

**I GRUPPI BANCARI COOPERATIVI:
LE DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE DELLA BANCA D'ITALIA
(modifiche alla Circolare n. 285)**

RELAZIONE SULL'ANALISI D'IMPATTO

1. Introduzione

A inizio 2016 è stata finalizzata dal legislatore italiano la riforma del sistema del credito cooperativo¹ in base alla quale sarà possibile svolgere attività bancaria nella forma di credito cooperativo soltanto aderendo a un gruppo bancario cooperativo. La creazione di un gruppo, con una capogruppo costituita nella forma di società per azioni, mira a consentire l'accesso al mercato e il tempestivo soddisfacimento di eventuali esigenze di ricapitalizzazione. L'integrazione di più banche nell'ambito dello stesso gruppo ha, inoltre, gli obiettivi di accrescere l'efficienza operativa e di migliorare la *governance*, anche grazie all'esercizio dei poteri di direzione e di coordinamento da parte della capogruppo.

Le nuove disposizioni sul credito cooperativo hanno modificato la sezione rilevante del Testo Unico Bancario (TUB) e prevedono che il quadro normativo sia completato attraverso norme di attuazione emanate dalla Banca d'Italia. In particolare, quest'ultima è chiamata a disciplinare: i) i requisiti organizzativi e operativi della capogruppo; ii) il contenuto minimo del contratto di coesione; iii) il procedimento di costituzione e di adesione al gruppo; iv) le caratteristiche della garanzia intra-gruppo; v) i requisiti specifici dei gruppi cooperativi territoriali e la determinazione del requisito minimo di patrimonio netto da applicare alla capogruppo di questi ultimi².

La Banca d'Italia pone in consultazione le disposizioni di attuazione sul gruppo bancario cooperativo modificando la Circolare n. 285. La presente analisi, redatta in conformità con le *Linee guida sull'analisi d'impatto della regolamentazione* (Circolare n. 277 della Banca

¹ Decreto legge n. 18 del 14 febbraio 2016, convertito con modifiche con la legge n. 49 dell'8 aprile 2016.

² Cfr. art. 37-bis comma 7 bis del TUB.

d'Italia), accompagna il documento di consultazione e si concentra su: **la garanzia intra-gruppo** (par. 2); **il livello minimo di patrimonio netto richiesto alla capogruppo di un gruppo cooperativo provinciale** (par. 3); **il criterio di operatività esclusiva su base provinciale** previsto per le BCC che decidessero di aderire a un gruppo cooperativo riferito alle province autonome di Trento e Bolzano (par. 4).

2. La garanzia tra le banche del gruppo: il sostegno finanziario intra-gruppo

L'esistenza di una garanzia reciproca tra i soggetti che ne fanno parte rappresenta uno degli elementi qualificanti il funzionamento del gruppo bancario cooperativo. Nelle previsioni del legislatore, le caratteristiche della garanzia dovranno essere definite nel contratto di coesione che lega la capogruppo agli aderenti, nel rispetto della disciplina prudenziale applicabile alle diverse componenti del gruppo³ e delle disposizioni di attuazione emanate sull'argomento dalla Banca d'Italia.

La garanzia reciproca – così definita perché si applica con riferimento alle relazioni della capogruppo verso le banche affiliate, delle banche affiliate verso la capogruppo e delle banche affiliate tra loro – assume la duplice finalità di: i) garantire le obbligazioni di qualsiasi soggetto aderente al gruppo nei confronti di un terzo, in relazione a un possibile inadempimento (**garanzia esterna**) e ii) assicurare meccanismi di sostegno finanziario per la solvibilità e liquidità dei partecipanti al gruppo (**meccanismo di sostegno finanziario intra-gruppo**).

In questa sede, si svolgono approfondimenti sulla garanzia intesa come **meccanismo di sostegno finanziario intra-gruppo e sulle implicazioni della sua attivazione**. Scopo del meccanismo di sostegno finanziario intra-gruppo è quello di consentire l'eventuale mobilitazione di capitale e liquidità all'interno del gruppo, per il rispetto dei requisiti regolamentari o soddisfare le richieste delle autorità di vigilanza ed evitare, se necessario, l'assoggettamento alle procedure di gestione delle crisi. Naturalmente, la garanzia non deve minare la capacità degli aderenti di soddisfare i requisiti prudenziali loro applicabili su base individuale.

In questa sede non vengono esaminate opzioni normative differenti in merito al possibile funzionamento della garanzia: infatti ai fini del riconoscimento degli interessi di minoranza nei fondi propri consolidati, la garanzia esistente non può che essere conforme a quanto previsto dall'art. 84.6 della *Capital Requirement Regulation*. In particolare, ciascun

³ Cfr. art. 37 bis, comma 4, del TUB.

aderente al gruppo deve rendere disponibili liquidità e/o capitale entro il limite delle risorse finanziarie eccedenti i propri requisiti prudenziali applicabili a livello individuale⁴.

L'analisi mira invece a offrire una ricognizione sullo stato di patrimonializzazione delle banche aderenti al gruppo.

La situazione patrimoniale delle BCC. Le banche di credito cooperativo hanno mostrato storicamente un livello di patrimonializzazione superiore a quello medio del sistema bancario. Tale vantaggio è stato peraltro minato nel corso della protratta recessione in Italia e dal conseguente calo della profittabilità, venuta ad erodersi in un contesto flessione delle nuove erogazioni e, soprattutto, di aumento della rischiosità dei prenditori. Il deterioramento nella qualità degli attivi ha infatti reso necessarie ingenti rettifiche di valore, al pari delle banche di maggiori dimensioni; corrispondentemente, il tasso di copertura delle partite deteriorate è cresciuto di oltre 10 punti percentuali in tre anni, senza tuttavia ancora raggiungere quello medio di sistema. Le rettifiche si sono riflesse sugli equilibri reddituali, assorbendo una quota consistente del risultato di gestione.

Nel vigente quadro normativo, essendo impossibile per le BCC accedere al mercato dei capitali, il minore contributo della profittabilità dell'attività di intermediazione all'autofinanziamento può rendere assai difficile proseguire nel processo di adeguamento dei livelli di copertura e mantenere un'adeguata patrimonializzazione per una parte significativa del settore.

L'allineamento del *coverage ratio* delle esposizioni in sofferenza al valore medio di sistema, in linea con la posizione del sistema bancario nel suo complesso, sarebbe ragionevole in una logica competitiva ma richiederebbe ad un insieme consistente di BCC di effettuare extra-rettifiche; tali rettifiche aggiuntive andrebbero a loro volta a ridurre il livello di capitale, con effetti negativi sui ratio patrimoniali. In concreto, si determinerebbero ulteriori rettifiche per la maggior parte delle BCC; per un sottoinsieme di esse (n. 56) il mantenimento di un adeguato livello di copertura del rischio di credito si tradurrebbe in un deficit patrimoniale. In un contesto di gruppo quale quello che si verrà a determinare in attuazione delle nuove disposizioni, l'operare del meccanismo di sostegno finanziario reciproco consentirebbe di riportare il CET1 ratio delle banche in deficit a un livello adeguato e, al contempo, garantirebbe il permanere di condizioni di elevata solidità patrimoniale per l'intero settore. Il CET 1 ratio delle banche in deficit, pari in media ponderata a 10,1 per cento dopo le rettifiche, con l'operare della garanzia viene portato al 12,3 per cento (livello allineato alla media di sistema); dopo tali interventi, il CET1 ratio medio del complesso delle BCC sarebbe pari al 15,9 per cento circa.

⁴ I requisiti prudenziali includono quelli di primo e secondo pilastro nonché, limitatamente al capitale, i buffer.

3. Il patrimonio netto della capogruppo di un gruppo cooperativo provinciale

Le banche di credito cooperativo con sede legale nelle province autonome di Trento e Bolzano possono rispettivamente costituire gruppi bancari cooperativi autonomi, composti solo da banche con sede legale e operatività esclusiva nella stessa provincia autonoma⁵. E' stato previsto che il requisito minimo di patrimonio netto della capogruppo (società per azioni o banca popolare) sia stabilito dalla Banca d'Italia. Si tratta dunque di un aspetto che differisce da quanto previsto dal legislatore per i gruppi bancari cooperativi nazionali, la cui capogruppo deve soddisfare il requisito minimo di patrimonio netto di 1 miliardo di euro⁶. Di seguito, si approfondisce questo tema.

Elementi rilevanti per la definizione dell'idoneità del patrimonio netto (minimo) della capogruppo.

A fronte delle finalità della riforma del sistema bancario cooperativo si possono identificare diversi elementi rilevanti per la definizione del livello minimo di patrimonio netto di cui dovrebbe dotarsi la capogruppo del gruppo cooperativo provinciale. La dotazione patrimoniale dovrebbe consentire alla capogruppo di disporre di strutture e assetti organizzativi tali da rendere possibile, oltre all'esercizio della propria azione di indirizzo e coordinamento sulle banche del gruppo, anche: a) la possibilità di accesso con un rating adeguato al mercato dei capitali di rischio; b) l'offerta di servizi alle partecipanti al gruppo (ad esempio, l'accesso ai sistemi di pagamento e regolamento e l'intermediazione per la partecipazione alle operazioni politica monetaria). Ulteriori indicazioni in merito all'appropriatezza del patrimonio netto si possono desumere valutando le caratteristiche degli istituti centrali che attualmente offrono servizi agli associati e che potrebbero rappresentare dei punti di partenza naturali per le analisi sulle capogruppo dei nuovi gruppi.

a) La capacità di accesso al mercato dei capitali

La creazione di gruppi bancari cooperativi mira a perseguire l'obiettivo fondamentale di assicurare – laddove necessaria – l'adeguata ricapitalizzazione delle banche partecipanti attraverso l'accesso al mercato del capitale di rischio da parte della capogruppo.

Si può ritenere che la presenza di un rating adeguato, in combinazione con la quotazione, rappresenti un'importante condizione per consentire la capacità di attrarre capitali.

⁵ Cfr. art. 37 bis, comma 1 bis, del TUB.

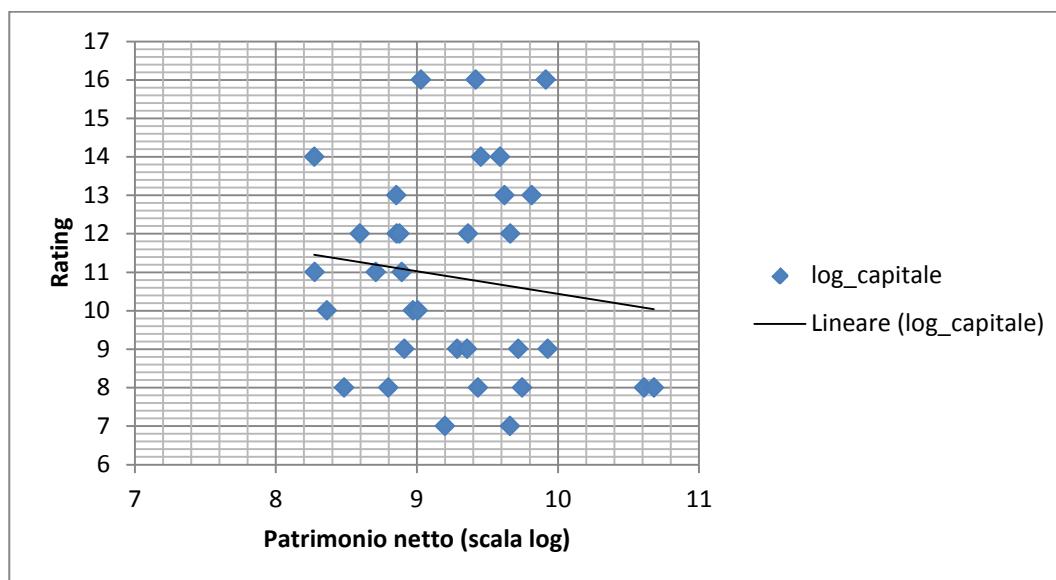
⁶ Cfr. art. 37 bis, comma 1 a, del TUB.

Alla fine del 2015 erano quotate in borsa poco più di venti banche, con una capitalizzazione media di 4,6 miliardi di euro. Di queste, 3 presentavano una capitalizzazione sotto i 200 milioni, 5 tra 200 milioni e 1 miliardo, 16 superiore a 1 miliardo di euro.

L'analisi dei rating per il sistema bancario italiano mostra che solo 33 banche, spa e popolari, sono dotate di un rating rilasciato da agenzia esterna riconosciuta; tra le banche provviste di rating rientrano, oltre alle banche appartenenti ai principali gruppi, anche istituti di medie dimensioni.

L'analisi dei dati disponibili mostra una correlazione positiva, seppur debole, tra rating e patrimonio netto. Ad un livello di patrimonio netto più elevato corrisponde un rating migliore⁷.

Grafico 1



b) L'accesso alle operazioni di politica monetaria e ai sistemi di pagamento/regolamento.

Idealmente, la capogruppo del gruppo bancario cooperativo deve avere una dimensione e una corrispondente robustezza tecnico-organizzativa che le consentano di partecipare alle infrastrutture di pagamento e regolamento, nonché alle operazioni di politica monetaria a beneficio delle società appartenenti al gruppo. Dall'analisi delle modalità di partecipazione delle banche alle operazioni di rifinanziamento BCE è emerso che molte BCC, pur essendo controparti delle operazioni di politica monetaria e partecipando in

⁷ Nella scala di rating adottata dalle agenzie esterne riconosciute a punteggi più elevati corrisponde un rating peggiore.

proprio alle operazioni, si avvalgono degli istituti di categoria per il regolamento del contante e delle garanzie.

L'offerta di tali servizi alle banche del gruppo da parte della capogruppo si porrebbe pertanto in continuità con quanto già fatto dagli istituti centrali di categoria a beneficio delle BCC associate.

c) Gli istituti centrali operanti nel mondo del credito cooperativo provinciale italiano

Ad oggi, le due casse centrali di riferimento per il mondo cooperativo provinciale italiano sono Cassa Centrale Banca⁸ e Cassa Centrale Raiffeisen. Si tratta di soggetti con analoga operatività⁹ e struttura proprietaria¹⁰ e non dissimile dimensionamento in termini di patrimonio netto: quest'ultimo, su base individuale era pari al 31 dicembre 2015 a 230 milioni di euro per Cassa Centrale Banca e 304 milioni per Cassa Centrale Raiffeisen.

Conclusioni in merito alla soglia minima di patrimonio netto

Se è vero che un'operatività limitata ad un ambito provinciale rende irragionevole adottare per la capogruppo di un gruppo provinciale di BCC la stessa soglia patrimoniale minima adottata per il gruppo con operatività nazionale, rimane ferma l'esigenza anche per il gruppo cooperativo provinciale di fondarsi su una capogruppo il cui dimensionamento renda possibile l'accesso al mercato dei capitali esterni, a fronte di un adeguato rating, e la capacità di offrire servizi a beneficio degli aderenti. Ne discende che non può essere comunque definita una soglia patrimoniale comparabile a quella di banche di altra natura.

⁸ L'operatività di Cassa Centrale Banca non si limita alla provincia di Trento ma si estende anche ai territori limitrofi del Nord Est.

⁹ Entrambi gli istituti centrali: regolano le transazioni sul sistema dei pagamenti e partecipano alle operazioni di rifinanziamento, in nome e/o per conto delle associate; raccolgono la liquidità dalle BCC che sono in surplus e la impiegano verso quelle che ne fanno richiesta; offrono alle associate servizi finanziari di vario tipo (gestione del portafoglio titoli di proprietà, sottoscrizione di derivati per finalità di copertura, gestioni patrimoniali da collocare alla clientela, intermediazione in valute); emettono carte di pagamento e supportano le BCC nelle gestione delle relative procedure interne; organizzano operazioni di cartolarizzazione per la cessione dei crediti delle associate; forniscono servizi di natura strategica, quali il supporto metodologico/informatico per la misurazione e l'analisi dei rischi e per la pianificazione nonché la gestione dei crediti anomali/beni immobili e la loro cessione; prestano servizi connessi con l'offerta alla clientela di specifici strumenti finanziari (leasing, factoring, prodotti assicurativi, credito al consumo, previdenza, consulenza aziendale).

¹⁰ Le BCC associate partecipano al capitale dell'istituto centrale ciascuna con una quota molto ridotta, sul modello *public company*, e nessuna di esse ha una partecipazione di controllo.

Le evidenze disponibili sui rating mostrano una debole relazione positiva tra livello del patrimonio netto e del rating, variabile rilevante ancorché non sufficiente per l'accesso al mercato dei capitali.

Per quanto riguarda invece l'offerta di servizi di regolamento del contante e dei titoli e la partecipazione ad operazioni di finanziamento di banca centrale, la partecipazione in proprio delle BCC o per il tramite di banche diverse dagli istituti di categoria rappresenta un fenomeno residuale, prevalendo la fruizione di servizi erogati dagli istituti centrali.

Sinora, l'evidenza empirica ha mostrato l'adeguatezza della patrimonializzazione degli istituti di categoria di riferimento per le BCC delle province di Trento e Bolzano e supporta la scelta, per la capogruppo dell'eventuale gruppo provinciale, di una soglia minima di patrimonio netto comparabile a quella dei citati istituti.

4. Il criterio di esclusività provinciale

Come descritto in precedenza, le banche di credito cooperativo con sede legale nelle province autonome di Trento e Bolzano possono costituire gruppi bancari cooperativi autonomi, composti rispettivamente solo da banche con sede legale e operatività esclusiva nella stessa provincia autonoma¹¹.

I requisiti sull'operatività territoriale previsti per le banche aderenti a un gruppo cooperativo provinciale possono essere stringenti; in quanto segue, si fornisce una ricognizione dell'operatività extra-provinciale posta in essere dalle BCC insediate nella province autonome di Trento e Bolzano.

BCC della provincia autonoma di Trento

A fine 2015, 9 delle 41 BCC trentine avevano almeno uno sportello fuori provincia¹²; esse rappresentano impieghi per 4 miliardi di euro, corrispondenti al 36,5 per cento circa dell'erogato complessivo delle BCC trentine¹³, e dispongono complessivamente di 143 sportelli. Gli sportelli fuori provincia delle 9 BCC citate sono 46, occupano 123 addetti e rappresentano impieghi per 947 milioni. Per le banche in questione l'operatività fuori provincia, misurata in termini di impieghi, supera il 23 per cento dell'attività complessiva.

¹¹ Del gruppo bancario cooperativo possono fare parte anche banche diverse da quelle di credito cooperativo nonché società finanziarie e strumentali su cui la capogruppo esercita il controllo.

¹² Di esse, sette BCC sono "extraregionali" ai sensi del dpr 234/77.

¹³ Il totale degli impieghi delle BCC della provincia di Trento è pari a 11,1 miliardi di euro.

La quantificazione dell'operatività extra-provinciale cambierebbe laddove si ipotizzasse la partecipazione all'ipotetico gruppo provinciale anche della Cassa Centrale Banca – Credito Cooperativo del Nord Est e Mediocredito Trentino Alto Adige (TAA)¹⁴.

Mentre Cassa Centrale è una banca regionale ai sensi del dpr 234/77¹⁵, Mediocredito Trentino Alto Adige è banca "extraregionale": è insediata con 5 sportelli su 6 fuori provincia, cui corrispondono 718 milioni di finanziamenti erogati (61 per cento del totale aziendale) e 12 addetti. Allargando quindi l'area d'indagine sino a includere il Mediocredito TAA, gli sportelli fuori provincia salirebbero a 51, con 135 addetti e 1,7 miliardi circa di erogato¹⁶, valore corrispondente al 13 per cento circa del totale degli impieghi da banche con sede a Trento, pari 13 miliardi¹⁷. L'applicazione del criterio di esclusività provinciale alle banche appartenenti al gruppo provinciale comporterebbe l'esigenza di chiusura/cessione degli sportelli fuori provincia. A questo effetto si accompagnerebbero impatti ulteriori, derivanti dalla riduzione della zona di competenza territoriale e dall'esclusione dei soci non residenti nella provincia. La previsione di una soglia di tolleranza per consentire una non minima operatività al di fuori della provincia di competenza, pur in assenza di succursali, potrebbe contribuire a mitigare gli effetti derivanti dalla ridefinizione della zona di competenza territoriale, ma sarebbe di dubbia compatibilità con il dettato legislativo. Inoltre, sarebbe necessario definire un periodo transitorio non breve per il rientro delle operazioni non più consentite o eccedenti la soglia.

¹⁴ L'inclusione nell'analisi del Mediocredito TAA discende dal fatto che gli indirizzi strategici espressi dalla Governance dell'Istituto prevedono un riassetto proprietario con ingresso nel Gruppo Cassa Centrale Banca.

¹⁵ Sono banche a carattere regionale le banche aventi sede legale nel territorio della regione che:
a) hanno un solo sportello sito in province limitrofe, oppure fino a due sportelli, sempre in province limitrofe, qualora dispongano nella regione di almeno tre sportelli;
b) pur superando i limiti numerici di cui alla lettera a) hanno un numero di sportelli che, su conforme valutazione della Banca d'Italia, non facciano venir meno la caratteristica di banca a carattere regionale.

¹⁶ Gli impieghi totali delle dieci banche non operanti esclusivamente in provincia sarebbero pari a 5,2 miliardi, equivalenti al 40 per cento del totale degli impieghi delle banche con sede nella provincia di Trento.

¹⁷ Questo valore include oltre agli impieghi delle BCC trentine anche quelli della Cassa centrale e del Medio Credito TAA.

BCC della provincia autonoma di Bolzano

Lo scenario che caratterizza la provincia autonoma di Bolzano differisce da quello visto in precedenza. Per la grande maggioranza della BCC della provincia di Bolzano, il criterio di operatività esclusiva nella provincia non determinerebbe problemi di transizione particolari. Emergerebbero invece situazioni di criticità solo per tre banche ubicate lungo il confine della provincia. Il fenomeno dell'operatività extra-provinciale è stato approssimato utilizzando il dato relativo agli impieghi.

Una prima banca presenta impieghi per circa il 36 per cento al di fuori della provincia e prevalentemente in un comune confinante ubicato in territorio trentino. La finalizzazione di una fusione per incorporazione della banca in questione da parte di un altro istituto comporterebbe una riduzione dell'indicatore di operatività fuori provincia che scenderebbe a circa il 12,3 per cento complessivo, tenuto anche conto che la stessa incorporante presenta oggi un'attività della specie modesta (1,4 per cento).

Per un secondo istituto l'operatività con uno sportello fuori provincia (nel bellunese) implica impieghi fuori provincia complessivi in misura pari all'8,3 per cento circa del totale.

Infine, la terza banca, insediata in un territorio confinante in prevalenza con comuni trentini affini per cultura, territorio e tipologia di attività economica, eroga crediti a residenti fuori provincia per circa il 9 per cento del totale.

In sintesi, la ricognizione dell'attività fuori provincia delle BCC insediate nella provincia autonoma di Bolzano presenta un quadro con poche situazioni di superamento dei limiti relative ad istituti posti al confine provinciale. Per tali BCC, il passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina comporterebbe la necessità di chiusura/cessione degli sportelli fuori provincia e, più in generale, il venir meno dell'operatività fuori provincia, a meno di soglie di tolleranza piuttosto contenute e periodi transitori non particolarmente lunghi.

L'estensione del criterio di operatività provinciale alla **capogruppo del gruppo cooperativo provinciale** avrebbe implicazioni rilevanti, se intesa non solo come obbligo di sede legale e presenza di succursali nel territorio della provincia ma anche come divieto di operatività in qualsiasi forma al di fuori della provincia.

La valutazione dell'operatività extra-provinciale per la Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige Spa mostra infatti risultati alquanto diversi da quelli sinora descritti per le BCC della provincia di Bolzano: l'operatività della Cassa Centrale Raiffeisen non solo si estende al di fuori della provincia di insediamento, ma coinvolge anche clienti stranieri,

attraverso la partecipazione azionaria in una banca austriaca. L'analisi dei dati sugli impieghi mostra come circa il 72,5 per cento di essi riguardi clienti risiedenti in provincia di Bolzano, mentre il 27,5 per cento si riferisce a clienti fuori provincia.

Una differente declinazione del criterio di "provincialità", intesa come presenza di sede legale e succursali nel territorio della provincia, ma facendo salva l'operatività extra-provinciale, consentirebbe alla potenziale capogruppo del gruppo cooperativo provinciale di mantenere la propria operatività. Questo obiettivo sarebbe coerente con la natura non cooperativa della capogruppo stessa e con l'opportunità che essa abbia un'operatività che le consenta, in linea con lo spirito della riforma, di accedere ai mercati a beneficio delle BCC aderenti al gruppo. Tale differente declinazione del principio di provincialità non creerebbe indebite distorsioni competitive con la capogruppo di un gruppo cooperativo nazionale.