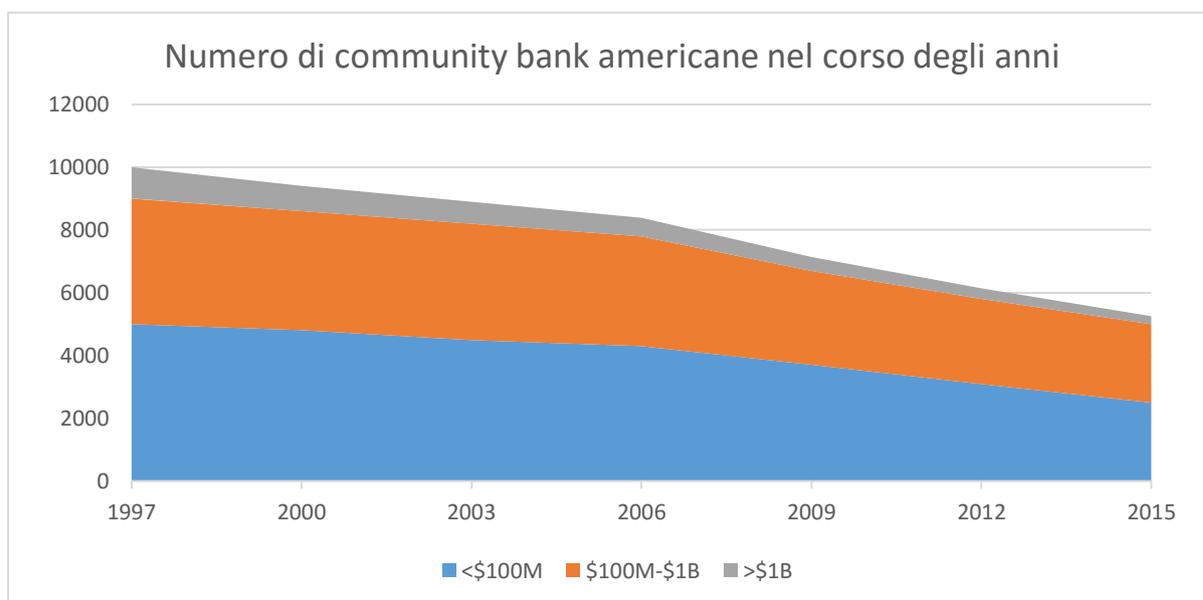
²⁷¹ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *FDIC Community Banking Study, Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, nota 19, pag. 24.

3.3.2 La performance delle Community bank

Le *community bank*, come illustrato nel paragrafo precedente,²⁷² si sono dimostrate fondamentali all'interno dell'economia statunitense nel corso degli anni. Nelle pagine seguenti analizzerò la *performance* di tali istituti nel corso del tempo, analizzando il loro operato alla luce delle diverse tipologie di congiuntura economica nel quale essi sono trovate ad operare.

Per prima cosa vorrei porre la mia attenzione sul *trend* riguardante la variazione del numero di tali istituti nel corso del tempo.

Grafico 3.3.1



Fonte: *Aggregate Condition and Income Data by Geographic Region, FDIC-Insured Community Banks, FDIC, 1997-2015*

Il grafico 3.3.1 ci mostra come, considerando il periodo che va dal 1997 al 2015 il numero di *community bank* sia diminuito, arrivando a toccare le 5585 unità nel 2015, a fronte di un numero di partenza di quasi 10.000 unità.

²⁷² Cfr. *infra* cap. 3 par 3.1.1

Chiaramente, per giustificare tale declino, non si può non considerare il contesto in cui tali banche hanno operato²⁷³.

Il contesto economico, i bassi tassi di interesse, la difficoltà nell'ottenere profitto dall'intermediazione creditizia hanno sicuramente contribuito a determinare nel corso degli anni una diminuzione del numero di questi operatori²⁷⁴, senza considerare, peraltro, fusioni o acquisizioni che, all'interno della categoria, hanno senz'altro contribuito alla riduzione di tale numero.

Altro aspetto da considerare nell'analisi di questo grafico è quello relativo all'ammontare degli *asset* nelle categorie considerate. Alcune banche, entrate come *community bank* poiché rispettanti i requisiti di identificazione proposti dalla FDIC potrebbero aver incrementato il loro valore dell'attivo e perciò essere uscite dal campione di analisi considerato, diventando di dimensioni più grandi²⁷⁵.

Oltre alle considerazioni riguardanti il numero di banche in uscita dal campione occorre riflettere anche su come la quantità in entrata nel campione sia stata particolarmente basso nel corso dell'ultimo decennio, generando uno scarso *turn-over* all'interno della classe considerata, per le difficoltà nella costituzione di nuovi intermediari creditizi a livello economico²⁷⁶ e a livello legislativo, dove la nuova regolamentazione volta al mantenimento della stabilità degli enti creditizi richiede requisiti più stringenti per la concessione della licenza bancaria²⁷⁷.

Come ho fatto in precedenza²⁷⁸ considererò per la quantificazione della *performance* bancaria alcuni parametri, comunemente utilizzati in questo settore.

²⁷³ Cfr. CARLSON E MITCHENER in "Branch Banking as a Device for Discipline: Competition and Bank Survivorship during the Great Depression." *Journal of Political Economy* 117, 2009, op. cit., pag. 210.

²⁷⁴ Cfr. COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS ISSUE BRIEF, "The performance of community banks over time", Agosto 2016, op. cit., pag. 3.

²⁷⁵ Stando ad un'analisi condotta nel 2015 dalla FED il 90% del *drop-off* relativo all'anno 2014-2015 è stato determinato da questa fattispecie, cfr. POWELL, *Trends in Community Bank Performance over the Past 20 Years*, *community bank* Speech, settembre 2016, al sito www.federalreserve.gov

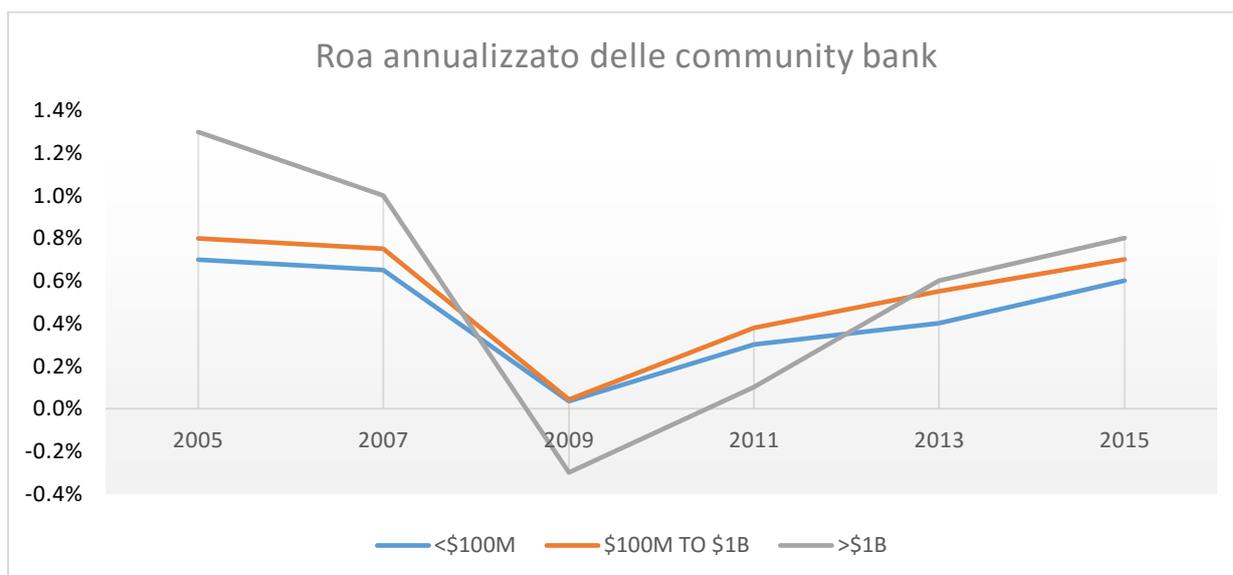
²⁷⁶ La grande recessione non ha sicuramente contribuito ad aumentare questo parametro.

²⁷⁷ Cfr. ADAMS, GRAMLICH, "Where Are All the New Banks? The Role of Regulatory Burden in New Bank Formation." *Review of Industrial Organization*, 2016, op. cit., pag. 181 ss.

²⁷⁸ Cfr. *infra* cap. 1 par 1.2.1 e cap. 2 par. 2.1.2.

Il primo parametro che vado ad analizzare riguarda il rendimento annuale degli attivi (Roa)²⁷⁹.

Grafico 3.3.2



Aggregate Condition and Income Data by Geographic Region, FDIC-Insured Community Banks, FDIC, 2005-2015

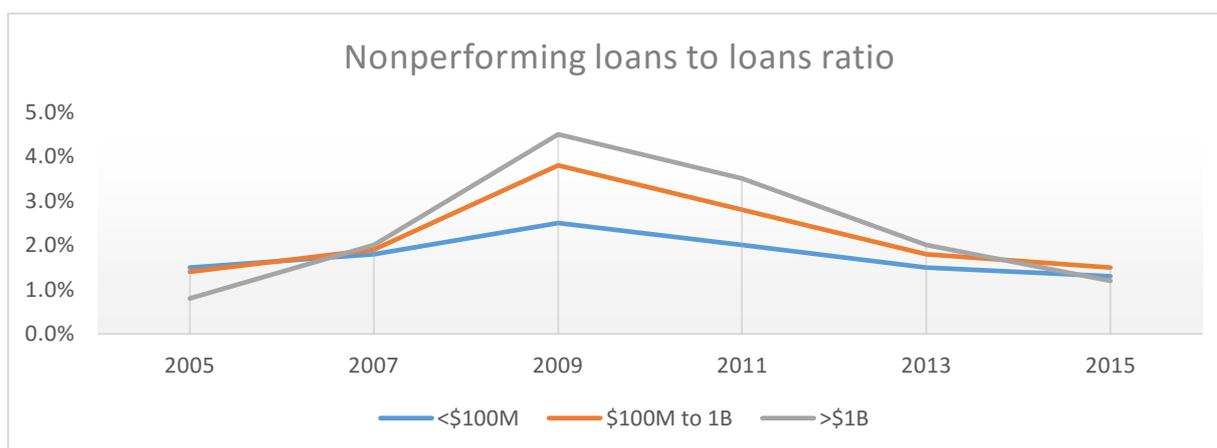
Come il grafico seguente ci mostra nel periodo considerato, ovvero negli anni della grande crisi economica si possono notare notevoli differenze, nella redditività degli asset bancari a seconda della dimensione dell'attivo. Le banche di minori dimensioni sono state caratterizzate da un Roa relativamente più costante, con una dispersione intorno alla media più bassa, mentre le banche di maggiori dimensioni, che inizialmente presentavano una Roa superiore all'1% hanno manifestato livelli di redditività addirittura negativi nel corso del 2009, seguendo l'andamento caratteristico di settore²⁸⁰.

²⁷⁹ Il return on assets (ROA) è un indice di bilancio che misura la redditività relativa al capitale investito o all'attività svolta. Si calcola come rapporto tra utile corrente ante oneri finanziari (conosciuto anche come EBIT) e totale dell'attivo. $ROA = \frac{\text{Ebit}}{\text{Totale Attivo}}$.

²⁸⁰ Cfr. POWELL, *Trends in Community Bank Performance over the Past 20 Years*, community bank Speech, settembre 2016, al sito www.federalreserve.gov

Questo non costituisce una novità, se si pensa a quanto da me precedentemente detto²⁸¹, laddove il minore grado di leva finanziaria, il minor numero di *asset* in strumenti finanziari rischiosi e, in generale, il diverso modello di attività bancaria fa sì che esse siano relativamente meno sensibili a cambiamenti dell'ambiente economico/finanziario in cui operano²⁸². Chiaramente maggiore è il livello di *asset* detenuti maggiore è la somiglianza nella struttura dell'attivo di queste banche ad operatori di grandi dimensioni; questo spiega perché all'aumentare della dimensione viene più fedelmente replicato il *trend* di settore²⁸³. Altro parametro da tenere in considerazione per evidenziare lo stato di salute delle banche nel corso degli anni è il *non performing loans to total loans ratio*²⁸⁴.

Grafico 3.3.3



Aggregate Condition and Income Data by Geographic Region, FDIC-Insured Community Banks, FDIC, 2005-2015

²⁸¹ Cfr. *Infra* cap. 1 par. 1.2.3.

²⁸² Cfr. COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS ISSUE BRIEF, “*The performance of community banks over time*”, Agosto 2016, pag. 3.

²⁸³ Il trend di settore dimostra una redditività degli attivi per le banche presentanti *asset* superiori a 10B di circa l'1.5% nel corso del 2005, arrivando però a toccare un picco di -0.8% nel 2009. Nel corso del 2015 il Roa di tali operatori si attesta intorno all'1%. Cfr. POWELL, *Trends in Community Bank Performance over the Past 20 Years*, *community bank Speech*, settembre 2016, al sito www.federalreserve.gov

²⁸⁴ Tale parametro esprime la percentuale di crediti deteriorati su crediti totali concessi.

Il Fondo Monetario Internazionale definisce crediti deteriorati, o non performing loans, quei “crediti nei quali il pagamento di interessi e della quota capitale è scaduto da 90 giorni o più, o da almeno 90 giorni il pagamento degli interessi è stato capitalizzato, rifinanziato o ritardato per accordo, oppure il ritardo nel pagamento è inferiore a 90 giorni, ma ci sono altre buone ragioni per dubitare che i pagamenti verranno effettuati in pieno”. Tale definizione è consultabile al sito www.imf.com. Per un ulteriore approfondimento sull'argomento si veda COLOMBINI, *Crisi finanziarie. Criticità e indicazioni per il futuro*, *Rivista trimestrale di diritto dell'economia* 1/2014, al sito www.fondazionecapriglione.it.

Analizzando tale grafico si può vedere come, per tutte le categorie di *community bank* considerate il picco di *non performing loans* in portafoglio è stato raggiunto nel biennio 2009/2010. Prima del 2007 le banche di piccole dimensioni hanno sempre detenuto un rapporto di crediti deteriorati più alto rispetto alle banche di grandi dimensioni.

Tale tendenza ha subito però un'inversione di rotta negli anni che vanno dal 2007 al 2013.

3.2 Il *Dodd frank Act*

Il *Dodd-Frank Wall Street Reform e Consumer Protection* è un corpo normativo progettato per regolare il settore finanziario negli Usa al fine di aumentarne la stabilità finanziaria e impedire future problematiche derivanti da crisi finanziarie. Il Congresso ha adottato Dodd-Frank il 5 gennaio 2010 e l'allora presidente, Barack Obama l'ha trasformato in legge il 21 luglio 2010²⁸⁵. Sviluppato durante la peggiore recessione economica dopo la Grande Depressione del 1929, il dettato normativo aveva lo scopo di rimediare ai problemi finanziari che la maggioranza democratica nel Congresso riteneva causa della crisi finanziaria; particolare attenzione infatti venne posta alla regolamentazione dei prestiti *subprime*²⁸⁶, alla pratica della cartolarizzazione e al trading dei derivati, considerati motivi scatenanti della recessione²⁸⁷.

Le *community bank* tuttavia non hanno partecipato in maniera decisiva alla propagazione della crisi, *in primis* a causa della loro ridotta dimensione che non le rende operatori di importanza rilevante e quindi in grado di destabilizzare la tenuta del sistema finanziario ed *in secundis* a causa della scarsa operatività in queste tre tipologie di operazioni, risultate poi nocive per la stabilità di sistema²⁸⁸.

Per quanto attiene al primo aspetto, l'erogazione di prestiti ipotecari, le *community bank* parteciparono al mercato dei mutui residenziali statunitensi a causa del loro ruolo di banche "di relazione" a servizio della clientela. Alla fine del 2012, esse detenevano intorno al 15% dei prestiti garantiti da ipoteca residenziale, circa la stessa proporzione detenuta in attività bancarie dalla categoria²⁸⁹.

Se un cliente, infatti, usufruisce dei servizi finanziari ed ha il proprio conto presso una *Small Town Community Bank*, allora esso si rivolgerà per primo ad essa nella richiesta di un prestito ipotecario perché il rapporto diretto banca-cliente consente all'istituto di credito di conoscere in maniera più dettagliata la situazione patrimoniale e finanziaria dello stesso.

²⁸⁵ *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Public Law No. 111-203, 111th Cong., 2d. sess, 21 Luglio 2010.

²⁸⁶ "Prestito immobiliare che, nel contesto finanziario statunitense, viene concesso al prestatore che non può godere delle condizioni migliori, quelle riservate alla clientela primaria. È un prestito che comporta un elevato rischio per il creditore perché il soggetto a cui viene concesso è caratterizzato da una limitata capacità di rimborsare puntualmente quanto ricevuto. Il prefisso *sub-* fa proprio riferimento alla condizione non ideale (*prime*), in merito al maggior grado di rischio implicito nel suddetto rapporto creditizio", cfr. BLANCHARD, *Macroeconomia*, il Mulino, 2009, op. cit., pag 240.

²⁸⁷ Cfr. FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION, *The Financial Crisis Inquiry Report* Washington, DC, Gennaio 2011.

²⁸⁸ Cfr. FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION, *The Financial Crisis Inquiry Report* Washington, DC, Gennaio 2011,

²⁸⁹ Cfr. *infra* cap. 3 par. 3.2.1, in particolare tab. 3.2.3.

In questo modo esso potrebbe avere più probabilità di ricevere un prestito da una piccola banca piuttosto che da grandi istituti finanziari che basano l'erogazione di prestiti solo su *score* determinati da analisi di parametri economico-finanziari²⁹⁰. Prima della creazione della bolla immobiliare²⁹¹, gran parte della procedura riguardante la concessione dei mutui bancari è stata eseguita in maniera non dissimile a quella praticata dalle *community bank*.

I creditori, infatti, volevano conoscere i loro clienti, conoscere la loro credibilità e garantire che l'ammontare del prestito iscritto in bilancio non subisse variazioni sostanziali di valore²⁹². Tuttavia, negli anni precedenti alla crisi, gli *originator*²⁹³ sono stati più focalizzati sui risultati a breve termine ed hanno iniziato a concedere prestiti a soggetti che, per le loro caratteristiche di reddito e affidabilità creditizia, non potevano accedere ai mutui ai normali tassi di mercato. La concessione dei cd *mutui subprime*, unita all'implementazione di tecniche come la cartolarizzazione degli stessi, ha generato lo scoppio della crisi finanziaria, all'inizio del 2007²⁹⁴.

Nel 1990, i *prestiti subprime* ammontavano a 37 miliardi di dollari, ovvero al 9% dei mutui residenziali concessi. Negli anni precedenti la crisi, con l'incremento del valore delle case e la diminuzione dei tassi di interesse, il mercato dei prestiti residenziali esplose. Nel 2005, infatti i *prestiti subprime* ammontavano a circa 625 miliardi di dollari, ovvero al 25% del valore del totale dei mutui residenziali concessi; tale valore arrivò a toccare addirittura il 40% nel 2006²⁹⁵.

Tuttavia i prestiti residenziali detenuti dalle *community bank* preformarono in maniera migliore rispetto a quelli detenuti dalle *non-community bank*. Basti pensare che, tra il Gennaio 2003 ed il Febbraio 2012, solo lo 0,20% del totale dei prestiti ipotecari detenuti da questi intermediari è andato in *default*, rispetto alla quota dell'1,64% fatto registrare dalle altre istituzioni, dato circa 8 volte maggiore²⁹⁶.

²⁹⁰ Vedi infra cap. 3 par. 3.2.1 e MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, pag 28

²⁹¹ La bolla immobiliare è un tipo di bolla speculativa che si presenta periodicamente nei mercati immobiliari locali, o anche su scala globale. È caratterizzata da un rapido aumento dei prezzi immobiliari che si portano a livelli insostenibili in rapporto ai redditi medi o ad altri parametri economici, cfr. BLANCHARD, *Macroeconomia*, il Mulino, 2009, cit., pag 225.

²⁹² *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, pag 29.

²⁹³ La banche che concedevano il prestito.

²⁹⁴ Cfr. FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION, *The Financial Crisis Inquiry Report* Washington, DC, Gennaio 2011, pag. 145 ss.

²⁹⁵ Cfr. FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION, *The Financial Crisis Inquiry Report* Washington, DC, Gennaio 2011, pag. 250 ss.

²⁹⁶ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, FDIC Community Banking Study, *Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, nota 19, pag. 36.

Dal 2009, però, il tasso di *default* del portafoglio prestiti ha registrato una media di 0,23% presso le *community bank* contro il 3,62% delle altre istituzioni: il rapporto di *default* è stato 15.7 volte più alto nel 2009²⁹⁷.

Da questi dati è chiaro come le *community bank*, hanno giocato un ruolo molto marginale nel mercato dei mutui *subprime*, sia a livello relativo che a livello assoluto²⁹⁸, non contribuendo in maniera decisiva alla propagazione della crisi finanziaria.

Un discorso analogo si può fare facendo riferimento alla pratica della cd. *securitization*. Prima della crisi finanziaria i titoli garantiti da ipoteca (*mortgage-back securities*) erano considerati come strumenti a basso rischio, per via dei bassi tassi storici di *default* dei mutui residenziali²⁹⁹.

Durante la crisi finanziaria, tuttavia, divenne chiaro come lo sviluppo della bolla immobiliare avesse fatto perdere la percezione della vera rischiosità di tali strumenti finanziari, rendendoli strumento nocivo per l'intero sistema finanziario. Le *community bank*, nel periodo compreso tra il 2003 e il 2010 rilevarono solo per lo 0,07% della cartolarizzazione totale dei mutui residenziali³⁰⁰. Con meno dello 0,1% del totale delle attività di cartolarizzazione, infatti, si può tranquillamente asserire che le banche comunitarie non hanno partecipato alla cartolarizzazione di mutui *subprime* citati dagli autori di Dodd-Frank come causa della crisi finanziaria.

Da questa analisi risulta chiaro come la legislazione correttiva sviluppata dagli autori del Dodd-Frank Act, finalizzata a garantire la stabilità del sistema finanziario e la protezione dei consumatori, richiedesse solo un'applicazione parziale della stessa alle *community bank*. Come già detto in precedenza³⁰¹ esse sono per definizione troppo piccole per influenzare le sorti dell'intero sistema finanziario e, inoltre, il modello di *business* implementato da questi istituti finanziari ha dato prova di essere sufficientemente capace a proteggere i consumatori.

²⁹⁷ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, FDIC Community Banking Study, *Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, nota 19, pag. 37.

²⁹⁸ FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION, *The Financial Crisis Inquiry Report* Washington, DC, Gennaio 2011, pag. 250.

²⁹⁹ MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, pag. 25.

³⁰⁰ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, FDIC Community Banking Study, *Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, nota 18, pag. 25.

³⁰¹ Cfr. *infra* cap. 3 par. 3.3.1.

Le *community bank*, basando infatti la loro attività sull'intermediazione creditizia tradizionale, hanno differenti incentivi a sottoscrivere prestiti di sicura esigibilità, poiché il loro successo dipende principalmente dalla riscossione dei mutui erogati e dalla fidelizzazione dei propri clienti³⁰².

L'applicazione di tali disposizioni normative, qualora si fosse seguito il cd. "approccio europeo" *one size fits all*³⁰³, anziché il cd. "*tiered approach*"³⁰⁴, avrebbe comportato costi di *compliance* che avrebbero generato un incolmabile svantaggio competitivo nei confronti delle banche di grandi dimensioni³⁰⁵.

Per ovviare a questa problematica, la regolamentazione prudenziale delle *community bank*, sarebbe dovuta essere differente da quella applicata alle grandi banche commerciali, laddove le caratteristiche dimensionali dell'operatore e lo svolgimento dell'attività in un'area di ristrette dimensioni, a servizio dello sviluppo del territorio di appartenenza³⁰⁶, avrebbero sicuramente generato notevoli costi per questi istituti.

Benchè l'attuazione della normativa "a livelli" prevista dal legislatore americano necessiti costantemente di modifiche e di specificazioni a causa della sua complessa articolazione, i criteri base seguiti nell'applicazione di tale corpo normativo sono principalmente due e sono complementari.

In linea con il Dodd-Frank, la Fed e altre agenzie di regolamentazione hanno previsto un approccio a livelli di supervisione e regolamentazione bancaria che classifica le istituzioni in base alla loro dimensione (attività detenute), alla complessità e al "livello di rischio che apportano al sistema finanziario nel suo complesso"³⁰⁷.

³⁰² Cfr. MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, pag. 29.

³⁰³ Cfr. *infra* cap. 2 par. 2.2.4.

³⁰⁴ Per *tiered approach* si intende un tipo di regolamentazione che non si applica in maniera uniforme per tutto il settore in esame, ma tiene in considerazione la presenza di alcuni parametri per l'applicazione di determinate norme, cfr MASERA, *Regole e supervisione delle banche: Approccio unitario vs modello per livelli e implicazioni per la morfologia del sistema delle banche*, cit., pag. 40 ss.

³⁰⁵ SENATE COMMITTEE ON BANKING, HOUSING, AND URBAN AFFAIRS, *Oversight of Basel III: Impact of Proposed Capital Rules Before the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs*, FDIC Deputy Director of Risk Management Supervision, and of Michael 112th Cong., 2d. sess., 2012.

³⁰⁶ Si può fare astrattamente riferimento al carattere di mutualità previsto per le Banche di Credito Cooperativo Nazionali, anche se tale caratterizzazione non è presente nella legislazione delle *community bank* americane.

³⁰⁷ Cfr. TARULLO in *A Tiered Approach to Regulation and Supervision of Community Banks*, Speech at the Community Bankers Symposium, Chicago, Illinois, novembre 2014, al sito www.federalreserve.gov

La Fed attualmente classifica le banche come segue:

- *Community bank*: banche con un totale attivo di \$ 10 miliardi o meno;
- Banche regionali: banche con attivo tra \$ 10 miliardi e \$ 50 miliardi;
- Grandi organizzazioni bancarie: banche con attivo maggiore di 50 miliardi di dollari;
- Istituzioni finanziarie di importanza sistemica (SIFI): banche con attività superiori ai 250 miliardi di dollari il cui crollo costituirebbe un grave rischio per l'economia (spesso indicato come "*too big to fail*").

Varie sono le disposizioni normative dove emerge tale legislazione differenziata, in particolare facendo riferimento ai nuovi requisiti di capitale e di liquidità previsti da Basilea III.

La *US final rule* di Basilea III fornisce orientamenti sulla metodologia di ponderazione del rischio e sui livelli di capitale richiesti³⁰⁸ comprendendo inoltre i requisiti aggiuntivi di capitalizzazione e di liquidità³⁰⁹ previsti dal *Dodd-Frank*.

Tale normativa si applica a tutte le banche e le società di banche domiciliate negli Stati Uniti, con alcune eccezioni: le istituzioni bancarie con meno di 500 milioni di dollari delle attività consolidate complessive non dovranno rispettare gli stessi requisiti necessari per il rapido intervento correttivo ma dovranno rispettare il sistema di ponderazione del rischio modificato³¹⁰. Essa prevede altresì che alcune istituzioni finanziarie, in relazione al valore dell'attivo detenuto, dovranno affrontare requisiti ancora più rigorosi³¹¹.

³⁰⁸ “Le Agenzie Bancarie federali devono stabilire requisiti patrimoniali minimi di leva su base consolidata per le istituzioni depositarie incaricate, le società di deposito delle istituzioni depositarie e le società finanziarie non bancarie controllate dal consiglio dei governatori. I requisiti patrimoniali minimi di leva stabiliti a norma del presente paragrafo non devono essere inferiori ai requisiti di capitale di leva finanziari generalmente applicabili, che servono da base per qualsiasi requisito patrimoniale che l'agenzia può richiedere”, Sez. 171: *The Collins Amendment, Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection*.

³⁰⁹ La proposta di introduzione dell'NSFR si attiene al tiered approach, ovvero tale regola non verrebbe applicata alle *community bank*, cfr. MASERA, regole e supervisione delle banche in Europa, 2014, pag. 29.

³¹⁰ Esse si attengono ai requisiti regolamentari promossi dal Board's Small Bank Holding Company Policy Statement.

³¹¹ L'US Basilea III si applica alle *community bank* (organismi bancari statunitensi con patrimonio complessivo consolidato <15 miliardi di dollari a fine esercizio 2009), nonché alle banche di grandi dimensioni.

Tuttavia, per le *community bank* viene adottato un quadro normativo meno rigoroso, anche al fine di evitare una eccessiva complessità. In particolare è possibile mantenere il trattamento AOCI (altri ricavi complessivi) in base alle regole di capitale esistenti, i *Trust Preferred Securities* o TruPS, continuano a contare come capitale *Tier 1* e sono state introdotte ponderazioni di rischio più favorevoli su determinate attività (i pesi per i mutui residenziali continuano ad essere applicabili come nel regime Basilea I). US Basilea III introduce, inoltre, un sistema regolatorio graduato per le banche di medie e grandi dimensioni; distingue, infatti, in base al valore degli *asset* bancari, l'applicazione di approcci non avanzati, per le banche il cui attivo è compreso tra 15 e 250 miliardi di dollari, e approcci avanzati, per le banche con attivo superiore a 250 miliardi. Le banche che utilizzano approcci avanzati devono calcolare rapporti di capitale RW (ponderati per il rischio) nell'ambito degli approcci avanzati e standardizzati, ma devono utilizzare il più basso di ciascun rapporto di capitale per scopi di conformità. Cfr GETTER, U.S. *Implementation of the Basel Capital Regulatory Framework*, 2014.

Ad esempio, le SIFI, definite come istituzioni con almeno 250 miliardi di dollari in attività consolidate o esposizioni estere in bilancio di almeno 10 miliardi di dollari, devono rispettare ulteriori requisiti di sicurezza e di solidità, in particolare sotto forma di un *buffer* capitale anticiclico e un rapporto supplementare di *leverage*.³¹²

In base alla US Basel III *Final Rule* il capitale da detenere in base alla attività ponderate per il rischio risulta così classificato:

- 8% rapporto minimo di capitale totale minimo al rischio entro il 1 ° gennaio 2014 per tutte le banche aventi attivo superiore a 500 milioni³¹³.
- 10,5% con l'inclusione di un buffer di conservazione del capitale del 2,5% entro la fine del 2019. Questo buffer è stato progettato per costruire un capitale incorrelato ad eventuali difficoltà finanziarie.
- Fino al 13,0% per gli approcci avanzati, con l'inclusione del tasso di conservazione del capitale del 2,5% entro la fine del 2019 e di un *buffer* anticiclico, compreso tra lo 0% e 2,5%, che potrebbe essere fissato al 2,5% a fine del 2019³¹⁴. La sezione 616 (c) di Dodd-Frank infatti richiede che le banche USA mantengano un buffer anticiclico. Le banche che utilizzano un approccio avanzato, quindi, potenzialmente dovranno mantenere un buffer combinato (di conservazione e anticiclico) superiore al 5% per evitare restrizioni sui dividendi e pagamenti discrezionali dei bonus³¹⁵.

³¹² Con riferimento ai requisiti non ponderati dal rischio, le agenzie bancarie statunitensi hanno sottolineato la necessità di una relazione complementare tra RWA e requisiti di capitale di *leverage* (cioè di leva finanziaria "economica" e "contabile"). Il quadro internazionale di Basilea III rafforza notevolmente i requisiti basati sul rischio rispetto ai rapporti tradizionali di leva, richiedendo il necessario equilibrio tra i due. Al fine di assicurare la calibrazione appropriata le agenzie bancarie statunitensi hanno deciso di rafforzare i rapporti di *leverage* per le grandi banche. A differenza dei requisiti del rapporto di capitale ponderato per il rischio, il rapporto di leva finanziaria è definito come capitale *Tier 1* diviso per la media delle attività totali sul bilancio. Un requisito del rapporto non ponderato può essere importante in momenti in cui i rischi finanziari salgono improvvisamente. Il rapporto di *leverage* minimo è del 4% entro gennaio 2014; è previsto, inoltre, un margine supplementare di leva del 3% per le banche che utilizzano un approccio avanzato. Il margine di *leverage* richiesto in questo caso incorpora esposizioni di leva che sono sia in bilancio sia fuori da quello della banca. Un ulteriore 2% è stato aggiunto al rapporto di *leverage* supplementare del 3%, per un rapporto supplementare di leva del 5%, per le banche con più di 700 miliardi di dollari in attività consolidate complessive o più di 10 trilioni di dollari in attività come holding di banca. Cfr. TARULLO in *A Tiered Approach to Regulation and Supervision of Community Banks*, Speech at the Community Bankers Symposium, Chicago, Illinois, novembre 2014, al sito www.federalreserve.gov

³¹³ Il Consiglio ha stabilito un rapporto minimo del capitale di Tier 1 del 3% per le holding di bancarie più solide. Per tutte le banche, il rapporto minimo del capitale Tier 1 al totale delle attività è del 4%. Tuttavia è raccomandato alle organizzazioni bancarie con debiti finanziari, operativi o gestionali, nonché compagini con prospettive future di crescita significativa, di mantenere i livelli di capitale ben al di sopra dei livelli minimi, cfr pt. 225 app. C, Small Bank Holding Company Policy Statement.

³¹⁴ Il *buffer* di capitale anticiclico in base alla US *final rule* per le esposizioni creditizie degli Stati Uniti è inizialmente fissato a 0%, ma potrebbe aumentare se le agenzie federali e FDIC percepiscono l'esistenza di una facilità di accesso al credito eccessiva sui mercati che potrebbe portare a criticità dello stesso. In generale, un importo del *buffer* di capitale anticiclico allo 0% rispecchia una valutazione che le condizioni economiche e finanziarie siano coerenti con un periodo di scarsa o nessuna eccessiva facilità di accesso al credito associati a nessun aumento significativo del rischio di credito a livello di sistema. Un importo del 2,5% rispecchia una valutazione che i mercati finanziari stanno vivendo un periodo di eccessiva facilità nei mercati del credito, associato ad un aumento significativo del rischio di credito a livello di sistema, cfr US Basel Final Rule, Ottobre 2013.

³¹⁵ MASERA, Basel III Final Rule on banks' capital requirements: a *different-size-fits-all* approach, PSL Quarterly Review, vol. 66 n. 267, 2013, cit., pag. 391.

La *Us final rule* di Basilea III ha recepito nella legislazione statunitense il nuovo quadro di detenzione di capitale internazionale del BCBS. Un processo legislativo parallelo ha avuto luogo nell'UE tramite la CRR / CRD IV.

Le caratteristiche chiave e le esigenze della normativa emanata dal BCBS sono state rispettate su entrambi i lati dell'atlantico, tuttavia, de facto, negli Stati Uniti il sistema di regolazione del capitale è stato adattato alle dimensioni delle banche.

In Europa, invece, è stato ribadito il principio delle dimensioni unificate, come avviene con le direttive del Consiglio 89/299 / CEE e 89/647 / CEE e con i CRD I, II e III, e di concorrenza per tutte le banche nel mercato unico.

Il regime ponderato per il rischio dell'UE, tra l'altro, risulta molto più complesso e potenzialmente oneroso di quello attuato dal sistema statunitense e i requisiti RW sembrano dominanti rispetto alla leva finanziaria. Negli Stati Uniti si è adottato un approccio più equilibrato e, in base a certe assunzioni quantitative plausibili, la leva finanziaria potrebbe anche diventare vincolante per alcune banche molto grandi.

Tale modalità legislativa ha contribuito a mitigare i notevoli costi di adattamento soprattutto per le banche di piccole dimensioni e, come sarà esposto in seguito, a gettare le basi per la ripresa economica dell'intera industria bancaria americana.

Capitolo 4

4.1 Confronto tra Bcc e *Community bank*

4.1.1 Premessa operativa

Come analizzato nel corso dei precedenti capitoli del mio elaborato, il settore del credito cooperativo svolge un ruolo quantomeno determinante sia in Europa che negli Stati Uniti³¹⁶.

Le *community bank* americane e le banche di credito cooperativo rappresentano numericamente il più importante segmento del settore bancario italiano e del settore bancario americano³¹⁷.

Pur avendo inevitabilmente una forma societaria differente esse sono caratterizzate da origini rurali simili, da simili modelli di business, improntati principalmente sulla tradizionale attività bancaria di raccolta al dettaglio e prestiti alla clientela e da un medesimo *focus* verso le piccole e medie imprese a sostegno dello sviluppo e del territorio locale³¹⁸, tale da essere definite “banche di comunità”.

³¹⁶ In particolare si veda Cap 2 par. 2.1.4 per quanto riguarda le Banche di Credito Cooperativo ed il capitolo 3 par 3.3.1 per quanto riguarda le *community bank* americane.

³¹⁷ Stando ai dati Federcasse, aggiornati al 15 giugno 2017, le 313 Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali presenti sul territorio della Repubblica detenevano 4.295 sportelli con circa 35.500 dipendenti mentre per quanto riguarda le *community bank*, secondo il profilo trimestre pubblicato dal FDIC, nel secondo trimestre 2017 esse si attestavano intorno alle 5.338 unità con un numero di dipendenti *full time* di circa 425.211 (intorno al 16% del totale impiegati nel settore bancario), al sito www.federcasse.it e al sito www.fdic.gov

³¹⁸ Tale caratteristica è intrinseca nel perseguimento del c.d. scopo mutualistico, cioè della finalità di fornire beni o servizi od occasioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che potrebbero ottenere sul mercato, mentre per quanto riguarda le *community bank* americane, pur non essendoci un *diktat* legislativo che impone di operare principalmente a favore di una specifica categoria esse hanno sempre mostrato una inevitabile attenzione al territorio di origine, cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *FDIC Community Banking Study, Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, nota 18.

Tabella 4.1.1

- Modello di business
- Forte connessione con le comunità locali
- Origini rurali
- Struttura dei costi bancari
- Attenzione alle piccole e medie imprese
- Significativa quota di mercato nazionale
- Rapporto diretto banca cliente

La tabella 4.1.1 mostra, in estrema sintesi, le caratteristiche comuni a queste due tipologie di operatori e che giustificano la possibilità di procedere ad una analisi comparativa di questi due gruppi di istituzioni bancarie senza perdere di significatività.

Nel corso di questo capitolo, infatti, mi occuperò di sviluppare un confronto, analizzando vari indicatori di *performance* e di solidità finanziaria di queste due tipologie di operatori nel corso del decennio 2006-2014 considerando l'ambiente economico di riferimento e la reattività della ripresa economica post crisi in Italia ed in Usa.

Partendo dalle considerazioni sul contesto economico che ha caratterizzato questo decennio passerò ad analizzare i dati annuali riguardanti tali operatori bancari riportati sul sito Federcasse, Banca D'italia e *Federal Insurance Deposit Association*.

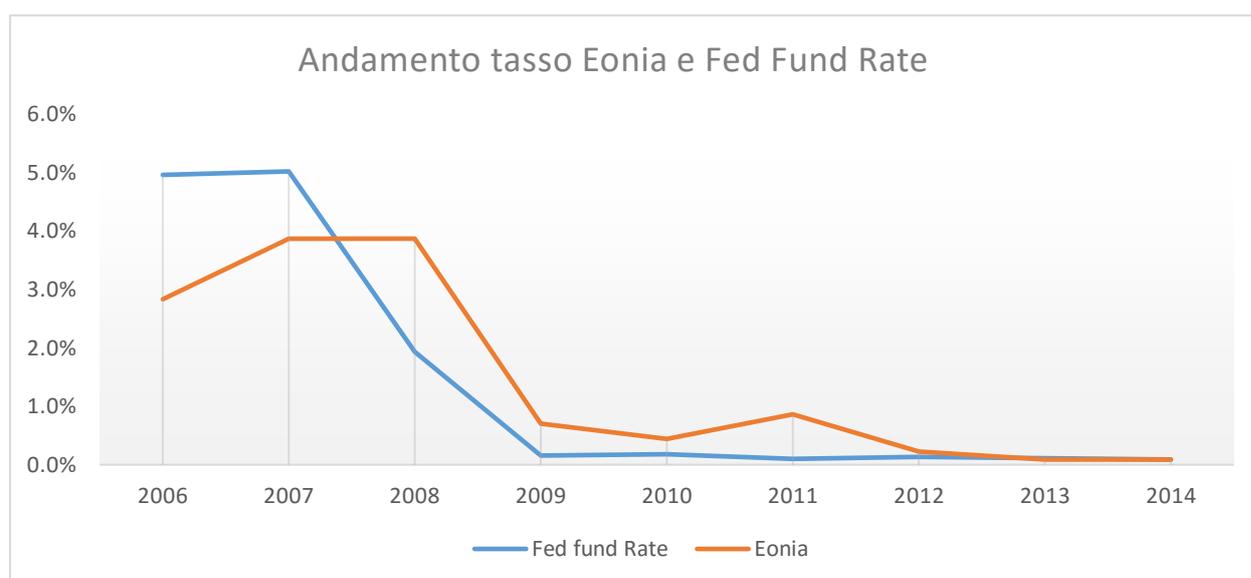
In particolare partendo dal *trend* di redditività che ha contraddistinto tali operatori passerò all'analisi della struttura dei medesimi considerando *ratio* tipici di bilancio, indicatori di solidità bancaria e di *performance* economica.

4.2.1 Il contesto macroeconomico

L'ambiente macroeconomico in cui queste due tipologie di intermediari sono stati costretti ad operare nel corso del decennio che va dal 2006 al 2014 è stato caratterizzato da bassi tassi di interesse.

Come si può vedere dalla tabella sottostante l'andamento del tasso *Eonia*³¹⁹ e del *Fed Funds rate*³²⁰ è stato piuttosto simile nel corso del periodo considerato, con le principali autorità di politica monetaria Statunitense ed Europea³²¹ intenzionate a ridurre il costo del denaro per stimolare la ripresa economica di consumi ed investimenti. Tuttavia c'è da considerare come la diminuzione del *Fed Funds rate* sia avvenuta in maniera marcata sin dal 2009 mentre la diminuzione dell'*Eonia* sia stata più graduale nel corso del tempo

Grafico 4.2.1



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e Federal Reserve 2006-2014

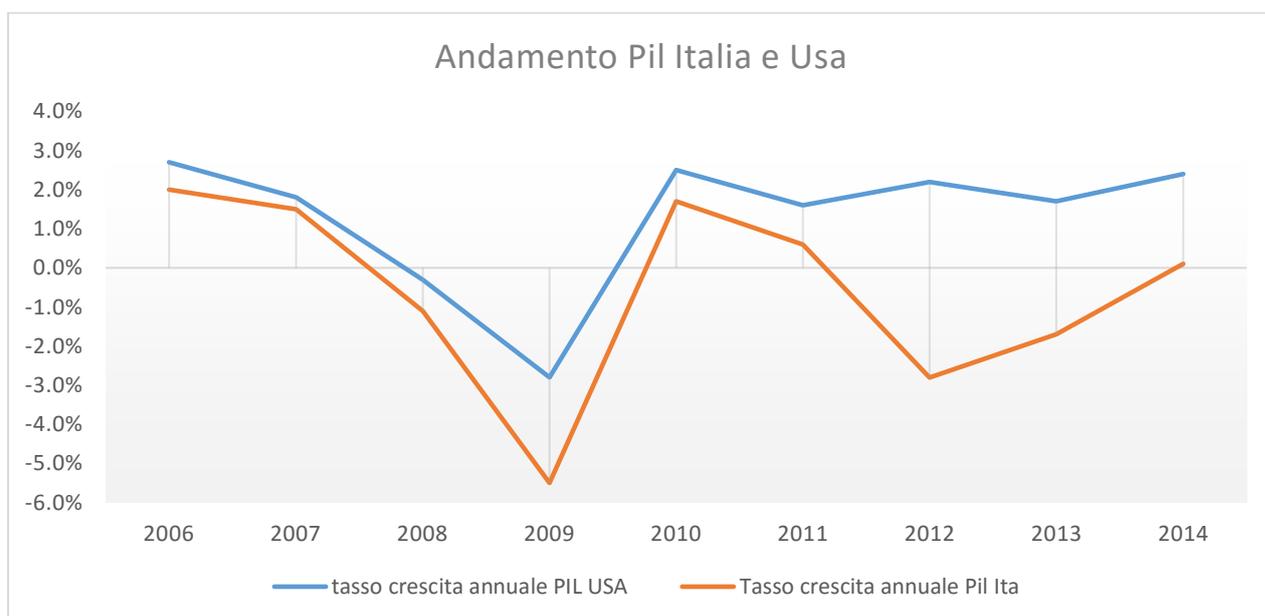
³¹⁹ L'EONIA (*Euro OverNight Index Average*) è il tasso di interesse medio di riferimento nelle operazioni a brevissima scadenza (overnight) svolte sul mercato interbancario europeo. Esso può essere definito come la media ponderata dei tassi d'interesse sulle transazioni *overnight* non garantite, effettuate nel mercato interbancario dell'area Euro da un campione selezionato di banche operanti in Europa. www.borsaitaliana.it

³²⁰ Il "Fed fund rate" è, nel mercato statunitense, il tasso di interesse a brevissimo termine (Overnight), su prestiti tra Banche. Date le sue caratteristiche il *fed funds rate*, che costituisce un importante punto di riferimento in materia di politica monetaria, è estremamente volatile. www.borsaitaliana.it

³²¹ Rispettivamente Fed e Bce.

Benché entrambe le due aree considerate hanno sperimentato un periodo di bassi tassi di interesse, l'economia statunitense ha svolto significativamente intorno al biennio 2010/2011 mostrando una fase di crescita del prodotto interno lordo che in Italia non si è manifestata.

Grafico 4.2.2



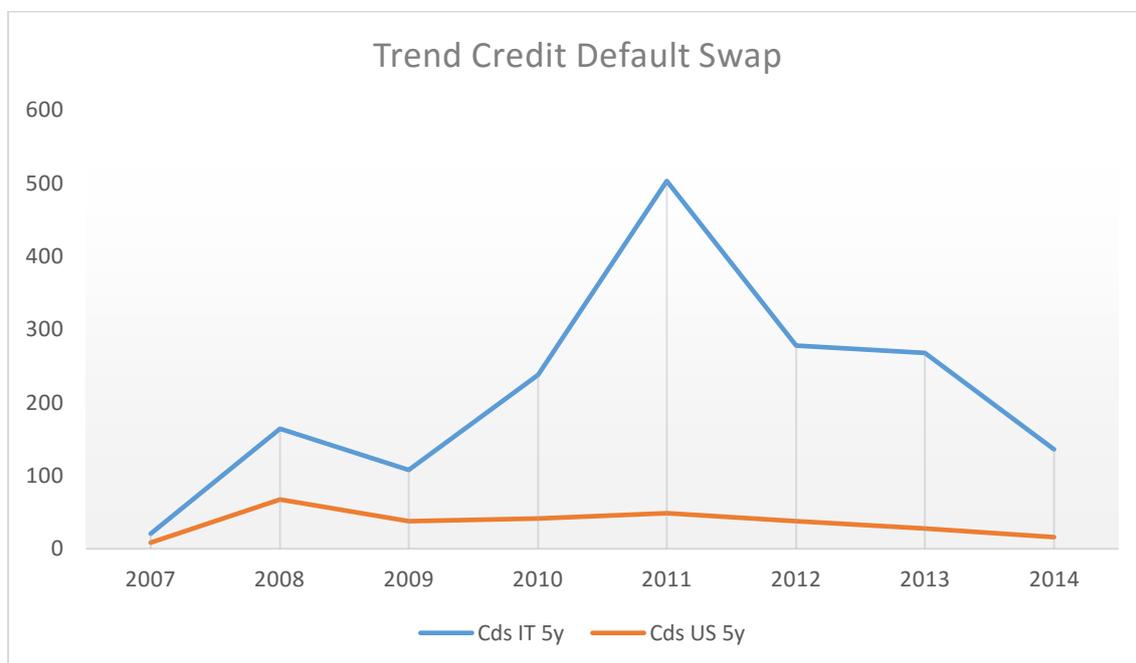
Fonte: elaborazione su dati Bce e Federal Reserve 2006-2014

Come si può vedere i due tassi di crescita, correlati positivamente fino all'anno 2011, hanno mostrato come l'Italia sia entrata, proprio nel biennio 2010/2011 in un periodo di recessione determinato dalla crisi del debito sovrano³²² che ha colpito la zona euro. Ciò è riscontrabile anche facendo riferimento all'andamento dei Credit Default Swap 5y³²³ dell'Italia e degli Usa,

³²² A seguito della crisi dei *mutui subprime*, infatti, numerosi istituti di credito europei hanno sperimentato gravi difficoltà e sono stati salvati da interventi pubblici. Questi ultimi hanno esacerbato gli squilibri di finanza pubblica dei Paesi più vulnerabili, concorrendo a provocare una contrazione del Pil a livello globale dell'uno per cento circa nel 2009.

³²³ Il *credit default swap* (CDS) è un contratto con il quale il detentore di un credito si impegna a pagare una somma fissa periodica, in genere espressa in basis point rispetto a un capitale nozionale, a favore della controparte che, di converso, si assume il rischio di credito gravante su quella attività nel caso in cui si verifichi un evento di default futuro ed incerto. Essi incorporano la probabilità di default dell'emittente del titolo su cui esso è scritto, cfr. HULL, *Opzioni, futures ed altri derivati*, Pearson, 2013, op. cit., pag. 320.

Grafico 4.2.3

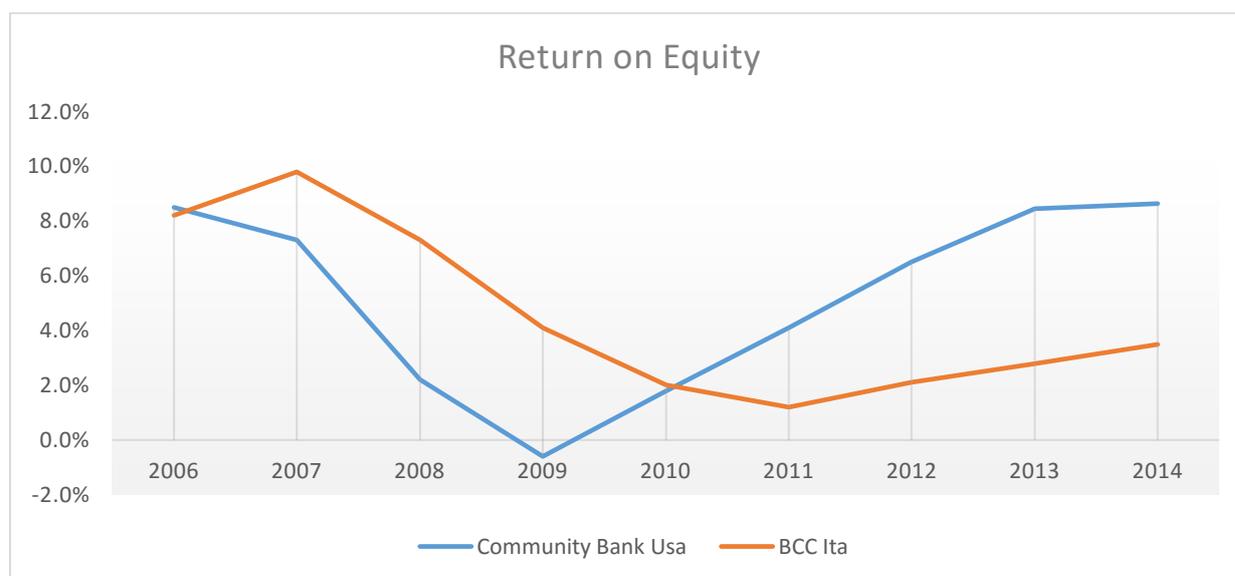


Fonte: elaborazione su dati Bloomberg

4.3.1 Analisi dei principali indicatori di redditività e di bilancio

Considerando il contesto economico sopracitato il primo indicatore di *performance* che andrò ad analizzare è il Roe.

Grafico 4.3.1



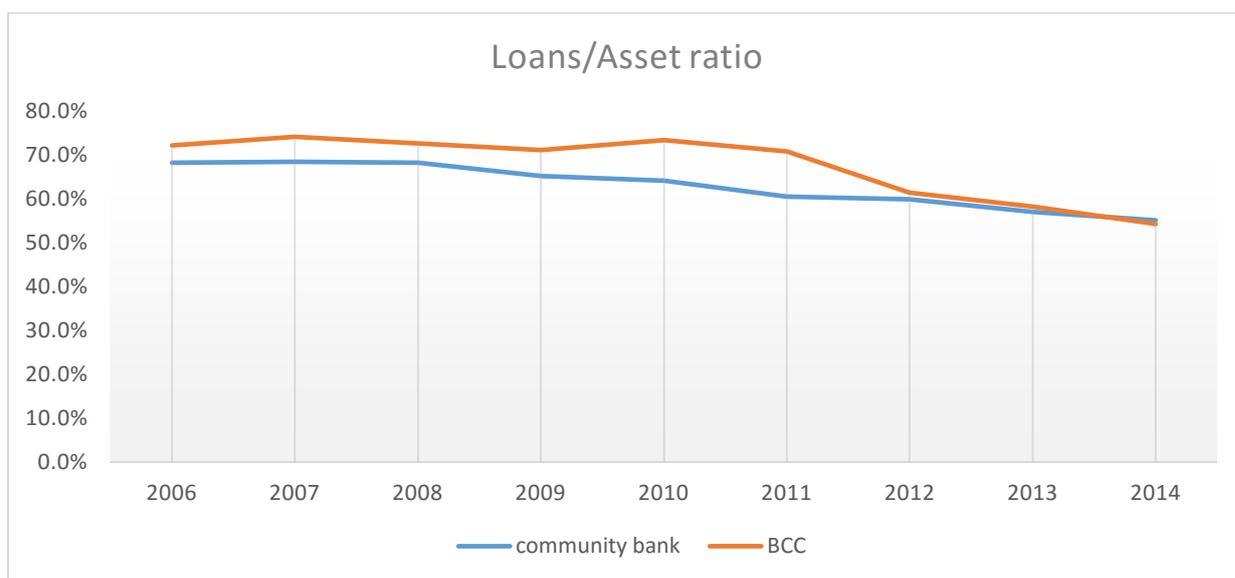
Fonte: elaborazione su dati Federcasse e FDIC 2006-2014

Come si può vedere il miglioramento dell'ambiente macroeconomico nel corso degli ultimi anni ha aiutato in maniera particolare le *community bank* americane a recuperare profittabilità. Lo stesso discorso non si può fare in maniera analoga per le banche di credito cooperativo del nostro paese. Come mostra il grafico 4.3.1 la redditività delle Bcc fatica a crescere e a ritornare ai livelli pre-crisi; ciò è il risultato di un contesto di bassi tassi di interesse che ha determinato una marcata caduta dei ricavi, di elevati costi operativi e dei necessari accantonamenti di capitale richiesti dalla normativa a fronte dello stock di *non performing loan* detenuti in bilancio da questa tipologia di operatori³²⁴.

³²⁴ Cfr. ALBERTAZZI, NOTARPIETRO, SIVIERO *Questioni di Economia e Finanza, An inquiry into the determinants of the profitability of Italian banks*, Ottobre 2015, al sito www.bancaditalia.it

Andando ad osservare invece la struttura patrimoniale di questi due macro gruppi vorrei porre la mia attenzione su due indicatori di bilancio, il *Loans/Assets ratio*³²⁵ e il *Loans/Deposit ratio*³²⁶.

Grafico 4.3.2



Fonte: elaborazione su dati Federcasse e FDIC 2006-2014

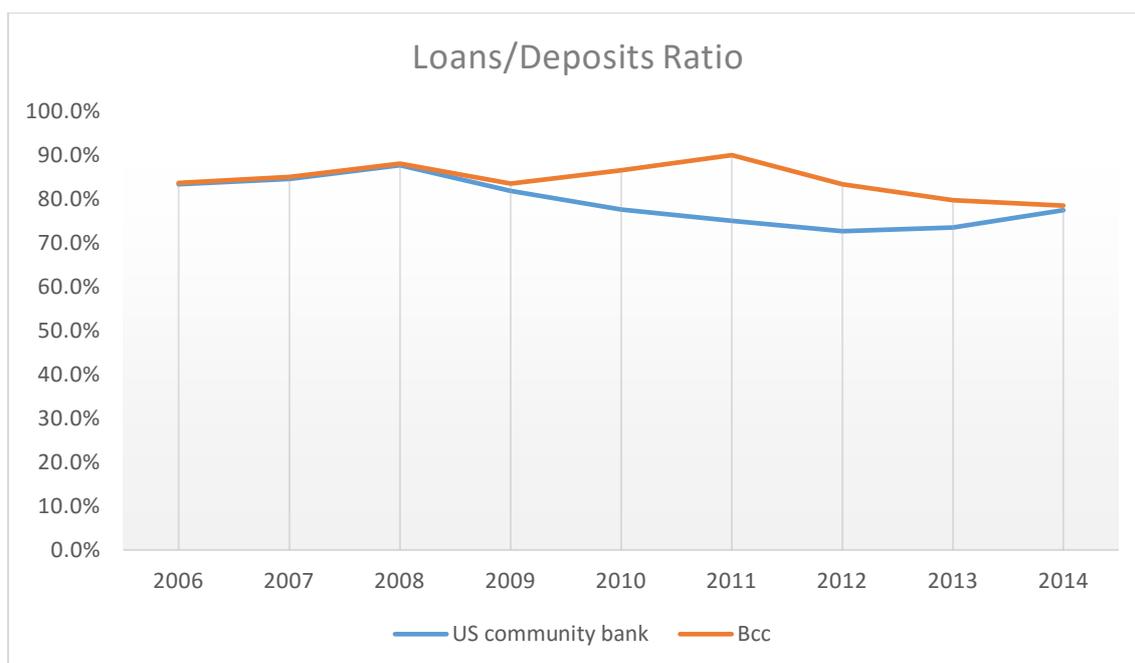
Come si può notare negli anni immediatamente susseguenti la crisi finanziaria sia le *community bank* che le *Bcc* hanno manifestato cambiamenti strutturali nella composizione del bilancio, con una riduzione marcata dei prestiti (in particolare da parte delle *Bcc* a partire dal biennio 2010-2011 di circa 10 punti percentuali).

³²⁵ L'indicatore *loans/assets* è una misura che rappresenta la percentuale di prestiti verso la clientela di una banca sul totale degli *asset* detenuti. www.borsaitaliana.it

³²⁶ Il rapporto tra *loans/deposits* è un indicatore di liquidità e viene utilizzato per calcolare la capacità dell'ente creditizio di coprire i prelievi effettuati dai propri clienti. Se il rapporto è inferiore a uno, la banca si è basata sui propri depositi per prestiti ai propri clienti senza alcun prestito esterno. Se d'altra parte il rapporto è maggiore di uno, la banca ha preso in prestito denaro che ha rilocato a tassi più elevati, piuttosto che affidarsi totalmente ai propri depositi. Se il rapporto è troppo basso esso sta a significare che le banche non allocano le risorse raccolte in maniera efficace mentre se esso è troppo alto, le banche potrebbero non avere abbastanza liquidità per coprire qualsiasi esigenza di finanziamento imprevisto o crisi economica. www.borsaitaliana.it

Questo è conseguenza del peggioramento nello stato di salute di tali banche che, pur svolgendo una funzione anticiclica negli anni della crisi continuando ad erogare credito al PMI, hanno manifestato un notevole incremento delle sofferenze bancarie che ha contribuito alla riduzione del credito³²⁷.

Grafico 4.3.3



Fonte: elaborazione su dati Federcasse e FDIC 2006-2014

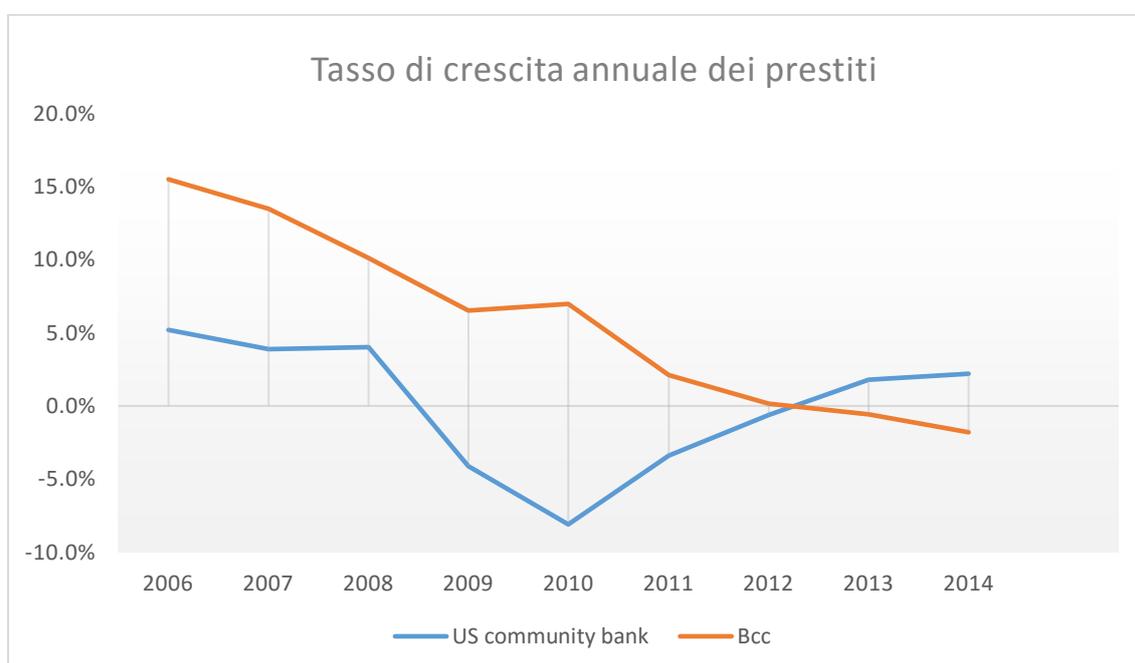
Come si può notare dalla tabella 4.3.3. le Bcc hanno manifestato un livello di prestiti/depositi all'incirca uguale a quello delle *community bank* americane sino al 2009, intorno all'85%, per poi però continuare ad investire la raccolta bancaria in maniera maggiore a quanto fatto dagli istituti bancari d'oltreoceano.

³²⁷ A livello di intero sistema bancario Italiano il FMI ha stimato il rapporto tra crediti non performanti e prestiti complessivi intorno al 20% nel 2014, laddove nel 2008 tale dato si attestava intorno al 5%. Articolo de "Il sole 24 ore" pubblicato in data 31/01/2015, al sito www.ilsole24ore.it

Ciò sta a significare che le banche in analisi hanno contribuito ad erogare prestiti in relazione ai depositi detenuti in maniera superiore rispetto a quanto fatto dagli istituti americani, dimostrando, ancora una volta come esse abbiano sostenuto l'economia anche durante gli anni della crisi, svolgendo un ruolo "anticiclico" negli anni di "credit crunch" dell'economia³²⁸.

Tale *trend* risulta in maniera più evidente se si va ad analizzare il tasso di crescita dei prestiti erogati

Tabella 4.3.4



Fonte: elaborazione su dati Federcasse e FDIC 2006-2014

Come si può vedere dall'andamento del tasso di crescita annuale dei prestiti erogati a famiglie ed imprese, le banche di credito cooperativo hanno mostrato tassi di crescita decrescenti ma positivi fino all'anno 2012 a differenza delle *community bank* americane che hanno manifestato una diminuzione piuttosto marcata dei crediti erogati registrando un -8,10% tra l'anno 2009 e 2010.

³²⁸ Per un maggiore approfondimento sulla tematica cfr. COLLI, GIRARDI, "restrizione creditizia durante la crisi finanziaria e ruolo anticiclico della Bcc", Quaderno di ricerca del credito cooperativo n.3, 2012, al sito www.federcasse.it

Negli ultimi anni però il *trend* sembra essersi ribaltato con le *community bank* che hanno recuperato redditività e, grazie anche al miglioramento delle condizioni economiche dopo l'anno 2010 negli Usa, hanno manifestato tassi di crescita positivi dei prestiti.

Gli istituti di credito bancari italiani, invece, gravati dal peso di sofferenze³²⁹ e dai costi operativi, sono stati costretti a ridurre la quantità di credito erogato a partire dal 2012, pur presentando comunque una derivata seconda negativa³³⁰ nel corso di tutto il periodo considerato.

Da questa analisi risulta evidente come le due categorie bancarie sopra analizzate abbiano performato diversamente nel corso del periodo considerato. Le *community bank* hanno vissuto il più buio periodo di recessione in corrispondenza della crisi dei mutui *subprime* del 2007, con conseguente riduzione del credito e di redditività mentre le Bcc italiane hanno sperimentato il periodo di maggiore difficoltà a cavallo del biennio 2010/2011.

Nel 2010/2011 l'economia statunitense, infatti, ha mostrato segnali di ripresa con un'inversione del *trend* economico che aveva contraddistinto gli anni precedenti mentre l'Europa, sperimentando la cd. crisi dei debiti sovrani³³¹ è entrata in recessione, con conseguente diminuzione della redditività degli intermediari finanziari e bancari, tasso di crescita del Pil negativo e aumento del tasso di disoccupazione³³².

Vari sono i fattori che hanno caratterizzato quest'inversione di tendenza nelle economie analizzate, in particolare determinata dalle politiche fiscali, monetarie e dall'approccio normativo adottato in risposta alla congiuntura economica negativa.

Dal punto di vista fiscale si può notare come, benchè nel corso del 2010 gli Usa iscrivevano a bilancio un deficit quasi doppio rispetto a quello dell'eurozona, tale deficit, federale è stato guidato da politiche destinate allo sviluppo del sistema economico, tramite investimenti ed incentivi statali alle imprese.

³²⁹ Nelle Bcc, tra il 2011 ed il 2014, l'incidenza dei crediti anomali sul totale prestiti ha raggiunto il 17,5%, a fronte di un dato di partenza del 10%. L'accelerazione ha riguardato principalmente le sofferenze, raddoppiate, dal 4% al 8,4% nel corso del periodo considerato. BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, pag.12 al sito www.bancaditalia.it

³³⁰ Ciò sta a significare tassi di crescita marginali decrescenti.

³³¹ In seguito alla crisi *subprime*, infatti, numerosi istituti di credito europei hanno sperimentato gravi difficoltà e sono stati salvati da interventi pubblici. Questi ultimi hanno esacerbato gli squilibri di finanza pubblica dei Paesi più vulnerabili, concorrendo a provocare una contrazione del Pil a livello globale.

³³² Il tasso di disoccupazione in Usa si attesta intorno al 9% nel 2010 per poi scendere all'8% nel 2012, mentre nell'eurozona esso ha mostrato un trend crescente dal 2008 attestandosi intorno all'11,5% nel 2012. www.federalreserve.com

In Europa, d'altro canto, i deficit pubblici sono serviti a mettere in sicurezza il sistema bancario e le politiche di austerità in risposta alla crisi, hanno contribuito a deprimere la domanda contribuendo all'aumento degli indici di Deficit/Pil e Debito/ Pil.

La rapida risposta degli Stati Uniti nel sostegno all'economia e alle banche si è verificata, sin dal 2008, con azioni mirate per le piccole banche, ovvero ricorrendo alla *securitization* dei crediti problematici, tramite lo strumento del Tarp³³³.

In aggiunta a tale strumento è stata prevista la cartolarizzazione dei crediti considerati *in bonis* attraverso le *Government Sponsored Agency* e la *Small Business Administration*. Altra differenza è da riscontrare nella natura di tali deficit; nel caso di Usa si tratta infatti di deficit federali mentre in Europa di deficit pubblici dei singoli stati. La mancanza di meccanismi di riequilibrio automatici federali ha fatto sì che nel breve periodo si siano esacerbate le differenze all'interno dei paesi dell'eurozona determinando squilibri nella ripresa economica all'interno dell'area Ue.

Altro aspetto da tenere in considerazione è la rapida risposta, dal punto di vista di politica monetaria degli Usa alla crisi attuando le classiche misure monetarie espansive, abbassando i tassi di interesse di riferimento del mercato monetario, che sono passati da 5,0% a circa lo 0 %.

Tale misura non bastò tuttavia a calmierare i mercati e a far ripartire l'economia tant'è che a partire dalla fine del 2008, la Fed ha promosso misure non convenzionali che si sono concretizzate nell'acquisto titoli sui mercati secondari con il QE³³⁴. I quattro QE messi in atto dalla Fed tra il 2008 ed il 2014 hanno avuto un forte impatto sul riavvio del processo creditizio e sul sostegno dell'economia reale³³⁵.

³³³ Acronimo di "*Trouble Asset Relief Program*" il TARP è programma del governo degli Stati Uniti per l'acquisto di titoli tossici detenute dalle istituzioni finanziarie per rafforzare il proprio settore finanziario. Esso è stato una componente delle misure del governo nel 2008 per affrontare la crisi dei mutui *subprime* ed ha permesso al Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti di acquistare o assicurare fino a 700 miliardi di dollari di "*troubled assets*", definiti come "le obbligazioni residenziali o commerciali o altri strumenti che si basano su o sono collegati a tali mutui oppure qualsiasi altro strumento finanziario ... il cui acquisto è necessario per promuovere la stabilità del mercato." Cfr. ENOMOTO, CARL, *The Troubled Asset Relief Program (TARP) And The Financial Crisis of 2007-2008, 2009*, op. cit., pag. 103.

³³⁴ Il Quantitative Easing (QE) è una politica monetaria espansiva tramite il quale una banca centrale acquista importi predeterminati di obbligazioni statali o altre attività finanziarie per stimolare l'economia, cfr. BAUMEINSTER, BENATI, *Unconventional monetary policy and the Great Recession: estimating the macroeconomic effects of a spread compression at the zero lower bound*, *International Journal of Central Banking*, 2013, op. cit., pag. 133.

³³⁵ Cfr. MASERA, *Regole e supervisione delle banche in Europa*, *Rivista trimestrale di diritto dell'economia* 4/2015-supplemento, pag. 10.

Ponendo attenzione all'aspetto legislativo, inoltre, si può notare come negli ultimi anni l'impronta normativa in Europa sia stata basata sulla trasposizione, a livello nazionale dei *diktat* proposti dal *Basel Committee on Banking supervisor* riguardanti gli accordi sul capitale.

Tali standard, concepiti inizialmente per garantire il cd. *level playing field*³³⁶, ovvero per creare condizioni di parità di trattamento per tutti gli intermediari operanti nel mercato³³⁷, hanno finito per avvantaggiare grandi banche internazionali ritenute *too big to fail*, sollecitando arbitraggio delle regole sul capitale e incidendo negativamente sulla capacità reddituale di piccole banche locali, gravate da elevati costi di *compliance*.

Il modello unitario di regolamentazione adottato dalle banche europee ha finito, infatti, per incidere negativamente sul flusso di credito verso Pmi ed economie locali³³⁸, che ha mostrato un *trend* di razionamento piuttosto accentuato negli ultimi anni³³⁹.

La regolamentazione a livelli attuata al di là dell'atlantico con l'entrata in vigore del *Dodd Frank*, ha permesso, inoltre, di superare la complessità derivante dal numero crescente e dalle continue revisioni delle regole applicabili alle banche, che contribuiscono a rendere l'adeguamento normativo particolarmente costoso per tutti quelli intermediari che non dispongono di efficaci sistemi di controlli interni e di adeguate risorse e professionalità, e che inficiano nel miglioramento dell'efficienza di tali operatori.

³³⁶ Cfr. MASERA, *Regole e supervisione delle banche in Europa*, *Rivista trimestrale di diritto dell'economia* 4/2015-supplemento pag. 10.

³³⁷ La commissione Europea nel 2013 ha argomentato tale approccio (*one size fits all*) giustificandolo come "necessario al fine di evitare distorsioni competitive ed arbitraggio regolamentare, cfr. MASERA, *Regole e supervisione delle banche in Europa*, *Rivista trimestrale di diritto dell'economia* 4/2015-supplemento, pag. 45.

³³⁸ Cfr. MASERA, *Verso Basilea IV: le criticità per le banche e per l'economia*, 2016 cit., pag. 12.

³³⁹ Cfr. *Infra* cap. 1

Conclusioni

La situazione di *impasse* al quale sono esposte le banche di credito cooperativo a seguito della crisi finanziaria, la recente evoluzione normativa richiesta dai vertici europei e il nuovo quadro di regolamentazione degli istituti bancari proposto con l'entrata in vigore del meccanismo di vigilanza unico hanno richiesto alle Bcc italiane di intraprendere un percorso di rinnovamento.

Agli intermediari, infatti, sono richiesti *standard* di capitale più alto per far fronte ai rischi derivanti al deterioramento dei crediti in portafoglio, per garantire la protezione dei risparmiatori in caso di crisi e per il mantenimento della fiducia dei mercati in un mercato finanziario ormai sempre più aggregato.

Nella fattispecie Italia, la struttura cooperativa rende quantomeno difficile questo processo di ricapitalizzazione.

Considerata infatti la peculiarità di tale forma di intermediari³⁴⁰, la crescita del patrimonio è stata ascrivibile principalmente ad operazioni di ricapitalizzazione degli utili conseguiti, canale che però ora risulta difficilmente percorribile a causa delle debolezze strutturali del processo di formazione del reddito.

La sensibilità dei ricavi dell'attività di erogazione prestiti all'andamento dell'economia di riferimento, il mancato ammodernamento delle reti distributive e la rigidità della struttura dei costi, in un contesto di congiuntura economica come quello che si è manifestato, hanno contribuito ad "occludere" tale canale di rifinanziamento³⁴¹.

La questione dell'adeguatezza patrimoniale rappresenta da tempo una criticità del sistema bancario cooperativo, tanto che né la figura del socio finanziatore, prevista dall'articolo 150 *ter* del Tub³⁴² né l'*institutional protection scheme* (Ips)³⁴³ consentono di sostenere, in tempi brevi, le esigenze di ricapitalizzazione delle banche aderenti.

³⁴⁰ Cfr. *Infra* cap. 1 par 1.1.1

³⁴¹ Importante è, inoltre, tenere conto dei limiti, in contesti di crisi economica, della scarsa integrazione delle singole aziende in un sistema; tale condizione infatti, genera inevitabilmente una circoscrizione delle soluzioni a disposizione del singolo istituto in caso di criticità interne, Cfr. BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, pag.12 al sito www.bancaditalia.it

³⁴² L'art. 150 *ter* del Tub prevede che "alle banche di credito cooperativo che versino in una situazione di inadeguatezza patrimoniale ... è consentita...l'emissione di azioni di finanziamento. Esse sono sottoscrivibili solo da parte dei sistemi di garanzia istituiti tra banche di credito cooperativo e dei fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione".

³⁴³ L'Ips è un accordo contrattuale che non dà luogo ad un gruppo ma si fonda sul sostegno patrimoniale e di liquidità tra le banche aderenti all'accordo, al fine di garantirne la solvibilità ed evitarne il fallimento, cfr. BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, 2015, pag.12 al sito www.bancaditalia.it

Il gruppo bancario, d'altro canto, è certamente il modello più idoneo³⁴⁴, in un mercato più integrato e concorrenziale a garantire alle Bcc la possibilità di competere con grandi istituzioni bancarie, contribuendo inoltre a garantire un rapido ammodernamento della gestione, un rafforzamento di natura strutturale della redditività e della capacità, qualora fosse necessario, di reperire risorse patrimoniali in tempi brevi³⁴⁵.

Dopo circa un secolo di vita infatti, il modello strutturale delle Bcc è destinato a perdere la sua originaria accezione; con il superamento dell'impianto sistemico che da anni ha contraddistinto il credito cooperativo si verrà a creare un nuovo schema organizzativo destinato a ridurre gli individualismi soggettivi dei singoli operatori bancari a favore di una maggiore compattezza organizzativa ed efficienza funzionale.

Tuttavia la funzione delle banche di credito cooperativo non si estrinseca nel mero raggiungimento di un risultato economico, ma è basata su un elemento di imprescindibile importanza: il benessere della collettività, inteso come miglioramento del territorio in cui opera.

Esso diventa di fondamentale importanza quando le Bcc forniscono i loro servizi ai loro soci, che vedono altresì in essa non solo un "distributore" di credito ma un istituto che consiglia, sostiene e aiuta l'imprenditore nelle sue scelte.

L'adozione di questo nuovo assetto di gruppo, tuttavia, sembra segnare un marcato distacco tra ciò che era e ciò che sarà il mondo cooperativo in futuro, in particolare riguardo al peculiare aspetto di vicinanza e di conoscenza del territorio locale, laddove l'accentramento delle politiche gestionali all'interno del gruppo potrebbe segnare una significativa riduzione della capacità decisionale della singola Bcc.

L'accentramento di poteri in capo alla capogruppo, infatti, andrebbe a generale un effettivo depotenziamento delle singole banche aderenti al gruppo, compromettendo di fatto l'autonomia individuale e facendo venire meno il soddisfacimento del carattere "di banche di comunità".

³⁴⁴ Cfr. BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, pag.12 al sito www.bancaditalia.it

³⁴⁵ Si veda cap. 2 par. 2.2.3 in cui parlo del *cross guarantee scheme*.

In particolare, a riforma attuata, si dovrà garantire bilanciamento fra coordinamento centrale (efficienza e governo dei rischi) e decentramento commerciale (efficacia) per preservare il vantaggio competitivo delle banche locali basato sulla conoscenza diretta del territorio. L'aspetto di banca di comunità ha sempre caratterizzato, inoltre, l'operatività delle *community bank* americane che, seppur attraverso momenti di notevole difficoltà, hanno continuato a svolgere la funzione di banca di comunità al servizio del territorio di appartenenza. Molto va attribuito alla politica *tiered* prevista nel *Dodd Frank act* e all'attenzione del legislatore americano verso questa particolare categoria di soggetti. Il legislatore americano, difatti, ha sempre da sempre considerato questo tipo di intermediari come una categoria da tutelare in virtù della loro particolare funzione economica e della loro struttura caratteristica, comprendendo sin da subito la necessità di manovre *ad hoc* per salvaguardarne la sopravvivenza. I coefficienti patrimoniali meno onerosi e correlati alla dimensione degli attivi degli operatori e le manovre a favore dello smaltimento dei crediti deteriorati detenuti in bilancio, in modo da far ripartire l'erogazione del credito, hanno contribuito a sostenere la ripresa delle *community bank* e del settore economico in generale. In Italia, tale processo non è avvenuto, ed il legislatore ha optato per un cambiamento radicale dell'organizzazione del settore per raggiungere il medesimo obiettivo; essa segnerà un distacco operativo/strutturale incolmabile tra queste due tipologie di operatori, a favore, di una sperata convergenza a livello di redditività e di erogazione del credito.

Naturalmente c'è da considerare come l'eventuale successo della riforma, non solo dal punto di vista operativo e di rafforzamento strutturale ma anche da quello funzionale, dipenda dal comportamento e dalla scelta del gruppo a cui aderire in capo ad ogni singola Bcc, laddove la creazione di due gruppi e la contesa per accaparrarsi gli aderenti potrebbe esporre tali sistema ad una concorrenza interna deleteria per il buon esito della riforma. Solo un sistema unito e coeso, infatti, potrà ambire a concretizzare effettivamente gli auspici di questa riforma, consentendo quindi al credito cooperativo di riappropriarsi con rinnovato slancio del suo naturale ruolo di principale sostegno delle economie locali, incrementando la stabilità patrimoniale e l'efficienza gestionale del sistema e dando quindi nuovo impulso all'erogazione di credito in condizioni di sana e prudente gestione.

Bibliografia

ADAMS, GRAMLICH, “Where Are All the New Banks? The Role of Regulatory Burden in New Bank Formation” in *Review of Industrial Organization*, 2016.

ALBERTAZZI, NOTARPIETRO, SIVIERO *Questioni di Economia e Finanza*, in *An inquiry into the determinants of the profitability of Italian banks*, Ottobre 2015.

AMOROSINO – *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation europea e scelte politico-legislative nazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, 3/2016.

ID., *Intervento in rivista trimestrale di diritto dell’economia* n. 4, 2015.

AZZI, REGGIO, *Biodiversità bancaria: quelle piccole (utili) grandi Bcc*, in *Cred. Coop.* n. 12, 2015.

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Financial stability review paper*, Maggio 2014.

ID., *Guida alla Vigilanza Bancaria Europea*, Settembre 2014.

BANCA D’ITALIA, *Documento per la consultazione, Disposizioni di Vigilanza Gruppo Bancario Cooperativo*, in *Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013*, aggiornata al 2 novembre 2016.

BARBAGALLO, *Audizione parlamentare tenuta nell’indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano*, Camera dei Deputati, Sesta Commissione Finanze, 9 dicembre 2015.

ID., *Il rapporto tra Bce e autorità nazionali nell’esercizio della vigilanza*, Roma, 26 febbraio 2014

ID., *La riforma del credito cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell’Unione Bancaria*, Intervento al Congresso ItalianiEuropei, Roma 21 marzo 2016.

ID., *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, Relazione tenuta in occasione di un incontro con la Federazione delle cooperative Raiffesen, Bolzano, 12 febbraio 2015.

ID., *Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo e altre misure in materia bancaria*, Audizione, Camera dei deputati, Commissione finanze, 1 marzo 2016.

- ID., *Seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma di settore delle banche di credito cooperativo*, Intervento, Commissioni riunite Camera e Senato, Roma, 15 ottobre 2015.
- BCE, *Parere della Banca Centrale Europea del 31 agosto 2016 sulla circolare della Banca d'Italia recante disposizioni di attuazione della riforma delle banche di credito cooperativo italiane*, 2016.
- BELVISO, *Scopo mutualistico e capitale variabile nelle società cooperative*, in *Quaderni di Giurisprudenza commerciale*, Milano, 2012.
- BERK, DEMARZO, *Corporate Finance*, Pearson, 2013.
- BINDELLI, *Bcc, ecco cosa non va nel Fondo Temporaneo delle banche di credito cooperativo*, intervento nell'assemblea ordinaria del 29 marzo sul Fondo Temporaneo delle Banche di credito cooperativo, 31/03/2017.
- ID., *La riforma delle Bcc contenuta nella Legge 8 aprile 2016 n. 49 di conversione del D.l. 14 febbraio 2016 n. 18*, in *Il gruppo bancario cooperativo e il suo processo di costituzione*, Diritto Bancario, 2 maggio 2016.
- BLANCHARD, *Macroeconomia*, il Mulino, 2009.
- CAPRIGLIONE, *Banche popolari. Metamorfosi di un modello*, Bari, 2001.
- ID., *Considerazioni a margine di un provvedimento della Banca D'Italia sull'entrata in vigore del Single supervisory mechanism*, in *Apertacontrada*, 11/2016.
- ID., *Cooperazione di credito e testo unico bancario*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, n. 39, Roma, 1995.
- ID., *Il carattere "comunale" delle casse rurali: un anacronismo legislativo*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1994.
- ID., *Imprenditorialità bancaria e titoli di credito*, in *Banca Borsa e tit. cred.*, 1982.
- ID., *Introduzione a Locatelli-Paolucci, La banca di Cambiano e i suoi primi 120 anni*, in *Origini, storia e prospettive del più antico istituto di credito cooperativo di Italia (1884-2004)*, Firenze 2004.
- ID., *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia n. 4*, 2015.
- ID., *La riforma delle Banche Popolari*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia n. 1*, 2015.

- ID., *Suggerimenti per la realizzazione di un progetto più coerente e razionale di riforma delle banche di credito cooperativo*, in *Editoriale* del 13 aprile 2016.
- ID., *Un deplorabile ritardo nell'attuazione della riforma delle BCC*, in rivista trimestrale di diritto dell'economia n. 3, 2016.
- CAPRIGLIONE, TROISI, *L'ordinamento finanziario UE dopo la crisi*, Padova, 2014.
- CARLSON E MITCHENER *Branch Banking as a Device for Discipline: Competition and Bank Survivorship during the Great Depression*, in *Journal of Political Economy* 117, 2009.
- CASTALDI, *La nuova legge bancaria: suoi riflessi sulla disciplina delle casse rurali e artigiane*, in *Banca borsa tit. cred.* 1994.
- CASTIELLO, *Codice commentato delle banche di credito cooperativo*, Roma 1995.
- CATELANI, "Home loans, securitization, subprime mortgage crisis. A critical essay in retrospection", *Economia-ricerche*, 2011.
- Circolare banca d'Italia n. 229/1999, Istruzioni di vigilanza per le banche
- COLLI, GIRARDI, "Restrizione creditizia durante la crisi finanziaria e ruolo anticiclico della Bcc", in *Quaderno di ricerca del credito cooperativo n.3*, 2012.
- COLOMBINI, *Crisi finanziarie. Criticità e indicazioni per il futuro*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia n.1*, 2014
- CORTE COSTITUZIONALE, sentenza del 23 maggio 2008, n. 170.
- COSTI, *Il Gruppo Bancario Cooperativo Paritetico*, in *Banca Borsa e tit. cred.*, 2003.
- ID., *L'ordinamento bancario*, Il Mulino, Bologna 2007.
- COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS ISSUE BRIEF, "The performance of community banks over time", Agosto 2016.
- CRITCHFIELD, *Community Banks: Their Recent Past, Current Performance, and Future Prospects*, in *FDIC Banking Review*, Gennaio 2005.
- DEFATTA, *The Future of Community Banks and Their Role in the Changing Economy*, The University of Southern Mississippi, Honors Theses. 352, Dicembre 2015.
- DUKE, *Remarks on Community Banks and Mortgage Lending at the Community Bankers, Symposium*, in *Board of Governors of the Federal Reserve System*, Novembre 2012.
- ENOMOTO, CARL, *The Troubled Asset Relief Program (TARP) And The Financial Crisis of 2007-2008*, 2009.

- EUROPEAN ASSOCIATION OF CO-OPERATIVE BANKS, *Corporate Governance in Co-operative Banks: Key Features, Brussels, Belgium*, 2016.
- ID., *Statistiche chiave al 31-12-14 (Financial Indicators)*, 2014.
- EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *EBA report on SMEs and SME supporting factor*, 23 Marzo 2016.
- EUROPEAN CENTRAL BANK, 'Recent trends in euro area banks' business models and implications for banking sector stability', in *Financial Stability Review: Special Features*, Maggio 2016.
- FDIC, STATISTICS ON DEPOSITORY REPORT, Giugno 2012.
- ID., *FDIC Community Banking Study I*, Dicembre 2012.
- FEDERAL RESERVE, *Bollettino n. 97*, Dicembre 2010.
- ID., *The Role of Community Banks in the U.S. Economy*, in *Research Paper n. 12*, Ottobre 2012.
- FEDERCASSE, *Bcc credito cooperativo*, in *Cartella stampa*, edizione giugno 2012.
- ID., *Bcc credito cooperativo*, in *Cartella stampa*, edizione ottobre 2013.
- ID., *Cartella Stampa*, dati al 31.12.2015.
- FERRI, *Banca Popolare*, Enc. Dir., Milano Vol. V, 1959.
- FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION, *The Financial Crisis Inquiry Report* Washington, DC, Gennaio 2011.
- GATTI, Intervento, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo*, in *Tavola Rotonda*, 2015.
- GROENEVELD, 'Governance of European Co-operative Banks: Overview, Issues and Recommendations', in *Co-operative Governance Fit to Build Resilience in the Face of Complexity, International Co-operative Alliance*, 2014.
- ID., *Governance of European Co-operative Banks: Overview, Issues and Recommendations*, in *International Co-operative Alliance*, 2015.
- ID., *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS School for Business and Society, 2017.
- HULL, *Opzioni, futures ed altri derivati*, Pearson, 2013.
- KELLY, KHAYUM, PRICE, *Equipment Lease Finance: The role of Community Bank*, *Romani College of Business, University of Indiana*, Working Paper n. 35, Ottobre 2014.

- KOBE, *Small Business GDP: Update 2002–2012*, SBA Office of Advocacy, Working paper n. 390, Gennaio 2012.
- LANG, *The role of cooperative banks and smaller institutions for financing of SMEs and small midcaps in Europe*, European Investment fund, Working Paper n. 36, 2016.
- LOTITO, NARDELLA, *commento sub art 45 Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, vol. I, Milano, 2006.
- MANZELLI, *La nuova vigilanza Bancaria Europea*, *Focus Paper* n.18, dicembre 2014.
- MARSH, *Federal Policy, Market Distorsions and the Challenges for Community Banks*, working paper n. 22, 17 settembre 2014.
- MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013.
- MASERA, *Le banche regionali e l'unione bancaria europea*, in *Il risparmio*, 2014.
- ID., *Regole e supervisione delle banche: approccio unitario vs modello per livelli e implicazioni per la morfologia del sistema delle banche*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 4, 2015.
- ID., *US Basel III Final Rule on banks' capital requirements: A different-size-fits-all approach*, in *PSL Quarterly review*, 2013.
- ID., *Verso Basilea IV: Le criticità per le banche e per l'economia*, 2016.
- MORELLI, *La riduzione degli sportelli in Italia e in Europa: riflettori sui drivers italiani di una scelta comune*, in *Direzione Strategie e Mercati Finanziari Ufficio Analisi Economiche*, ABI, n. 9 Febbraio 2015.
- NATIONAL ASSOCIATION OF REALTORS, *"January Existing-Home Sales Hold with Steady Price Gains, Seller's Market Developing,"*, Febbraio 2013.
- NEUBERGER, DORIS; RISSI, ROGER, *Macroprudential banking regulation: Does one size fit all?*, in *Thünen-Series of Applied Economic Theory* n. 124, 2012.
- OFFICE OF THE COMPTROLLER OF THE CURRENCY, *Community Bank Supervision: Comptroller's Handbook*, 2010.
- PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia* n. 4, 2015.
- ID., *Commento agli artt. 33, 34, 35, 36, 128 bis t.u.b.*, in *Commentario al testo unico bancario*, a cura di Capriglione, Pellegrini, Sepe, Troiano, Cedam, 2012

- PISANI-FERRY, SAPIR, VERON, WOLF, *What kind of Banking Union*, Bruegel Policy Contribution, n. 12, 2012.
- POWELL, *Trends in Community Bank Performance over the Past 20 Years*, Community Bank Speech, Settembre 2016.
- PRESTI, *Dalle casse rurali e artigiane alle banche di credito cooperativo*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1994.
- QUINTIGLIANI, “*Il ruolo delle banche locali e del relationship lending in scenari economici in profondo cambiamento*”, in *Arethuse, rivista di studi economico-gestionali*, 2007.
- REINHART, *Regulatory Reform: Examining How New Regulations Are Impacting Financial Institutions, Small Businesses, and Consumers: Field Hearing before the House Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit of the Committee on Financial Services*, in *House Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit of the Committee on Financial Services*, 112th Cong., 1st sess., 2011.
- SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017.
- SACCO GINEVRI, *Intervento, Convegno, Struttura organizzativa bancaria e aggregazione di gruppo*, Roma, 14 marzo 2017.
- SANTAGATA, *Autonomia privata e formazione dei gruppi nella società di capitali, Il nuovo diritto delle società*, in *Liber amico Gian Franco Campobasso*, diretto da Abbadessa e Portale, vol. 3, 2007.
- ID., *Il gruppo paritetico*, Giappichelli, Torino, 2002.
- SENATE COMMITTEE ON BANKING, HOUSING, AND URBAN AFFAIRS, *Oversight of Basel III: Impact of Proposed Capital Rules Before the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs*, in FDIC Deputy Director of Risk Management Supervision, and of Michael 112th Cong., 2d. sess., 2012.
- SEPE, *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, n. 4, 2015.
- ID., *La “specialità” della capogruppo e del gruppo bancario cooperativo*, Intervento al Convegno, Le disposizioni di vigilanza della Banca d’Italia in materia di gruppo bancario cooperativo, 2017.

TARULLO A *Tiered Approach to Regulation and Supervision of Community Banks*, Speech at the Community Bankers Symposium, Chicago, Illinois, Novembre 2014.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE ECONOMIC RESEARCH SERVICE, *US Agricultural Trade, Import Share of Consumption*, in *Outlook for U.S. Agricultural Trade*, Novembre 2013.

US DEPARTMENT OF COMMERCE, *Interactive Access to Industry Economic Accounts Data, Value Added by Industry*, in *Bureau of Economic Analysis*, Novembre 2012.

VARIAN, *Microeconomia*, libreria Cafoscarina, 2012.

VENTRY, *The Accidental Deduction: A History and Critique of the Tax Subsidy for Mortgage Interest*, in *Law and Contemporary Problems*, Ottobre 2010.

WILLIAM KEETON, *The Role of Community Banks in the US Economy*, 2003. *The Role of Retail Banking*, in *the US Banking Industry: Risk, Return, and Industry Structure*, in *Research paper n. 12*, New York, Dicembre 2007

Normativa e Giurisprudenza

Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n. 385, Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, aggiornato al decreto legislativo 14 novembre 2016, n. 223.

Decreto Legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 "Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2003.

Decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito con modifiche dalla legge 8 aprile 2016, n. 49.

Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti. convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2015, n. 33.

Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Public Law 111–203

Direttiva 2014/59/UE (BRRD) del Parlamento Europeo e Del Consiglio, 15 maggio 2014.

Regolamento (UE) n. 1024/2013, 15 ottobre 2013.

Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento Europeo e Del Consiglio, 15 luglio 2014

Testo Unico delle Casse Rurali e Artigiane.

Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, versione aggiornata al decreto legislativo 14 novembre 2016, n. 223.

Sitografia

www.ecb.europa.eu

www.bancaditalia.it

www.federalreserve.gov

www.fdic.gov

www.fondazionecapriglione.it

www.ilsole24ore.it

www.dirittobancario.it

Riassunto

INTRODUZIONE

La creazione in Europa di un mercato unico integrato di beni e servizi, la profonda recessione susseguente la crisi economica del 2007 e il processo di accentramento a livello europeo della vigilanza sul settore bancario e, in generale, finanziario sono tra le principali cause del cambiamento che ha riguardato e sta riguardando l'assetto strutturale e normativo degli operatori bancari.

Il processo di creazione di una Unione Bancaria, infatti, ha determinato importanti novità non solo dal punto di vista delle politiche e della prassi di vigilanza ma anche a livello organizzativo dei singoli enti bancari di qualsiasi dimensione e natura giuridica, nonché nelle procedure e nell'utilizzo degli strumenti per la prevenzione delle crisi bancarie.

In questo quadro si collocano, infatti, i provvedimenti normativi destinati a ristrutturare il settore del credito cooperativo in Italia, attuati in risposta agli eventi patologici che hanno colpito il nostro Paese e, più in generale, l'Europa.

Con la nuova legge di riforma³⁴⁶, infatti, è iniziato un importante percorso di cambiamento, che permetterà di disegnare un modello organizzativo nuovo ed originale a livello nazionale, con l'obiettivo di unire la cultura locale e il ruolo caratteristico svolto dalle Bcc nel corso degli anni al nuovo scenario proposto a livello europeo.

La proposta legislativa varata dal governo, in accordo con la BI, ha consentito di elaborare un testo normativo finalizzato a caratterizzare la riforma³⁴⁷ con la storia ed i tratti distintivi di supporto dell'economia e del territorio locale, di sostegno alle piccole e medie imprese e di mutualità bancaria che hanno contraddistinto la nascita e l'operatività di tali intermediari bancari.

Interessante è notare come, benché diverse dal punto di vista giuridico, tale funzione di sostegno all'economia locale e alle piccole e medie imprese sia svolta, negli Usa, da una

³⁴⁶ Legge n. 49/2016

³⁴⁷ Il miglioramento della *performance* e della *governance* complessiva della Bcc, l'obiettivo di rafforzare a livello patrimoniale tali istituti tenendo in considerazione la dimensione territoriale e l'autonomia gestionale delle singole unità è, a livello nazionale, l'obiettivo prefissato dal legislatore.

tipologia di intermediari tendenzialmente simili, per dimensioni, operatività e struttura alle Bcc italiane, le *community bank*.

Il presente lavoro si basa sullo sviluppo di un confronto, in termini legislativi e reddituali tra queste due tipologie di operatori in modo tale da carpirne differenze ed analogie e verificare come essi abbiano performato e contribuito al sostegno dell'economia del territorio circostante durante gli anni della crisi finanziaria.

Dopo un inquadramento generale sul ruolo svolto dal credito cooperativo in Europa, propedeutico alla contestualizzazione della realtà italiana, analizzerò nel secondo capitolo i tratti distintivi della riforma di settore in atto nel nostro paese e volta a modificare l'impianto del credito cooperativo.

Particolare attenzione verrà posta alla ridefinizione, in principio a livello europeo, del quadro di vigilanza sul sistema bancario per poi andare a considerare i vari *diktat* previsti dalla legge 49/2016 disciplinante il nuovo assetto di settore.

Nel terzo capitolo provvederò ad una introduzione delle *community bank*, e andrò a considerare il quadro legislativo determinato dell'entrata in vigore del *Dodd Frank* in modo da contestualizzare, anche a livello legislativo tale tipologia di istituti bancari.

Nell'ultimo capitolo procederò ad un confronto diretto, secondo una serie di indicatori, tra queste due tipologie di operatori nel corso degli anni della crisi finanziaria e negli anni immediatamente successivi considerando in ultimo come le differenze normative e i differenti approcci seguiti dalle autorità di politica fiscale e monetaria abbiano influenzato e influenzeranno l'operatività di tali intermediari

CAPITOLO 1

Piccole e medie imprese³⁴⁸ sono state da sempre la spina dorsale dell'economia europea, fondamentali in quanto contribuiscono sia alla crescita economica sia alla creazione di posti di lavoro. All'interno dell'unione europea tuttavia, l'accesso al credito per le PMI presenta notevoli difficoltà, derivanti dalla rischiosità e dalla natura dell'attività svolta.

In particolare, emerge una grande disparità all'interno dell'area considerata nelle modalità e nella possibilità di accesso al credito; nei paesi periferici e che più hanno risentito degli effetti della crisi economica (Grecia, Portogallo, Cipro, Italia, Irlanda) infatti, il razionamento del credito per le PMI è avvenuto in maniera consistente e più marcata rispetto ad altre zone UE, nei paesi in cui le PMI rivestono un ruolo cruciale nell'economia e dove rappresentano una parte consistente del valore aggiunto aggregato.

La differenza nel costo del credito e nelle condizioni di accesso al credito riflette la grande dipendenza che sussiste tra piccole imprese e banche territoriali³⁴⁹; la struttura finanziaria dell'eurozona è prettamente bancocentrica, laddove le banche rappresentano il principale canale di trasmissione di fondi e la maggior fonte di finanziamento per l'economia; per le imprese non finanziarie infatti circa il 70% del finanziamento esterno deriva dalle banche, mentre solo il 30% dai mercati e da altre fonti di finanziamento.

A livello europeo il credito cooperativo, perciò, riveste un ruolo cruciale per la sopravvivenza delle PMI, in quanto rappresenta la maggiore fonte di finanziamento per imprese di piccole dimensioni.

La banca cooperativa, secondo la definizione data dall'ICBA, "è un'entità finanziaria che appartiene ai suoi membri che sono allo stesso tempo possessori e fruitori di servizi della stessa banca".

Tale tipologia di assetto bancario differisce rispetto agli altri modelli bancari in particolare riguardo organizzazione, obiettivi perseguiti, valori e *governance*; gli aspetti

³⁴⁸Come definito dalla Raccomandazione Europea 2003/361, "La categoria delle microimprese delle piccole imprese e delle medie imprese (PMI) è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro".

³⁴⁹BANCA CENTRALE EUROPEA, *Financial stability review paper*, Maggio 2014, al sito www.ecb.europa.it

caratteristici delle banche cooperative³⁵⁰ possono essere rappresentati, oltre che dalla suddetta peculiarità secondo la quale ad ogni socio spetta un singolo voto nelle decisioni assembleari indipendentemente dal numero di azioni possedute³⁵¹, nelle modalità di ripartizione degli utili, con la destinazione di una parte significativa del profitto delle stesse a riserva e dalla forte dipendenza dei depositi dei loro clienti, fonte di finanziamento principale per questo tipo di operatori.

A livello numerico in Europa sono presenti più di 4000 banche cooperative con circa 800.000 dipendenti che rivolgono il proprio servizio a circa 205 milioni di clienti; esse presentano in aggregato un attivo superiore a 7500 miliardi e raccolgono una quota di depositi dai loro clienti di circa 3700 miliardi³⁵².

Il grafico seguente mostra nel dettaglio il totale degli attivi, dei depositi, del risultato netto di gestione e del numero di clienti per il settore bancario cooperativo, relativi al 31/12/2014, per i venti paesi considerati, distinguendo, all'interno di ogni paese tra banche popolari e banche di credito cooperativo.

³⁵⁰ Per banche cooperative intendo le due fattispecie di credito cooperativo, Bcc e Banche Popolari.

³⁵¹ Il cd. principio "Una testa un voto", Cfr. CAPRIGLIONE, *imprenditorialità bancaria e titoli di credito*, in *Banca Borsa e tit. cred.*, 1982, pag. 530. Nella fattispecie Italiana, tale principio è specificato dall'articolo 34 comma 3 del TUB per le banche di BCC e dall'articolo 30 comma 1 del medesimo testo unico per le popolari, secondo il quale "Ogni socio ha un voto qualunque sia il numero di azioni possedute".

³⁵² Cfr. EUROPEAN ASSOCIATION OF CO-OPERATIVE BANKS, *Statistiche chiave al 31-12-14 (Financial Indicators)*. Dati raccolti in collaborazione con "TIAS School for Business and Society" dell'università di Tilburg, al sito www.eacb.coop.com

Tabella 1.1

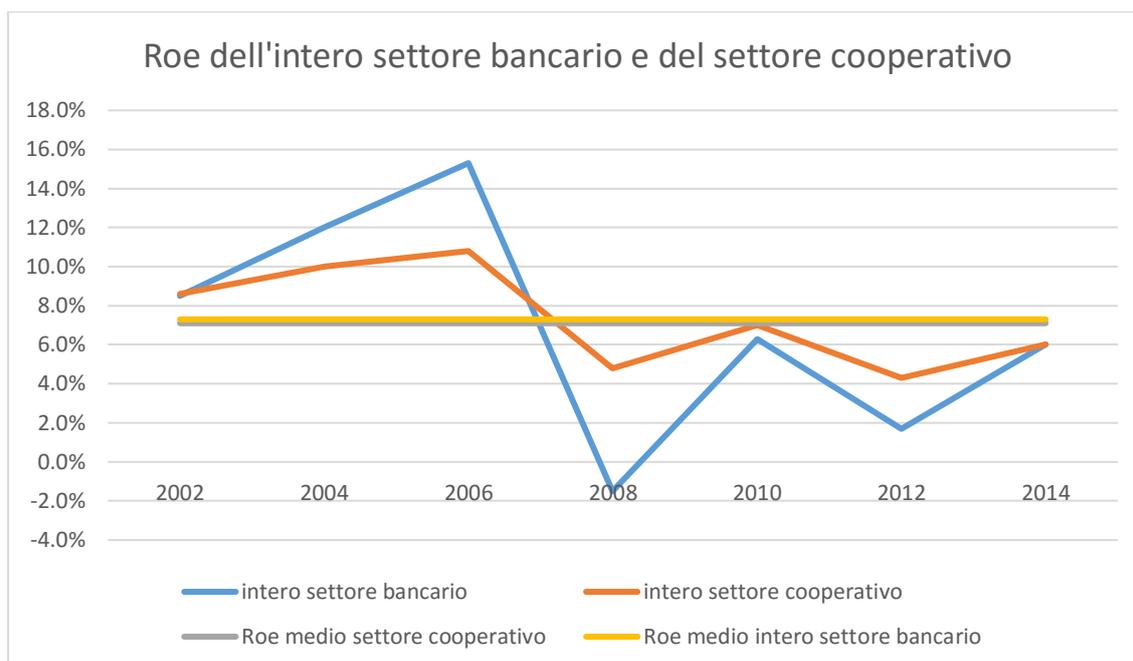
Paese Ue		Attivo tot. (in milioni di €)	Depositi tot. (in milioni di €)	Utile netto (in milioni di €)	N. clienti
Austria	❖ Österreichische Raiffeisenbanken	285.557	174.162	129	3.600.000
	❖ Österreichische Volksbanken	36.678	24.129	-0.3	1.161.000
Bulgaria	❖ CentralCo-operative Bank	2.138	1.900	4	1.556.628
Cipro	❖ Co-operativeCentral Bank	13.937	12.393	37	791.891
Danimarca	❖ Nykredit	195.601	8.750	77	1.075.000
Finlandia	❖ OPFinancial Group	110.427	48.775	607	4.284.000
Francia	❖ Crédit Agricole	1.762.763	622.686	4.920	50.000.000
	❖ Crédit Mutuel	706.720	305.237	2.955	30.100.000
	❖ BPCE	1.223.298	473.540	2.907	36.000.000
Germania	❖ BVR	1.135.760	713.485	7.807	>30.000.000
Grecia	❖ Association of Cooperative Banks of Greece	3.261	2.630	0.389	407.633
Ungheria	❖ National Federation of Savings Co-operatives	6.386	4.366	Non disp.	1.150.000
Italia	❖ Assoc. Nazionale fra le Banche Popolari	453.693	434.704	-4.243	12.350.000
	❖ FEDERCASSE	222.289	157.410	372	6.000.000
Lituania	❖ Association of Lithuanian credit unions	477	403	-12	2.656
Lussemburgo	❖ Banque Raiffeisen	6.658	5.499	18	102.500
Olanda	❖ Rabobank Nederland	681.086	326.471	1.842	8.800.000
Polonia	❖ National Union of Co-operative Banks	31.267	20.176	164	Non Disp.
Portogallo	❖ Crédito Agrícola	13.267	10.620	25	1.100.000
Romania	❖ Creditcoop	199	134	Non Disp.	919.000
Slovenia	❖ Deželna Banka Slovenije	856	646	-17	85.000
Spagna	❖ Unión Nacional de Cooperativas de Crédito	94.235	68.579	350	6.888.576
	❖ Banco de Crédito Cooperativo (BCC)	36.031	29.686	37.113	3.582.105
Svezia	❖ Landshypotek(b)	9.105	251	24	70.000
Regno unito	❖ The Co-operative Bank	52.093	20.093	898	4.700.000
	❖ Building Societies Association	431.710	431.710	1.568	Non Disp.
TOTALE³⁵³		7.516.007	3.792.978	57.545	205.126.453

Fonte: elaborazione dati TIAS facendo riferimento ai dati pubblicati nei report annuali dell'ECB.

³⁵³ Cfr. EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *EBA report on SMEs and SME supporting factor*, 23 Marzo 2016, cit., pag. 4.

Negli ultimi anni, a seguito della recente crisi finanziaria, il contesto di recessione economica, di crescita del tasso di disoccupazione e di diminuzione del Pil, i bassi tassi di interesse, i requisiti patrimoniali più rigidi imposti dall'autorità di vigilanza, e gli elevati costi operativi da sostenere hanno contribuito a ridurre la *performance* del settore bancario.

Tabella 1.2



Fonte: elaborazione dati TIAS facendo riferimento ai dati pubblicati nei report annuali dell' ECB

Ciò ha spinto le banche a cercare di ridurre i loro livelli di costo complessivi attraverso piani di ristrutturazione e/o adattando opportunamente i loro modelli al fine di aumentare la competitività, e le Autorità Nazionali ed Europee ad optare, come nel caso del settore cooperativo italiano³⁵⁴, per modelli societari che agevolassero il raggiungimento di tale obiettivo.

³⁵⁴ Faccio riferimento sia alla riforma riguardante la trasformazione in spa per le popolari con un attivo superiore ad 8 miliardi (decreto-legge n. 3/2015, convertito con legge n. 33/2015) sia alla riforma riguardante le Bcc che prevede l'adesione per ogni singola Bcc ad un gruppo bancario cooperativo (Decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito con legge 8 aprile 2016, n. 49).

Se da un lato un assetto diverso dalla forma cooperativa risulta meno ingessato, più propenso a cambiamenti di proprietà e più facilmente adattabile al contesto economico/finanziario in cui la medesima opera è anche vero che la struttura cooperativa rappresenta una peculiarità da proteggere e tutelare.

Le autorità di vigilanza dovrebbero quindi astenersi, tuttavia, ad adottare misure che portino ad una forte convergenza di modelli di *business*, di strutture di *governance* e di dimensioni delle banche³⁵⁵.

L'eliminazione della diversità all'interno del settore bancario potrebbe avere un impatto negativo sulla stabilità e sulle possibilità di accesso al credito, portando anche all'esclusione di determinati segmenti di clienti dalla possibilità di usufruire di tali servizi. Bisogna riconoscere, infatti, che esiste un complicato compromesso tra l'efficienza (economica, regolatoria e supervisionale)³⁵⁶, la stabilità finanziaria e la concorrenza.

In relazione a quest'ultimo aspetto, prima di passare ad analizzare la struttura delle banche di credito cooperativo in Italia alla luce dell'imminente attuazione della riforma³⁵⁷ che prevede la creazione del gruppo bancario cooperativo mi sembra doveroso analizzare il contesto europeo che ha dato origine al periodo di riforme del settore in Italia, iniziato con la modifica dell'assetto delle Banche Popolari e culminato con quella riguardante l'altro tipologia di intermediari bancari cooperativi operanti in Italia: le Bcc.

La grande crisi finanziaria che ha colpito l'Europa ha messo in mostra la mancanza di strumenti adeguati per gestire, a livello di Unione, enti creditizi in situazioni di crisi e di dissesto. L'assenza di questi meccanismi, fondamentali per prevenire o gestire stati di insolvenza da parte di operatori di rilevanza sistemica ha costretto alcuni stati ad intraprendere operazioni di salvataggio degli operatori in difficoltà utilizzando il denaro dei contribuenti³⁵⁸.

³⁵⁵ GROENEVELD, *Governance of European Co-operative Banks: Overview, Issues and Recommendations*, in *Co-operative Governance Fit to Build Resilience in the Face of Complexity*, International Co-operative Alliance, 2015, cit., pag. 78.

³⁵⁶ Cfr. GROENEVELD, *Snapshot of European Cooperative banking 2017*, TIAS school for Business and society, 2017, pag. 33.

³⁵⁷ Legge di conversione 8 aprile 2016, n 49.

³⁵⁸ Introduzione alla DIRETTIVA 2014/59/UE (BRRD) DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 maggio 2014 che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento.

Proprio in virtù di quanto detto la Commissione europea si è mossa nello sviluppo e nella creazione di mercato di capitali unico e fortemente integrato all'interno dell'area UE, che prevedesse la creazione di un'Unione Bancaria a livello Europeo: centralizzare la vigilanza bancaria nell'area dell'euro è uno dei passaggi più significativi nella creazione di un mercato interno unico per i servizi finanziari³⁵⁹.

L'unione bancaria, definita come “fattispecie a formazione progressiva, basata su tre pilastri³⁶⁰”, prevede la creazione di un Meccanismo di Vigilanza Unica, di un Meccanismo di Risoluzione delle Crisi e di un Sistema Europeo di Garanzia dei Depositi³⁶¹.

La creazione di una Vigilanza Unica, infatti, rappresenta un notevole passo in avanti verso una maggiore armonizzazione a livello europeo; l'entrata in vigore di un *corpus* normativo unico su base europea riguardante la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi ha infatti come primario obiettivo quello di migliorare la solidità dell'intero sistema bancario in relazione alle criticità emerse negli anni della crisi.³⁶²

Con l'ormai prossima attuazione della recente riforma di settore, che prevede la creazione di una *holding* unica centrale a cui le Bcc devono aderire mediante un contratto di coesione, si cercherà di dare un taglio europeo a questa modalità di istituzione creditizia, permettendo loro non solo di consentire l'aumento di capitale senza dipendere in maniera esclusiva dall'autofinanziamento³⁶³ e dagli aumenti di capitale effettuati da parte dei soci, ma anche di beneficiare degli effetti della diversificazione territoriale tipica degli intermediari operanti su scala nazionale in modo tale da aumentare la redditività e la resilienza di tali operatori³⁶⁴.

³⁵⁹ Cfr. WYMEERSCHW, *The Single Supervisory Mechanism or “SSM”*, Part One of the Banking Union, Working Paper N°. 240/2014, febbraio 2014, op. cit., pag. 38 ss.

³⁶⁰ Cfr. BARONCELLI, *L'unione bancaria europea e il meccanismo di risoluzione delle crisi*, in *Quaderni costituzionali / a. XXXIV*, 2 giugno 2014, op. cit., pag. 447.

³⁶¹ La Commissione europea ha approvato la "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio modificante il Regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi, terzo pilastro dell'Unione Bancaria, non entrato però ancora in vigore. Esso sarà realizzato partendo dai sistemi nazionali di garanzia dei depositi già esistenti, che al momento non sono sostenuti da un sistema comune a livello europeo, eccezion fatta per la garanzia, uniforme in tutta Europa, dei depositi fino a 100.000 euro, “Il Sole 24 ore”, 13 gennaio 2016, al sito www.ilsole24ore.com

³⁶² Cfr. DE BIASIO, *Le criticità dell'Unione Bancaria Europea, una prospettiva pubblicistica*, 2016, op. cit., pag. 35.

³⁶³ Cfr. SEPE, *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 4/2015 Supplemento, cit., pag. 86 e ss; Cfr. CAPRIGLIONE, *Un deplorabile ritardo nell'attuazione della riforma delle BCC*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 3/2016, cit., pag. 285 ss.

³⁶⁴ Cfr. SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 56 ss, cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario Italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 4/2015 Supplemento, pag. 11 ss.

CAPITOLO 2

All'interno del quadro costituzionale italiano la cooperazione creditizia beneficia di un duplice riconoscimento, sia all'interno del più ampio scenario cooperativo, come indicato dall'art. 45 della Costituzione³⁶⁵ che sottolinea “la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fine di speculazione privata”, sia nel più ristretto settore dell'intermediazione del credito e del risparmio, affidando, come previsto dall'art. 47 alla Repubblica il compito di “tutelare il risparmio in tutte le sue forme e di disciplinare, coordinare e controllare l'esercizio del credito³⁶⁶”.

Le banche che effettuano servizi creditizi in forma cooperativa sono, pertanto, sottoposte ad uno statuto doppiamente speciale³⁶⁷, riguardante sia l'intero *set* normativo di regole e di controlli che riguarda l'attività bancaria, finalizzato a perseguire obiettivi di stabilità finanziaria e di tutela del risparmiatore, sia la disciplina posta a mantenimento del carattere mutualistico di tali entità³⁶⁸.

Al giorno d'oggi la disciplina relativa alle banche di credito cooperativo si trova, nel Titolo II Capo V del Testo Unico Bancario, nel titolo VII capitolo 1 Sezione I-III della Circolare BI n. 229/1999³⁶⁹ e nella parte Terza, Capitolo 5 Sezione V delle Disposizioni di Attuazione della Banca D'Italia, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, Aggiornata al 2 Novembre 2016³⁷⁰.

³⁶⁵ Cfr. AMOROSINO, *intervento in rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 4/2015 Supplemento, pag. 101 ss.; Cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo, Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario Italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 4/2015 Supplemento, pag. 16 ss.

³⁶⁶ L'articolo 47 della Costituzione Italiana recita “La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese”

³⁶⁷ Cfr. SABBATELLI, *La riforma del Credito Cooperativo in Italia*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 37 ss.; Cfr. FERRI, *Banca Popolare*, Enc. Dir., Milano, 1959, Vol. V, op. cit., pag. 52 ss.

³⁶⁸ Oltre ai sopracitati articoli 45 e 47 della Costituzione Italiana rilevano le norme imposte Capo V sezione I del Testo Unico Bancario Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, Versione aggiornata al decreto legislativo 14 novembre 2016, n. 223.

³⁶⁹ La circolare n. 229/1999 fino al 10 aprile 2007 ha raccolto in modo organico le disposizioni di vigilanza emanate dalle BI, per poi però essere modificata ed integrata da disposizioni separate. Ai fini del mio elaborato consulterò la versione esclusivamente informativa annotata con le comunicazioni modificative ed integrative, aggiornata all'8 novembre 2016, al sito www.bancaditalia.it. C'è inoltre da considerare che in data 10 settembre 2017 la BI ha aperto una consultazione pubblica sulle nuove disposizioni di vigilanza per le banche di credito cooperativo che resterà aperta fino al 10 novembre 2017. Le disposizioni, poi, sono destinate a confluire nella circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 e sostituiranno integralmente quelle contenute nel Titolo VII, Capitolo 1, della Circolare n. 229/1999. Tale consultazione trae origine dalla necessità di rivedere le disposizioni di vigilanza per le Bcc a seguito della riforma di settore disciplinata dal D.L. n. 18/2016, convertito con Legge n. 49/2016.

³⁷⁰ Il capitolo 5 di tale corpo normativo da attuazione agli articoli 37bis e 37ter del Tub e disciplina la costituzione del gruppo bancario cooperativo alla luce del D.L. n. 18/2016, convertito con Legge n. 49/2016.

Il nuovo assetto normativo previsto dalla Legge 49/2016 prevede innanzitutto che l'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo sia consentito solo alle Bcc appartenenti ad un gruppo bancario cooperativo. L'adesione al gruppo bancario cooperativo avviene tramite un contratto di coesione che specifica solamente le modalità organizzative, i poteri e di ripartizione dei compiti infragruppo prevedendo, oltre all'individuazione della banca capogruppo "la possibilità per la stessa di individuare obiettivi strategici del gruppo e svolgere 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". La società capogruppo deve essere costituita in forma di società per azioni, in quanto più adeguata ad assicurare idonei livelli di patrimonializzazione e tempestivi tempi d'intervento per la soluzione di crisi di singoli aderenti; il patrimonio netto di cui deve dotarsi risulta almeno pari ad 1 miliardo di euro.

Si stabilisce, inoltre, che le Bcc escluse da un gruppo bancario cooperativo possono continuare la loro attività solo a seguito dell'autorizzazione della Banca d'Italia e di trasformazione in società per azioni.

Di particolare importanza è inoltre la questione dell'adeguatezza patrimoniale. Essa rappresenta da tempo una criticità del sistema bancario cooperativo, tanto che né la figura del socio finanziatore, prevista dall'articolo 150 *ter* del Tub³⁷¹ né l'*institutional protection scheme* (Ips)³⁷² hanno consentito di sostenere, in tempi brevi, le esigenze di ricapitalizzazione delle banche aderenti. Con l'introduzione di un sistema di garanzia incrociate, il *cross guarantee scheme* che riguarda in maniera reciproca tutte le banche aderenti ad un gruppo bancario cooperativo, sia in senso verticale (dalla capogruppo alle Bcc e viceversa) sia in senso orizzontale (le Bcc fra loro) si cercherà di raggiungere un livello di risorse necessario tale da poter rispondere, a livello di gruppo, ad ipotetiche

³⁷¹ L'art. 150 *ter* del Tub prevede che "alle banche di credito cooperativo che versino in una situazione di inadeguatezza patrimoniale ... è consentita...l'emissione di azioni di finanziamento. Esse sono sottoscrivibili solo da parte dei sistemi di garanzia istituiti tra banche di credito cooperativo e dei fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione".

³⁷² L'Ips è un accordo contrattuale che non dà luogo ad un gruppo ma si fonda sul sostegno patrimoniale e di liquidità tra le banche aderenti all'accordo, al fine di garantirne la solvibilità ed evitarne il fallimento, cfr. BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, 2015, cit., pag.12 al sito www.bancaditalia.it

situazioni di *stress* in ragione mantenimento della solidità patrimoniale di ciascuna Bcc e della necessità di evitare possibilità di contagio³⁷³.

Il *cross guarantee scheme*, infatti si manifesta in una garanzia reciproca tra capogruppo e affiliate, ovvero in un impegno contrattuale secondo il quale “la capogruppo garantisce tutte le banche affiliate per le obbligazioni da queste assunte e ciascuna banca affiliata garantisce la capogruppo e le altre banche affiliate per le obbligazioni di queste. A livello pratico tale schema si sostanzia nella costituzione, *ex ante*, di buffer di capitale e di liquidità presso la società capogruppo, utilizzabile, senza l’intromissione di ogni ostacolo giuridico o di fatto al rapido trasferimento di fondi propri e mezzi finanziari nell’ambito del gruppo, per garantire il tempestivo adempimento delle obbligazioni di ciascun altro aderente³⁷⁴”. Tale buffer sarà costituito e/o mediante “la sottoscrizione di azioni emesse dalla capogruppo computabili come capitale di migliore qualità (CET1)” o tramite “la creazione di fondi dedicati, patrimonialmente separati dagli altri fondi e riserve della capogruppo e delle altre società del gruppo, utilizzabili esclusivamente per interventi di sostegno intra-gruppo”, in proporzione alle esposizioni ponderate per il rischio di ciascuna banca affiliata e nel rispetto dei requisiti in materia di *capital adequacy*.³⁷⁵

Il legislatore ha infatti previsto un limite soglia alla possibilità di contribuzione e/o sottoscrizione fissato “entro il limite massimo delle risorse patrimoniali eccedenti i requisiti obbligatori³⁷⁶ a livello individuale”, ovvero nella disponibilità del cd. *free capital*.

³⁷³ Cfr. CAPRIGLIONE, *Un deplorabile ritardo nell’attuazione della riforma delle bcc*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, 3/2016, pag. 229.

³⁷⁴ Cfr. BANCA D’ITALIA, *Documento per la consultazione, Disposizioni di Vigilanza sul Gruppo Bancario Cooperativo*, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, Aggiornato al 2 novembre 2016, pag. 617, al sito www.bancaditalia.it

³⁷⁵ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, pag. 135.

³⁷⁶ Per quanto riguarda i requisiti obbligatori essi sono individuati nella Parte Terza, Capitolo 5 Sezione III del Documento per la consultazione, Disposizioni di Vigilanza Gruppo Bancario Cooperativo, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, Aggiornato al 2 novembre 2016 e si sostanziano nella somma del

-Requisito di cui all’art. 92, par. 1, CRR (requisito di primo pilastro);

-l’eventuale requisito specifico imposto dall’autorità competente ai sensi della Parte Prima, Titolo III, Capitolo 1, Sezione III, par. 5 (requisito specifico di secondo pilastro);

- il requisito combinato di riserva di capitale di cui alla Parte Prima del medesimo documento, Titolo II, Capitolo 1.

Come già precedentemente enunciato³⁷⁷ il motivo propulsore della riforma è da individuare nelle esigenze di un aumento della stabilità e della resilienza degli operatori auspicata a livello europeo³⁷⁸, laddove lo strumento aggregativo viene ritenuto necessario al fine della costituzione di operatori di “grandi dimensioni”³⁷⁹, più funzionali, in virtù della loro maggiore dotazione patrimoniale, al raggiungimento di una superiore stabilità finanziaria e in grado di ridurre i costi operativi, ampliare le linee di business e competere a livello nazionale con i grandi operatori bancari.

La grande dimensione infatti, non è dettata soltanto da esigenze di miglioramento in termini di capacità produttiva e di redditività, ma deriva, perlopiù, dalla necessità di una immediata risposta del settore, in termini di adeguamento, ai criteri imposti dall’Unione Bancaria in materia di controllo degli operatori bancari.

Il nuovo approccio voluto dal legislatore europeo, ricalca il cd. principio *one sizes fits all*³⁸⁰, laddove il quadro normativo macroprudenziale di Basilea III impone gli stessi requisiti di capitale e di liquidità all’intero settore bancario indipendentemente dalle dimensioni dell’operatore³⁸¹.

L’orientamento della nuova disciplina europea sembra infatti non tener in considerazione la “biodiversità bancaria³⁸²” che permette alle Bcc di conservare le loro caratteristiche valoriali e funzionali; l’individuazione delle regole da parte dell’organo europeo dovrebbe tener conto del principio di proporzionalità evitando situazioni di “*too small to comply*”³⁸³, nocive per il mantenimento della diversità bancaria.

Tale tipologia di approccio da parte del legislatore europeo si contrappone a quello seguito dal legislatore statunitense, il *tiered approach*, introdotto con il *Dodd Frank Act*³⁸⁴ nella quale è rivolta specifica attenzione alle *community banks* americane.

³⁷⁷ Cfr. *infra* cap. 1

³⁷⁸ Cfr. BANCA D’ITALIA, *Documento per la consultazione, Disposizioni di Vigilanza Gruppo Bancario Cooperativo*, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, aggiornato al 2 novembre 2016, al sito www.bancaditalia.it

³⁷⁹ Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 88.

³⁸⁰ Cfr. MASERA, *Le banche regionali e l’unione bancaria europea*, Il risparmio, 2014, cit., pag. 5 ss.

³⁸¹ Cfr. NEUBERGER, DORIS; RISSI, ROGER, *Macroprudential banking regulation: Does one size fit all?*, Thünen-Series of Applied Economic Theory n. 124, 2012, op. cit., pag. 4.

³⁸² Cfr. AZZI, REGGIO, *Biodiversità bancaria: quelle piccole (utili) grandi Bcc*, in *Cred. Coop.* n. 12, 2015, op. cit., pag. 11 ss.

³⁸³ Cfr. CAPRIGLIONE, *L’autoriforma delle banche di credito cooperativo: una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, 4/2015-supplemento, pag. 68.

³⁸⁴ Il *Dodd Frank Act*, entrato in vigore il 21 luglio 2010, è un complesso di riforme volute dall’allora presidente degli Stati Uniti d’America, Barack Obama, al fine di promuovere una più stretta e completa disciplina della finanza statunitense e garantire una maggiore tutela dei consumatori e del sistema economico, messo a dura prova dalla crisi economica.

CAPITOLO 3

Il termine "*community bank*" viene generalmente utilizzato per descrivere banche di medie e piccole dimensioni che si trovano ed operano su aree geografiche limitate.

Esse si occupano prettamente dello svolgimento delle attività bancarie tradizionali di prestito alla clientela e di raccolta fondi, principalmente derivante da depositi locali da parte della clientela³⁸⁵.

A livello legislativo, tuttavia, non esiste una definizione univoca di *community bank*: le tre autorità di settore regolanti il sistema bancario statunitense, la *Federal Reserve*, l'*Office of the Controller of the Currency* (OCC) e la *Federal Deposit Insurance Company* (FDIC) categorizzano tale tipologia di intermediari secondo differenti soglie di attivo e secondo criteri non analoghi.

La *Federal Reserve* infatti definisce "*community bank*" le banche aventi un valore dell'attivo pari o inferiore a 10 miliardi di dollari³⁸⁶, mentre nella definizione riportata dall'OCC la soglia discriminante è rappresentata da un attivo inferiore ad 1 miliardo di dollari³⁸⁷.

Sulla stessa soglia rilevante prevista dall'OCC si basa la definizione data dalla FDIC, che definisce le *community bank* organizzazioni bancarie con meno di 1 miliardo di dollari in *asset*³⁸⁸; in tale definizione però, in caso di superamento della soglia considerata, è prevista l'analisi di una serie di criteri per la classificazione³⁸⁹. La nuova definizione di *community bank* secondo la FDIC infatti si basa non solo sull'*asset-size limit* di 1 miliardo ma tiene anche in considerazione l'attività principale dell'intermediario bancario, che deve essere basata principalmente sulla raccolta di

³⁸⁵ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *FDIC Community Banking Study I*, Dicembre 2012, cit., pag. 6, al sito www.fdic.gov.com

³⁸⁶ Cfr. DUKE, "*Remarks on Community Banks and Mortgage Lending at the Community Bankers, Symposium*," Board of Governors of the Federal Reserve System, Novembre 2012, op. cit., pag. 14.

³⁸⁷ Cfr. OFFICE OF THE COMPTROLLER OF THE CURRENCY, *Community Bank Supervision: Comptroller's Handbook*, 2010, op. cit., pag. 5.

³⁸⁸ Cfr. MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, cit. pag. 7.

³⁸⁹ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *Community Banking Study FDIC Community Banking Study I*, Dicembre 2012, pag. 12 al sito www.fdic.gov.com

depositi, sull'erogazione dei prestiti³⁹⁰ e l'estensione geografica dell'operatività di tali intermediari, *proxy* del legame territoriale tra banca e territorio d'origine³⁹¹.

Sintetizzando, i requisiti discriminati, secondo tale Autorità, per la caratterizzazione di una *community bank*, sono riassunti nella seguente tabella:

Tabella 3.1.1

Tutte le istituzioni bancarie con:	
➤	Attivo totale < 1 miliardo di dollari
➤	Attivo totale > 1 miliardo di dollari, se soddisfano tali requisiti
VI.	Il rapporto loans/assets >33%
VII.	Il rapporto core deposits/assets >50%
VIII.	Possiede più di uno sportello ma meno di settantacinque
IX.	Detiene sportelli in un massimo di tre stati diversi
X.	Possiede al massimo due sportelli in Aree metropolitane (MSA) ³⁹²

Fonte: Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC Community Banking Study I, 2012

Analogamente alle Bcc Italiane, le *community bank* servono zone rurali, piccole città, clienti e mercati che non sono ampiamente serviti da altre banche poiché il posizionamento di una succursale in queste zone da parte di grandi istituzioni bancarie risulterebbe svantaggioso a causa della limitatezza del campo di operatività.

La diffusione di tali istituzioni bancarie all'interno del territorio Usa è molto estesa; basti pensare che esse sono attive in circa 1200 contee³⁹³ americane che non presentano la presenza di nessun altro intermediario bancario³⁹⁴.

³⁹⁰ Cfr. MARSH, *Federal Policy, Market Distorsions and the Challenges for Community Banks*, working paper n. 22, 17 settembre 2014, pag. 10.

³⁹¹ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *FDIC Community Banking Study I*, December 2012, pag. 12, al sito www.fdic.gov.com

³⁹² Secondo l'Office of Management and Budget, viene definita Area Statistica Metropolitana (MSA) un'area con una popolazione superiore a 500.000 abitanti.

³⁹³ La contea rappresenta il secondo livello amministrativo nell'ordinamento USA. Esse sono sottoposte alla direzione degli Stati Federali e costituiscono un livello intermedio di regolamentazione tra quest'ultimi ed i comuni. Attualmente si contano 3141 tra contee ed amministrazioni riconducibili a queste negli USA.

³⁹⁴ Cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *FDIC Community Banking Study, Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, nota 19, pag. 23.

L'attività delle *community bank* si basa sullo stabilimento di relazioni di lunga durata con la comunità in cui esse operano.

Il loro *business* principale, ovvero l'intermediazione creditizia, è basato sulla conoscenza diretta del cliente, e ciò consente alle stesse di avere un giudizio sul merito creditizio di quest'ultimo più diretto e veritiero³⁹⁵, dovuto al peculiare rapporto banca/cliente.³⁹⁶

Ciò permette a queste istituzioni di superare l'utilizzo di modelli statistici nell'individuazione del *creditworthiness* del cliente; questi modelli, perlopiù utilizzati da banche di grande dimensioni, funzionano in maniera efficiente su larga scala, ma presentano problematiche qualora applicati a realtà territoriali limitate.

Tali metodologie infatti possono dar luogo a fenomeni di selezione avversa³⁹⁷, laddove i criteri discriminanti utilizzati nel modello non risultano effettivamente capaci di discernere l'effettiva "bontà" del creditore³⁹⁸, fattispecie notevolmente più probabile se essi si vanno ad implementare su campioni ridotti.

Lo sviluppo del territorio in cui operano, il sostegno economico/finanziario alle imprese e la conseguente creazione di posti di lavoro sono i principali obiettivi perseguiti da questo tipo di intermediari³⁹⁹.

Come nel caso del settore bancario cooperativo all'interno del nostro paese⁴⁰⁰, esse svolgono a favore di piccole imprese, consumatori locali e fruitori di servizi operanti nel settore agricolo attività bancarie tradizionali come assunzione di depositi, concessione

³⁹⁵ Cfr. REINHART, *Regulatory Reform: Examining How New Regulations Are Impacting Financial Institutions, Small Businesses, and Consumers: Field Hearing before the House Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit of the Committee on Financial Services*, House Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit of the Committee on Financial Services, 112th Cong., 1st sess., 2011, op. cit., pag. 79.

³⁹⁶ È da tenere in considerazione il cd. "rischio cattura" derivante da tale caratteristica. Se infatti la teorica vicinanza con il territorio dovrebbe generare vantaggi informativi in grado di incrementare la qualità della selezione del merito di credito, può contribuire a generare condizionamenti tali da compromettere l'oggettività e l'imparzialità delle decisioni di finanziamento. Per evitare tale situazione, peraltro riscontrabile in maniera analoga nella realtà del credito cooperativo italiano, il Titolo VII capitolo 1 Sezione III della Circolare BI n. 229/1999 prevede che "la conoscenza diretta dei soci e della clientela non esclude la necessità che le banche di credito cooperativo assumano le attività di rischio con la massima attenzione; a tal fine, le decisioni attinenti all'erogazione del credito sono normalmente assunte in forma collegiale.... Il consiglio di amministrazione fissa i limiti quantitativi entro i quali sono esercitabili i poteri delegati in materia di erogazione del credito."

³⁹⁷ Per selezione avversa si intende la "possibile conseguenza di una situazione di asimmetria informativa, in cui un'informazione rilevante per la conclusione di una transazione, è conoscenza privata del venditore o del compratore", cfr. VARIAN, *Microeconomia*, libreria editrice Cafoscarina, 2012, cir., pag. 244.

³⁹⁸ Cfr. MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, pag. 11.

³⁹⁹ Cfr. MARSH, NORMAN, *The Impact of Dodd-Frank on Community Banks*, American enterprise institute, Maggio 2013, cit., pag. 15; Cfr. DEFATTA, *The Future of Community Banks and Their Role in the Changing Economy*, The University of Southern Mississippi, Honors Theses. 352, Dicembre 2015, pag. 7.

⁴⁰⁰ Cfr. *Infra* cap. 2 par. 2.1.2.

prestiti ed altre semplici servizi finanziari; in virtù del legame diretto con la controparte, tali operatori vengono considerati banche “di relazione”⁴⁰¹.

Nel corso degli anni della crisi finanziaria esse hanno sperimentato le stesse difficoltà che hanno dovuto affrontare le Bcc italiane, con medesimi problemi di redditività e di chiusura di filiali; esse però hanno mostrato segnali di ripresa a partire dal 2010, anche per via dell’attenzione dedicata a questa particolare categoria di intermediari dal *Dodd Frank Act*, che con il suo approccio “a livelli” ha permesso di evitare onerosi costi di *compliance* derivanti dall’adeguamento normativo ai numerosi requisiti di capitale richiesti da Basilea III.

In linea con il *Dodd-Frank*, la Fed e altre agenzie di regolamentazione hanno previsto un approccio a livelli di supervisione e regolamentazione bancaria che classifica le istituzioni in base alla loro dimensione (attività detenute), alla complessità e al “livello di rischio che apportano al sistema finanziario nel suo complesso”⁴⁰².

La Fed attualmente classifica le banche come segue:

- *Community bank*: banche con un totale attivo di \$ 10 miliardi o meno;
- Banche regionali: banche con attivo tra \$ 10 miliardi e \$ 50 miliardi;
- Grandi organizzazioni bancarie: banche con attivo maggiore di 50 miliardi di dollari;
- Istituzioni finanziarie di importanza sistemica (SIFI): banche con attività superiori ai 250 miliardi di dollari il cui crollo costituirebbe un grave rischio per l’economia (spesso indicato come “*too big to fail*”).

Varie sono le disposizioni normative dove emerge tale legislazione differenziata, in particolare facendo riferimento ai nuovi requisiti di capitale e di liquidità previsti da Basilea III.

La *US final rule* di Basilea III fornisce orientamenti sulla metodologia di ponderazione del rischio e sui livelli di capitale richiesti⁴⁰³ comprendendo inoltre i requisiti aggiuntivi di capitalizzazione e di liquidità⁴⁰⁴ previsti dal *Dodd-Frank*.

⁴⁰¹ Cfr. CRITCHFIELD, *Community Banks: Their Recent Past, Current Performance, and Future Prospects*, FDIC Banking Review, Gennaio 2005, pag. 8.

⁴⁰² Cfr. TARULLO in *A Tiered Approach to Regulation and Supervision of Community Banks*, Speech at the Community Bankers Symposium, Chicago, Illinois, novembre 2014, al sito www.federalreserve.gov

⁴⁰³ “Le Agenzie Bancarie Federali devono stabilire requisiti patrimoniali minimi di leva su base consolidata per le istituzioni depositarie incaricate, le società di deposito delle istituzioni depositarie e le società finanziarie non bancarie controllate dal consiglio dei governatori. I requisiti patrimoniali minimi di leva stabiliti a norma del presente paragrafo non devono essere inferiori ai requisiti di capitale di leva finanziari generalmente applicabili, che servono da base per qualsiasi requisito patrimoniale che l’agenzia può richiedere”, Sez. 171: The Collins Amendment, Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection.

Tale normativa si applica a tutte le banche e le società di banche domiciliate negli Stati Uniti, con alcune eccezioni; le istituzioni bancarie con meno di 500 milioni di dollari delle attività consolidate complessive non dovranno rispettare gli stessi requisiti di capitale previsti dalla *Us Final Basel Rule*, ma si attengono ai requisiti regolamentari promossi dal Board's Small Bank Holding Company Policy Statement. Essa prevede altresì che alcune istituzioni finanziarie, in relazione al valore dell'attivo detenuto, dovranno affrontare requisiti patrimoniali ancora più rigorosi⁴⁰⁵.

Us *final rule* di Basilea III ha recepito nella legislazione statunitense il nuovo quadro di detenzione di capitale internazionale del BCBS. Un processo legislativo parallelo ha avuto luogo nell'UE tramite la CRR / CRD IV.

Le caratteristiche chiave e le esigenze della normativa emanata dal BCBS sono state rispettate su entrambi i lati dell'Atlantico, tuttavia, de facto, negli Stati Uniti il sistema di regolazione del capitale è stato adattato alle dimensioni delle banche.

In Europa, invece, è stato ribadito il principio delle dimensioni unificate, come avviene con le direttive del Consiglio 89/299 / CEE e 89/647 / CEE e con i CRD I, II e III, e di concorrenza per tutte le banche nel mercato unico. Tale modalità legislativa ha contribuito a mitigare i notevoli costi di adattamento soprattutto per le banche di piccole dimensioni e, come sarà esposto in seguito, a gettare le basi per la ripresa economica dell'intera industria bancaria americana.

⁴⁰⁴ La proposta di introduzione dell'NSFR si attiene al tiered approach, ovvero tale regola non verrebbe applicata alle *community bank*, cfr. MASERA, regole e supervisione delle banche in Europa, 2014, pag. 29.

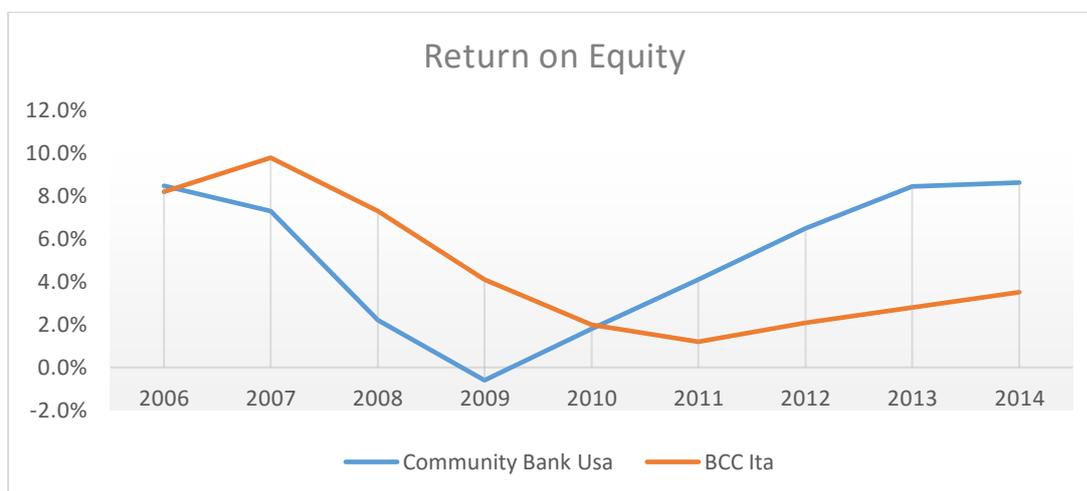
⁴⁰⁵ L'US Basilea III si applica alle *community bank* (organismi bancari statunitensi con patrimonio complessivo consolidato <15 miliardi di dollari a fine esercizio 2009), nonché alle banche di grandi dimensioni. Tuttavia, per le *community bank* viene adottato un quadro normativo meno rigoroso, anche al fine di evitare una eccessiva complessità. In particolare è possibile mantenere il trattamento AOCI (altri ricavi complessivi) in base alle regole di capitale esistenti, i *Trust Preferred Securities* o TruPS, continuano a contare come capitale *Tier 1* e sono state introdotte ponderazioni di rischio più favorevoli su determinate attività (i pesi per i mutui residenziali continuano ad essere applicabili come nel regime Basilea I). US Basilea III introduce, inoltre, un sistema regolatorio graduato per le banche di medie e grandi dimensioni; distingue, infatti, in base al valore degli *asset* bancari, l'applicazione di approcci non avanzati, per le banche il cui attivo è compreso tra 15 e 250 miliardi di dollari, e approcci avanzati, per le banche con attivo superiore a 250 miliardi. Cfr GETTER, U.S. *Implementation of the Basel Capital Regulatory Framework*, 2014.

CAPITOLO 4

Le *community bank* americane e le banche di credito cooperativo rappresentano numericamente il più importante segmento del settore bancario italiano e del settore bancario americano.

Pur avendo inevitabilmente una forma societaria differente⁴⁰⁶ esse sono caratterizzate da origini rurali simili, da simili modelli di *business* improntati principalmente sulla tradizionale attività bancaria di raccolta al dettaglio e prestiti alla clientela e da un medesimo *focus* verso le piccole e medie imprese a sostegno dello sviluppo e del territorio locale⁴⁰⁷, tale da essere definite “banche di comunità”.

Grafico 4.1



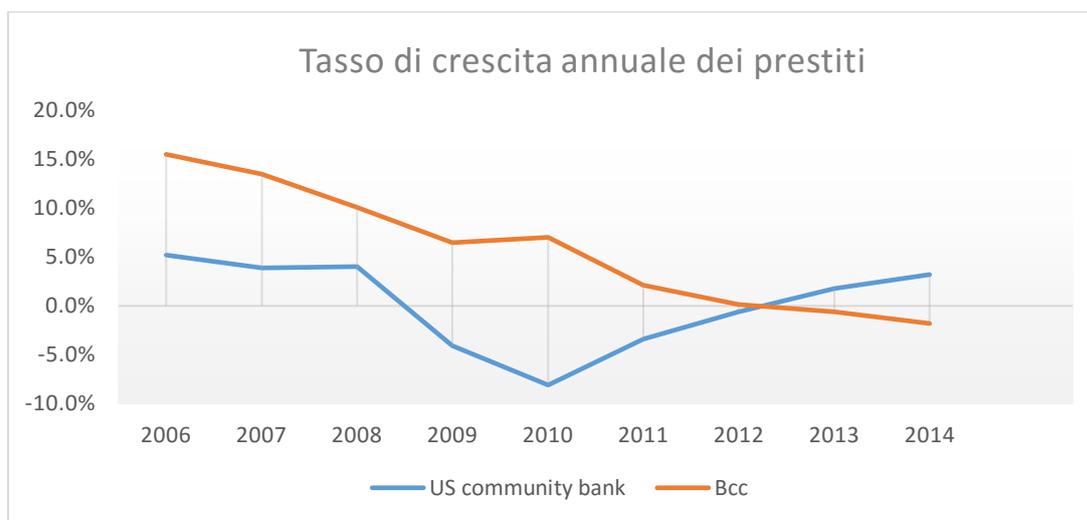
Fonte: elaborazione su dati Federcasse e FDIC

⁴⁰⁶ Le Banche di credito Cooperativo sono un particolare tipo di banca previsto dalla legge italiana. La loro caratteristica principale è quella di essere società cooperative per azioni, mutualistiche e locali, sostenute dal principio "una testa, un voto", mentre per quanto riguarda le *community bank* americane esse non sono specificatamente definite da un assetto societario bensì semplicemente da un *asset-size limit* di 1 miliardo di dollari (secondo la Federal Deposit Insurance Corporation) fino a meno di 10 miliardi di dollari (secondo la Federal Reserve Board e Government Officer).

⁴⁰⁷ Tale caratteristica è intrinseca nel perseguimento del c.d. scopo mutualistico, cioè della finalità di fornire beni o servizi od occasioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che potrebbero ottenere sul mercato, mentre per quanto riguarda le *community bank* americane, pur non essendoci un *diktat* legislativo che impone di operare principalmente a favore di una specifica categoria esse hanno sempre mostrato una inevitabile attenzione al territorio di origine, cfr. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, FDIC *Community Banking Study, Statistics on Depository Institutions*, Dicembre 2012, nota 18.

Confrontando un tipico indicatore di redditività bancaria, il Roe, si può vedere come, nel corso degli ultimi anni, le *community bank* americane abbiano recuperato profittabilità. Lo stesso discorso non si può fare in maniera analoga per le banche di credito cooperativo del nostro paese; come mostra il grafico 4.1 la redditività delle Bcc fatica a crescere e a ritornare ai livelli pre-crisi.

Tabella 4.2



Fonte: elaborazione su dati Federcasse e FDIC

Come si può vedere dall'andamento del tasso di crescita annuale dei prestiti erogati a famiglie ed imprese, le banche di credito cooperativo hanno mostrato tassi di crescita decrescenti ma positivi fino all'anno 2012 a differenza delle *community bank* americane che hanno manifestato una diminuzione piuttosto marcata dei crediti erogati registrando un -8.10% tra l'anno 2009 e 2010.

Negli ultimi anni però il *trend* sembra essersi ribaltato con le *community bank* che hanno recuperato redditività e, grazie anche al miglioramento delle condizioni economiche dopo l'anno 2010 negli Usa, hanno manifestato tassi di crescita positivi dei prestiti.

Gli istituti di credito cooperativi bancari italiani, invece, gravati dal peso di sofferenze e dai costi operativi, sono stati costretti a ridurre la quantità di credito erogato a partire dal 2012, pur presentando comunque una derivata seconda negativa nel corso di tutto il periodo considerato.

Da questa analisi risulta evidente come le due categorie bancarie sopra analizzate abbiano performato diversamente nel corso del periodo considerato.

Le *community bank*, hanno vissuto il più buio periodo di recessione in corrispondenza della crisi dei mutui *subprime* del 2007, con conseguente riduzione del credito e di redditività mentre le Bcc italiane hanno sperimentato il periodo di maggiore difficoltà a cavallo del biennio 2010/2011.

Vari sono i fattori che hanno caratterizzato quest'inversione di tendenza nelle economie analizzate, in particolare determinata dalle politiche fiscali, monetarie e dall'approccio normativo adottato in risposta alla congiuntura economica negativa.

In particolare c'è da tenere in considerazione come, a livello fiscale, la risposta degli Usa alla crisi è avvenuta tramite politiche destinate allo sviluppo del sistema economico, tramite investimenti ed incentivi statali alle imprese mentre a livello europeo gli interventi statali sono serviti perlopiù ad evitare situazioni di fallimenti bancari.

Nei confronti del sistema bancario, inoltre, sin dal 2008, il governo federale si è mosso con azioni mirate per le piccole banche, ricorrendo alla *securitization* dei crediti problematici, tramite lo strumento del Tarp⁴⁰⁸.

Un ulteriore aiuto è giunto, altresì, dalle manovre di politica monetaria non convenzionali messe in atto con quattro QE dalla Fed tra il 2008 ed il 2014, che hanno avuto un forte impatto sul riavvio del processo creditizio e sul sostegno dell'economia reale.

Ponendo attenzione all'aspetto legislativo, inoltre, si può notare come negli ultimi anni l'impronta normativa in Europa sia stata basata sulla trasposizione, a livello nazionale dei *diktat* proposti dal *Basel Committee on Banking supervisor* riguardanti gli accordi sul capitale.

⁴⁰⁸ Acronimo di "*Trouble Asset Relief Program*" il TARP è programma del governo degli Stati Uniti per l'acquisto di titoli tossici detenuti dalle istituzioni finanziarie per rafforzare il proprio settore finanziario. Esso è stato una componente delle misure del governo nel 2008 per affrontare la crisi dei mutui *subprime* ed ha permesso al Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti di acquistare o assicurare fino a 700 miliardi di dollari di "*troubled assets*", definiti come "le obbligazioni residenziali o commerciali o altri strumenti che si basano su o sono collegati a tali mutui oppure qualsiasi altro strumento finanziario ... il cui acquisto è necessario per promuovere la stabilità del mercato." Cfr. ENOMOTO, CARL, *The Troubled Asset Relief Program (TARP) And The Financial Crisis of 2007-2008, 2009*, op. cit., pag. 103.

Tali standard, concepiti inizialmente per garantire il cd. *level playing field*⁴⁰⁹, ovvero per creare condizioni di parità di trattamento per tutti gli intermediari operanti nel mercato⁴¹⁰, hanno finito per avvantaggiare grandi banche internazionali ritenute *too big to fail*, sollecitando l'arbitraggio delle regole sul capitale e incidendo negativamente sulla capacità reddituale di piccole banche locali, gravate da elevati costi di *compliance*. Il modello unitario di regolamentazione adottato dalle banche europee ha finito, infatti, per incidere negativamente sul flusso di credito verso Pmi ed economie locali⁴¹¹, che ha mostrato un *trend* di razionamento piuttosto accentuato negli ultimi anni⁴¹².

La regolamentazione “a livelli” attuata al di là dell'atlantico con l'entrata in vigore del *Dodd Frank* ha permesso, inoltre, di superare la complessità derivante dal numero crescente e dalle continue revisioni delle regole applicabili alle banche, che contribuiscono a rendere l'adeguamento normativo particolarmente costoso per tutti quelli intermediari che non dispongono di efficaci sistemi di controlli interni e di adeguate risorse e professionalità, e che inficiano nel miglioramento dell'efficienza di tali operatori.

⁴⁰⁹ Cfr. MASERA, *Regole e supervisione delle banche in Europa*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia* 4/2015-supplemento, pag. 10.

⁴¹⁰ La commissione Europea nel 2013 ha argomentato tale approccio (*one size fits all*) giustificandolo come “necessario al fine di evitare distorsioni competitive ed arbitraggio regolamentare, cfr. MASERA, *Regole e supervisione delle banche in Europa*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia* 4/2015-supplemento, pag. 45.

⁴¹¹ Cfr. MASERA, *Verso Basilea IV: le criticità per le banche e per l'economia*, 2016 cit., pag. 12.

⁴¹² Cfr. *Infra* cap. 1.