

BRUXELLES E LE BCC. CINQUE ANNI, CINQUE OBIETTIVI

Bruelles e le BCC. Cinque anni, cinque obiettivi. La legislatura europea iniziata il 2 luglio 2019 con la seduta plenaria del Parlamento europeo a Strasburgo impone al Credito Cooperativo italiano di darsi obiettivi strategici chiari, per quanto non facili da definire normativamente e da perseguire politicamente.

Nei cinque anni che ci separano dalle prossime elezioni del maggio 2024, cinque sembrano essere gli obiettivi più rilevanti:

- un recepimento di Basilea 4 che non ripeta gli errori enormi commessi in occasione del recepimento di Basilea 2 e Basilea 3;
- la definizione di un abito normativo europeo adeguato per l'originale profilo che il legislatore italiano ha inteso dare in Italia al Gruppo Bancario Cooperativo;
- il superamento dell'equazione - prevista dal Regolamento 468/2014, art. 40 - secondo il quale le banche che fanno parte di un Gruppo bancario *significant* diventano a loro volta *significant* pur restando di fatto *less significant*;
- la revisione delle regole e dei meccanismi di risoluzione e liquidazione delle banche, del Mrel, degli interventi di natura preventiva e alternativa che possono essere effettuati dai DGS-Fondi di garanzia dei depositanti;
- una normativa in materia di finanza sostenibile che non diventi un onere normativo insopportabile per le banche di piccola dimensione e cooperative e che interpreti la sostenibilità sotto il profilo sia ambientale sia sociale.

Ci soffermiamo sui primi due.

Recepire Basilea 4 (accordo del dicembre 2017) con un approccio molto diverso rispetto a quello di Basilea 2 e Basilea 3.

Partiamo da un documento dello European Banking Institute-EBI: *“La cornice regolamentare bancaria adottata dall’Unione Europea è rigida e unidimensionale. La proporzionalità nella re-*

golazione e supervisione bancaria è prevalentemente un riferimento teorico, con una limitata o inesistente attuazione pratica. Apparentemente la scelta fondamentale di applicare gli standard di Basilea a tutte le banche europee, indipendentemente dalle dimensioni, dalla rilevanza sistemica o dalla complessità, sembrerebbe fornire certezza e quindi stabilità a beneficio dell’intero settore bancario. Tuttavia, l’approccio indifferenziato definito “one size fits all” (taglia unica per tutti) ostacola lo sviluppo delle banche più piccole creando una distorsione della concorrenza”¹.

Su questa stessa linea, più di recente, Rainer Maser: *“È un ‘falso dogma’ la nozione secondo cui l’approccio “one size fits all” sia necessario per assicurare un terreno competitivo livellato per tutti gli enti creditizi (level playing field)”².*

Più in generale, è evidente come il *single rule book* UE (il Testo unico bancario europeo) si basi sul recepimento di schemi successivi del Comitato di Basilea. Ora, è bene ricordare che **il Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria (CBVB) ha competenza per le grandi banche internazionali e sostiene da un po' di tempo che non era prevista l'applicazione dello schema da parte di altre banche. Eppure l'Unione Europea ha scelto di applicare nella loro interezza tutti gli schemi di Basilea a tutti gli intermediari finanziari. Indistintamente.** Che tale approccio - sottolineo - frutto di una scelta autonoma di Commissione, Parlamento e Consiglio (Governi degli Stati membri) fosse applicato per l'Accordo cosiddetto Basilea 1 era in qualche modo accettabile e giustificabile, trattandosi di un sistema non complesso di ponderazione dei rischi.

Ma con Basilea 2, la complessità è notevolmente aumentata: vengono introdotti il Secondo e il Terzo Pilastro, il metodo di misurazione dei rischi di mercato e operativi. **Il Comitato di Basilea ha riconosciuto da subito la necessità di un approccio “proporzionato” introducendo un meccanismo di differenziazione per alleviare gli oneri di compliance per le banche più piccole e non complesse.** L'approccio “standardizzato” per il rischio di credito, la non applicazione del regime del rischio di mercato a banche con “piccoli” portafogli di negoziazione vanno in questo senso.

Si giunge infine a Basilea 3. L'Accordo del dicembre 2010 ha accresciuto ulteriormente la complessità delle regole per



affinare la sensibilità al rischio: il punto di vista è ragionevole se si pensa alle banche globali e da una prospettiva di stabilità globale. Non lo è per tutte le altre.

Che l'approccio europeo sia stato "eccentrico" lo conferma una ricerca del Financial Stability Institute del novembre 2018³ che ha preso in esame cento giurisdizioni: **"Nell'implementazione degli standard di Basilea, quasi tutte le giurisdizioni applicano la proporzionalità, semplificando gli standard in alcuni casi e applicando dei requisiti più rigorosi in altri.** Con il passaggio allo schema di Basilea 3 in materia di regolamentazione patrimoniale basata sul rischio, i paesi applicano delle strategie più sistematiche nel campo della proporzionalità".

In altri termini, molti Paesi non hanno applicato integralmente gli Accordi di Basilea a tutte le banche che hanno sede legale nel proprio territorio. Ad esempio, oltre agli Stati Uniti - già indagati da Rainer Masera nei due libri promossi da Federcasse del 2016⁴ e del 2019 - anche il Giappone, il Brasile e la Svizzera, ad esempio, applicano un regime differenziato alle loro banche più piccole. Ed è lo stesso Comitato di Basilea a definire la proporzionalità nel modo più appropriato e condivisibile: **"Lo scopo della proporzionalità non è di ridurre la resilienza delle banche o dell'industria bancaria, ma piuttosto di riflettere le differenze di rischio generato dalle varie banche"**⁵.

Ecco dunque la necessità, assolutamente prioritaria, che il recepimento di Basilea 4 non ripeta gli errori enormi commessi in occasione del recepimento di Basilea 2 e Basilea 3. Ne farebbero ancora una volta le spese il pluralismo, la libertà concorrenziale, l'economia reale e le micro-piccole-medie imprese, spina dorsale delle economie europee.

Secondo tema. La definizione di un abito normativo europeo adeguato per l'originale profilo che il legislatore italiano ha inteso dare in Italia al Gruppo Bancario Cooperativo.

Attualmente i network bancari cooperativi europei hanno a disposizione tre "abiti normativi" da indossare con le relative regole - sostanzialmente diverse - da rispettare. L'art. 10, l'art. 113.6 e l'art. 113.7 del CRR2.

Il primo abito è quello che configura il gruppo bancario vero e proprio, il secondo dà vita ad un *network* fortemente in-

tegrato, il terzo ruota attorno ad uno Schema di protezione istituzionale (in inglese *Institutional Protection Scheme-IPS*, in italiano tradotto in Fondo di Garanzia Istituzionale-FGI). Come sappiamo bene, il Credito Cooperativo per nove anni (dal 2005 al 2014) ha perseguito strategicamente l'obiettivo di poter indossare l'abito dell'IPS-FGI. Il che avrebbe significato dotarsi di un sistema di controlli omogeneo con forte vocazione preventiva che avrebbe ridotto solo parzialmente la propria autonomia gestionale e soprattutto avrebbe consentito a ciascuna BCC aderente di continuare ad essere considerata una banca *less significant*, secondo il già ricordato art.40 del Regolamento 468/2014. È questa la situazione che caratterizza le banche cooperative tedesche (Raiffeisen e Volksbanken) e austriache (Raiffeisen) e probabilmente presto anche le Raiffeisen dell'Alto Adige. Ma il Progetto nazionale FGI non è andato in porto, per ragioni diverse. Soprattutto interne, ma non solo.

La riforma delle BCC del 2016, molto rivisitata e attenuata rispetto al decreto legge entrato in Consiglio dei ministri il pomeriggio del 20 gennaio 2015, prevede l'obbligo per le BCC di "affiliarsi" ad un Gruppo Bancario Cooperativo e quindi di indossare un ben definito "vestito giuridico", sostanzialmente l'art. 10 del CRR2 che disciplina i gruppi cooperativi consolidati. È l'abito tipico di gruppi molto accentrati quali l'olandese Rabobank (dal 2016 dotato di licenza bancaria unica), il finlandese OP-Pohjola, le banche popolari austriache, il portoghese Credito Agricola, le Raiffeisen del Lussemburgo.

In questo caso, il Regolamento 468/2014 stabilisce che tutte le banche aderenti ad un gruppo bancario *significant* siano considerate sotto il profilo della vigilanza prudenziale *significant* anche se di fatto restano oggettivamente ed evidentemente *less significant*.

L'art. 113.6 configura i sistemi fortemente integrati. E' tipico dell'esperienza francese, a sua volta molto diversificata: il *Crédit Agricole*, il *Crédit Mutuel*, le Banche Popolari-Casse di risparmio (BPCE).

Quando il legislatore e il supervisore europei scrissero quei tre articoli non esisteva ancora nel panorama bancario dell'Unione un modello di gruppo bancario cooperativo che presentasse tali e tanti elementi distintivi come quello disegnato

continua nella pag. successiva



continua dalla pag. precedente

dal legislatore italiano con l'alta consulenza dell'Autorità di vigilanza nazionale. Vediamo i più rilevanti tra i connotati "particolari" del Gruppo Bancario Cooperativo italiano:

1. il peculiare modello di attività delle BCC caratterizzato dall'obbligo di rispettare rigorosi requisiti mutualistici, da un'operatività circoscritta ai territori di insediamento, dalla democraticità di funzionamento organizzativo, dall'assenza di finalità lucrativa, da precisi limiti alla distribuzione dell'utile e dall'indivisibilità del patrimonio (come rilevato dalla Banca d'Italia nelle Disposizioni di vigilanza sulle BCC del maggio 2018);

2. la natura della Capogruppo del Gruppo Bancario Cooperativo, al quale le Banche di Credito Cooperativo sono affiliate, di soggetto al servizio dell'imprenditorialità mutualistica bancaria diretta a favorire lo sviluppo inclusivo e sostenibile dei territori, tenendo conto delle loro diverse caratteristiche sociali ed economiche. Capogruppo che verranno anche sottoposte a una delicata e significativa forma di vigilanza cooperativa;

3. la necessità di garantire un modello di vigilanza adeguata ad assicurare contemporaneamente sia il rispetto dei più elevati standard di supervisione sia il presidio di una funzione-obiettivo di natura economica e sociale costituzionalmente sanciti che distinguono le BCC da tutti gli altri enti creditizi;

4. l'origine contrattuale e statutaria dei poteri di direzione e coordinamento e dei doveri e delle responsabilità della Capogruppo del Gruppo Bancario Cooperativo sulle Banche di Credito Cooperativo affiliate, ai sensi del comma 3, dell'articolo 37-bis del nuovo T.U.B. e della normativa derivata di emanazione dalla Banca d'Italia;

5. l'adesione delle BCC e delle Capogruppo dei Gruppi Bancari Cooperativi ad un Fondo di Garanzia dei Depositanti - FGD, costituito su base esclusivamente nazionale, circoscritto alle sole Banche di Credito Cooperativo e vigilato dalla Banca d'Italia;

6. l'impossibilità per le BCC di assumere posizioni speculative nell'esercizio dell'attività in cambi e nell'utilizzo di contratti a termine e di altri prodotti derivati ai sensi delle Disposizioni di vigilanza ad esse applicabili e alle relative disposizioni statutarie;

7. l'obbligo di aderire ad un meccanismo di sostegno intra-gruppo e ad un contratto di garanzie incrociate (*cross-guarantee scheme*), retto dal diritto italiano, mediante il quale ciascuna banca affiliata garantisce la Capogruppo e le altre banche affiliate per le obbligazioni di queste e, allo stesso tempo, la Capogruppo garantisce tutte le banche affiliate per le obbligazioni da queste assunte;

8. l'obbligo per le BCC - probabilmente uniche in Europa - di essere sottoposte ad una seconda forma di vigilanza, quella mutualistica, a fronte di regole fortemente identitarie, quali la licenza bancaria individuale, il credito prevalentemente ai soci, almeno il 95% dei crediti destinati a soggetti che vivono od operano nel territorio di competenza, almeno il 70% degli utili a riserve indivisibili e indisponibili per i soci, il voto capitolario.

Questi otto elementi giustificano, a mio avviso, che si confezioni nell'ambito del CRR un abito più adeguato rispetto a quelli del Gruppo Bancario (art. 10), del *network* fortemente integrato (art. 113,6) e dell'IPS (art. 113.7). **Il Gruppo Bancario controllato sotto il profilo del capitale da cooperative dotate di licenza bancaria individuale e con obbligo di finalità mutualistiche (sottoposto ad apposita vigilanza) merita una specificazione giuridica che possa aprire anche la strada al superamento dell'equazione banca *less significant* affiliata obbligatoriamente a banca *significant* uguale banca *significant*.**

NOTE

1) European Banking Institute, Stability, Flexibility and Proportionality: Towards a Two-Tiered European Banking Law? (2018).

2) Rainer Masera: "Community banks e banche del territorio: Si può colmare lo iato sui due lati dell'Atlantico?" Ecra, 2019

3) "Financial structure and income inequality" - BIS Working Papers, Novembre 2018

4) R. Masera: "Sfide e opportunità della regolamentazione bancaria. Diversità, proporzionalità e stabilità", Ecra 2016

5) Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria, La proporzionalità nella regolazione e supervisione bancaria. Un'indagine sulle pratiche correnti, 2019, pag. 2.