

## Elementi per una valutazione economico-giuridica della riforma delle banche di credito cooperativo in Italia

di Olivier Butzbach\*, Talita Desiato\*\*, Gennaro Rotondo\*\*\*

### ABSTRACT

*The recent reform of cooperative banks in Italy undoubtedly places the need to assess its legal and economic implications. The reform also offers the opportunity to make some general reflections on the cooperative credit system, starting from the characteristics of the operating model and governance of the actors operating there, in order to then consider the empirical evidence presented in the economic literature on the performance of cooperative banks.*

*The recent European experience of transformation and reform of cooperative credit is then taken into account. Finally, this study concludes with some (first) comments on the possible impact of the reform in the light of European experience and the topics covered in first part.*

### SINTESI

*La recente riforma delle banche di credito cooperativo in Italia pone, senza dubbio, l'esigenza di valutarne le implicazioni giuridiche ed economiche. La riforma offre, altresì l'occasione per effettuare alcune riflessioni generali sul sistema del credito cooperativo partendo dalle caratteristiche del modello operativo e di governance dei soggetti che vi operano, per considerare poi le evidenze empiriche proposte dalla letteratura economica sulla performance delle banche cooperative.*

*Viene poi presa in considerazione l'esperienza europea recente in materia di trasformazioni e riforme del credito cooperativo. Il presente studio si conclude, infine, con alcune considerazioni (di primo commento) sul possibile impatto della riforma alla luce dell'esperienza europea e degli argomenti trattati nella prima parte.*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. Genesi della cooperazione di credito e definizione delle linee di analisi – 2. La riforma italiana delle banche di credito cooperativo. Cenni – 3. La costituzione del gruppo bancario cooperativo: alcuni profili di criticità – 4. Le banche di credito cooperativo, un settore da riformare? Una discussione delle premesse economiche della riforma del 2016 – 4.1. Le premesse del d.l. del 14 febbraio 2016 – 4.2. Il *business model* delle banche di credito cooperativo: un

---

Pur essendo il presente lavoro frutto di riflessioni comuni, i paragrafi da 4 a 4.3 sono da attribuire a Olivier Butzbach; i paragrafi 1, e da 3 a 5 a Talita Desiato; i paragrafi 2 e 7 a Gennaro Rotondo.

\* Professore aggregato di *Economia Politica*, presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli" (olivier.butzbach@gmail.com).

\*\* Dottore magistrale in *Scienze della Politica*, presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli" (talitadesiato@gmail.com).

\*\*\* Professore aggregato di *Diritto dell'economia*, presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli" (gennaro.rotondo@unicampania.it).

ostacolo alla competitività, all'efficienza e alla stabilità? Le risposte della letteratura economica – 4.3. Il *business model* delle banche di credito cooperativo: un ostacolo alla competitività, l'efficienza e la stabilità? L'evidenza empirica – 5. Gestire il cambiamento, preservare (o no) lo scopo mutualistico: le esperienze europee – 6. Alcune considerazioni conclusive. L'interazione tra teoria economica, evidenze empiriche e istanze di regolamentazione delle banche di credito cooperativo.

### **1. Premessa. Genesi della cooperazione di credito e definizione delle linee di analisi**

Le banche di credito cooperativo nascono in Europa a metà dell'800 come enti di credito mutualistici con lo scopo di sostenere le attività produttive dei contadini, degli artigiani e di consentire alle famiglie a basso reddito di accumulare denaro attraverso i loro risparmi. Questo sistema formava il nucleo dei modelli *Schulze-Delitzsch* (nei piccoli centri urbani) e *Raiffeisen* (nel mondo rurale) nei movimenti cooperativi di credito in Germania, che si diffusero rapidamente in Europa e in altre regioni del mondo. Alle banche cooperative sul modello *Raiffeisen* e *Schulze-Delitzsch* possiamo associare altre tipologie di credito cooperativo, come le *credit unions* in Canada e negli Stati Uniti, le *building societies* britanniche (cooperative dedite al finanziamento dell'edilizia abitativa di tipo popolare) e le banche popolari italiane della seconda metà dell'Ottocento, ideate da Luigi Luzzatti<sup>5</sup>, e poi assunte come modello dalle *banques populaires* francesi<sup>6</sup>.

Il movimento delle bcc in Italia nasce sul finire dell'800, sul modello *Raiffeisen*, prevalentemente nelle aree rurali del Veneto e del Nordest<sup>7</sup>. L'espansione successiva ha interessato territori non propriamente rurali, con l'apertura di nuove succursali nei capoluoghi provinciali e regionali, diffondendosi anche nelle regioni meridionali. Dalla fine dell'800 a oggi l'attività delle banche di credito cooperativo ha conosciuto una prolungata fase di crescita, sancita da un crescente riconoscimento regolamentare, dagli anni 1930 in poi. La prima compiuta nozione

<sup>5</sup> Sul modello Schulze-Delitzsch, modificato da Luzzatti. Cfr. A. Polsi, *Financial institutions in nineteenth-century Italy. The rise of a banking system*, in *Financial History Review*, 3, 1996; P. Cafaro, *La solidarietà efficiente: Storia e prospettive del Credito cooperativo in Italia (1883-2000)*, Bari, Laterza, 2002.

<sup>6</sup> Cfr. P. Mottura, *Banche cooperative e crisi finanziaria. Forme istituzionali da valorizzare con modelli di governance appropriati*, in *Bancaria*, 2011, 12, p. 14.

<sup>7</sup> Cfr. P. Cafaro, *op. cit.*

legale di scopo mutualistico, specificamente prevista per le bcc, fu infatti introdotta nell'ordinamento italiano con la l. 6 giugno 1932 n. 656 la quale, all'art. 1, qualificava le Casse Rurali come "società cooperative in nome collettivo aventi per principale oggetto l'esercizio del credito agrario". Successivamente, la nozione venne ripresa dal r.d. 26 agosto 1937, n. 1706 (TUCRA) il quale, tuttavia, secondo la dottrina<sup>8</sup>, aveva assoggettato tali banche a penetranti controlli e imposto significative restrizioni prevalentemente con riferimento all'operatività creditizia; e poi ancora dalla l. 4 agosto 1955, n.707<sup>9</sup>.

Il ruolo storico svolto dal credito cooperativo nello sviluppo socio-economico dell'Italia, e in particolare delle zone rurali del paese, viene riconosciuto dalla Costituzione, non solo nell'art. 47, ma anche dal primo comma dell'art. 45, il quale riconosce «funzione sociale» alla «cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata»<sup>10</sup>. Le banche di credito cooperativo rientrano nel predetto paradigma costituzionale poiché il legislatore ordinario le ha concepite come necessarie «cooperative costituzionalmente riconosciute», ovvero come «cooperative a mutualità prevalente» di diritto. Se le bcc sono (anzi, devono essere) conformi con l'art. 45, 1° co., Cost., allora il legislatore ordinario deve promuoverle e favorirle «con i mezzi più idonei»<sup>11</sup>.

Dal 1990 in poi, tuttavia, sia il contesto normativo che quello economico hanno subito mutazioni significative, con ripercussioni importanti per il credito cooperativo in generale e le bcc italiane in particolare. Il processo di *despecializzazione* degli enti creditizi, tradottosi sul piano normativo nel Testo unico bancario del 1993, ha comportato per la categoria un avvicinamento al modello operativo della banca commerciale: è stata superata la specializzazione nei settori dell'agricoltura e dell'artigianato senza rinunciare alla tradizionale

<sup>8</sup> Così F. Castiello, *L'evoluzione da casse rurali ed artigiane a banche di credito cooperativo*, in *Codice commentato delle banche di credito cooperativo*, a cura di F. Castiello, Roma, 1995, p. 94 ss., il quale rileva, altresì, che il T.u.c.r.a. aveva introdotto anche uno "statuto" della cooperazione di credito ritenuto coerente con i principi della Alleanza Cooperativa Internazionale e con la cooperazione costituzionalmente disciplinata dall'art. 45 della Costituzione.

<sup>9</sup> E. Cusa, *Lo scopo mutualistico delle banche di credito cooperativo*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2008, I., p. 455 ss.

<sup>10</sup> Cfr. P. Cafaro, *op. cit.*

<sup>11</sup> Cfr. E. Cusa, *Il diritto delle banche di credito cooperativo tra legge e contratto*, Torino, 2013, p. 2.

connotazione locale e mutualistica<sup>12</sup>. Inoltre, il crescente peso della legislazione e della regolamentazione europee ed internazionali, l'aumento della concorrenza a livello nazionale e internazionale, e la riorganizzazione del sistema bancario italiano attorno a grandi gruppi bancari nazionali hanno modificato le condizioni di esercizio dell'attività bancaria da parte delle bcc.

Infine, recenti sviluppi normativi, sia a livello europeo che a livello nazionale (si pensi *in primis* alla riforma delle banche popolari) forniscono il contesto nel quale s'inquadra la recente riforma delle bcc, attuata dal decreto-legge del 14 febbraio 2016 n.18, convertito con la legge del 8 aprile 2016, n.49. In sintesi, la riforma mira a rafforzare la solidità patrimoniale ed organizzativa delle bcc, facilitandone il consolidamento, pur mantenendo fermo lo scopo mutualistico del settore.

È ancora presto per valutare gli effetti della riforma, data anche l'incertezza circa la forma del consolidamento delle bcc che avverrà nei prossimi mesi e nei prossimi anni. Si può, tuttavia, ragionare sia sulle premesse di tale riforma che sugli effetti prevedibili, in relazione agli obiettivi attesi. È importante, da questo punto di vista, distinguere gli aspetti economici dagli aspetti giuridici di tale valutazione, e allo stesso tempo evidenziare le varie e complesse articolazioni e interazioni di questi aspetti. Questo è lo scopo del presente studio, che è organizzato nel modo seguente: la seconda sezione presenta i tratti salienti della riforma del 2016; la terza sezione discute i possibili effetti giuridici della riforma; la sezione 4 offre una valutazione delle premesse economiche della riforma, alla luce dell'evidenza empirica esistente e della letteratura economica; la sezione 5 propone, per contestualizzare la riforma del 2016 e i suoi possibili esiti, uno sguardo comparato alle varie esperienze europee di riforma del credito cooperativo; la sezione 6 conclude con una disamina delle possibili implicazioni economico-giuridiche della riforma.

---

<sup>12</sup>A. Finocchiaro (a cura di), *Globalizzazione e localismo: ruolo delle banche di credito cooperativo nello sviluppo delle piccole e medie imprese*, Atti del convegno "Banca, Impresa, Risparmio: BCC e PMI strategie vincenti per crescere insieme", Sesto San Giovanni, 2002.

## 2. La riforma italiana delle banche di credito cooperativo. Cenni

La principale novità della riforma sta nel tentativo di ridurre la frammentazione di questo settore del sistema bancario attraverso la nuova forma di aggregazione obbligatoria rappresentata dal c.d. “gruppo bancario cooperativo”, disciplinato dagli artt. 37-*bis* e 37-*ter* del TUB<sup>13</sup>. Il gruppo bancario cooperativo è composto da una società capogruppo avente forma di società per azioni e autorizzata all’esercizio dell’attività bancaria il cui capitale è detenuto in misura maggioritaria dalle bcc aderenti al gruppo. Tuttavia, sulla base di un c.d. “contratto di coesione” la capogruppo esercita attività di direzione e coordinamento sulle società appartenenti al gruppo. Questo contratto, che rappresenta l’impalcatura delle relazioni infragruppo, deve assicurare inoltre l’esistenza di una situazione di controllo della capogruppo sulle società appartenenti al gruppo (come definito dai principi contabili internazionali adottati dalla U.E.). Il requisito minimo di patrimonio netto della società capogruppo è di un miliardo di Euro.

Le banche di credito cooperativo sono tenute ad aderire al gruppo bancario cooperativo quale condizione per il rilascio dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività bancaria in forma di banca cooperativa (art. 33, c. 1-*bis*). Inoltre, non può procedersi all’iscrizione nell’albo delle società cooperative (ex art. 2512, c. 2, c.c.) qualora non consti l’autorizzazione in questione (art. 33, c. 1-*ter*). Resta ferma per le bcc la norma, che attribuisce la nomina dei membri degli organi di amministrazione e controllo alla competenza esclusiva degli organi sociali (art. 33, c. 3), confermando in tal modo la divaricazione in senso mutualistico tra le due categorie di banche cooperative esistenti nell’ordinamento italiano. Il numero minimo dei soci non può essere inferiore a 500: laddove si scenda sotto tale soglia, la compagine sociale deve essere reintegrata entro un anno, pena la messa in liquidazione della banca (art. 34, c. 1). A differenza delle banche popolari (per le quali è previsto solo un minimo) il valore nominale di ciascuna azione non può essere inferiore a 25 € né superiore a 500 € (art. 33, c. 4). La posizione paritetica

<sup>13</sup> G. Visconti, *La disciplina delle banche di credito cooperativo dopo la riforma introdotta dal Decreto-Legge n°18 del 2016*, in *Diritto.it*, 2016.

dei soci nelle banche di credito cooperativo è attestata dalla norma che pone un tetto in valore assoluto ad ogni partecipazione: nessun socio, infatti, può possedere azioni il cui valore nominale complessivo superi 100.000 €. In questo caso, non vi sono deroghe in favore degli investitori istituzionali, come avviene per le banche popolari (art. 34, c. 4).

Vi è poi la possibilità che lo statuto preveda, tra i requisiti per l'ammissione a socio, l'obbligo di sottoscrivere o acquistare un numero minimo di azioni (art. 34, c. 4-*bis*).

È previsto che, «in caso di recesso o esclusione da un gruppo bancario cooperativo», l'ente creditizio cooperativo che non deliberi la propria trasformazione in società per azioni deve avviare la procedura di liquidazione<sup>14</sup> (art. 36, comma 1-*bis*).

Per le bcc che hanno deciso di non aderire alla *holding* è prevista una *way out*; il meccanismo, applicabile alle bcc con un patrimonio netto di almeno 200 milioni di euro, prevede il conferimento delle attività bancarie ad una banca s.p.a. neocostituita sottoposta al controllo della cooperativa, ma attraverso il pagamento del 20% di patrimonio netto come tassa straordinaria, in quanto si stabilisce la possibilità di distribuire le riserve indivisibili, laddove queste risultino affrancate dall'obbligo di essere conferite ai fondi mutualistici.

Delle dodici bcc che si sono trovate al bivio soltanto tre, allo stato attuale, hanno scelto di proseguire in autonomia.

A decorrere dalla pubblicazione delle norme di vigilanza, attuative della riforma (avvenuta il 3 novembre 2016), vi è un termine di 18 mesi per la costituzione dei gruppi. Sul punto, tuttavia, resta aperta la questione relativa alla scelta tra un sistema di tipo "monopolistico", con un'unica capogruppo, e una struttura di mercato di tipo dualistico. Cassa Centrale Banca si è proposta come alternativa a Iccrea Holding, rispondendo a quel gruppo di bcc autodefinitesi "virtuose" e

---

<sup>14</sup> L'art. 36 comma 1-*bis* del TUB dispone che: «In caso di esclusione da un gruppo bancario cooperativo, la banca di credito cooperativo, entro il termine stabilito con le disposizioni di cui all'art. 37-*bis*, 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».

preoccupate che parte del proprio capitale potesse essere destinato a sanare eventuali situazioni debitorie pregresse. Cassa Centrale Banca propone un approccio *risk based*, secondo il quale più una bcc è virtuosa e maggiore deve essere la sua autonomia operativa rispetto alla capogruppo.

Ad appoggiare il progetto è anche DZ Bank che detiene il 25% di Cassa Centrale e che sarebbe indispensabile per raggiungere la soglia di 1 miliardo di euro necessaria alla costituzione del gruppo. Banca d'Italia ha mantenuto una posizione neutrale ed ha espresso l'auspicio che si costituiscano gruppi solidi e che si proceda celermente.

### **3. La costituzione del gruppo bancario cooperativo: alcuni profili di criticità**

In coerenza con il nuovo disposto dell'art. 37-bis del TUB, le disposizioni di vigilanza, emanate dalla Banca d'Italia, confermano gli ampi poteri attribuiti alla capogruppo nei confronti delle bcc, rispondendo, tra l'altro, a quanto chiesto dalle autorità centrali. La peculiarità del nuovo assetto risiede nella circostanza che le bcc aderenti al gruppo controllano con maggioranza assoluta la capogruppo, ma accettano – con il contratto di coesione – la singolare condizione di essere sottoposte all'attività di direzione e coordinamento della loro controllata e ai poteri di vigilanza della stessa. La capogruppo deve essere costituita in forma di società per azioni, escludendo quindi la possibilità di adottare la forma di società cooperativa che avrebbe sicuramente accentuato e preservato il carattere mutualistico del credito cooperativo. Non va tralasciato, inoltre, il rischio insito nella scelta di moduli societari classici, i quali potrebbero snaturare la natura del movimento cooperativo.

Le disposizioni attuative dettano il contenuto del contratto di coesione mediante il quale si esplica l'attività di indirizzo e coordinamento della capogruppo, agendo su *governance*, sistemi di controllo interno, rispetto dei requisiti prudenziali, nonché decisioni di rilievo strategico, sanzioni, ed inoltre definizione dei doveri della capogruppo stessa e disciplina della distribuzione dei vantaggi derivanti dall'appartenenza al gruppo.

Di particolare interesse è l'esercizio del potere di "nomina e revoca dei componenti gli organi delle banche affiliate", ossia degli organi di amministrazione e controllo<sup>15</sup> che appare eccessivamente invasivo<sup>16</sup>.

Com'era stato previsto da alcuni, una parte del mondo delle bcc, in particolare quelle autodefinitesi "più virtuose", appare scontenta poiché teme l'influenza della capogruppo sulla propria *governance* e soprattutto teme di rischiare parte del proprio capitale. Infatti, il sistema della garanzia sui patrimoni, prevede che una porzione del patrimonio delle singole bcc venga posta a garanzia della tenuta dell'intero sistema capitanato dalla capogruppo. Di contro, c'è da dire che uno degli obiettivi principali della riforma è quello di favorire la patrimonializzazione del gruppo e quindi delle singole bcc aderenti, motivo per il quale è stato introdotto il gruppo bancario cooperativo.

Ad oggi, infatti, per accrescere il proprio patrimonio l'unica opzione per le bcc è rappresentata dall'autofinanziamento che però, con il perdurare della crisi e tassi di interesse bassi, rischia di non essere adeguatamente alimentato dalla redditività (si veda la prossima sezione).

Il contratto di coesione prevede la garanzia in solido tra la capogruppo e le banche affiliate attraverso la quale, secondo la Banca d'Italia, si punta ad assicurare un supporto infragruppo rapido in caso di difficoltà di uno o più istituti aderenti. Inoltre, per agevolare la patrimonializzazione delle singole bcc, il limite massimo dell'investimento in azioni di una banca e il numero dei soci sono stati elevati<sup>17</sup>. Non va dimenticato, però, che le regole che governano le bcc sono poste a fondamento del loro carattere mutualistico e della loro funzione di sostegno al territorio, motivo per cui le esigenze di patrimonializzazione e stabilità potevano essere perseguite mediante valorizzazione del sistema di rete, allentamento di alcuni vincoli (limiti al possesso azionario, limiti territoriali) e creazione di un mercato più efficiente delle

---

<sup>15</sup> G. Colantoni, *Banca d'Italia: via libera alla nascita del Gruppo Bancario Cooperativo*, in *Financial Community Hub*, 2016.

<sup>16</sup> Art. 33 co. 3 TUB.

<sup>17</sup> Art. 34 co. 1: «Il numero minimo dei soci delle banche di credito cooperativo non può essere inferiore a cinquecento (...)» e co. 4: «Nessun socio può possedere azioni il cui valore nominale complessivo superi centomila euro».

partecipazioni che tenesse conto della loro specificità<sup>18</sup>.

Allo stato, dunque, sembrerebbe profilarsi la costituzione di due gruppi, che si andranno a formare nel corso del 2017. Coloro che si sono schierati per la costituzione del secondo gruppo sostengono che la presenza di un'unica capogruppo porterebbe ad una situazione di monopolio nel credito cooperativo italiano, senza salvaguardare i benefici derivanti dalla concorrenza. Una soluzione poteva essere quella di ridurre la soglia di capitale minimo della capogruppo dando così la possibilità di costituire più soggetti e ogni bcc avrebbe potuto scegliere il gruppo più congeniale. Un'altra parte del mondo delle bcc, sostenuta da Federcasse, crede fermamente che in caso di costituzione di più gruppi l'esito finale possa essere un settore frammentato e in cui le bcc più deboli saranno emarginate. Tra i rischi del doppio gruppo (evidenziati, ad esempio, da Federcasse), vi sono l'aumento dei costi per il sistema cooperativo, in particolare per il settore di coordinamento e controllo, oltre ad una generale "confusione" cui si andrebbe inevitabilmente incontro.

Significativa è la possibilità di costituire sottogruppi territoriali anche su iniziativa delle singole bcc e nell'individuazione nel contratto di coesione dei presidi che assicurino la tutela e il rispetto dei principi cooperativi, dei criteri di compensazione e di equilibrata distribuzione dei vantaggi derivanti dall'attività comune e della composizione dei conflitti di interesse. In queste ipotesi, la capogruppo territoriale svolge funzioni di supporto della capogruppo del gruppo bancario cooperativo per l'attività di indirizzo e monitoraggio delle banche affiliate del sottogruppo. Essa trasmette alle banche affiliate le disposizioni impartite dalla capogruppo, ne verifica il rispetto, segnala alla stessa eventuali scostamenti e anomalie, potendo altresì proporre eventuali interventi<sup>19</sup>. Questa previsione appare condivisibile in quanto sembrerebbe rispondere alle esigenze di tenere in considerazione la territorialità delle singole bcc, ma molto dipenderà dalla concreta

<sup>18</sup> M. Sepe, *Il Gruppo Bancario Cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, in *Rivista trim. diritto dell'economia*, 2015, 4 (supplemento), p. 81 ss.

<sup>19</sup> Banca d'Italia, *Disposizioni di vigilanza per le banche*, Circolare n.285 del 17 dicembre 2013, 19° aggiornamento del 2 novembre 2016.

implementazione delle norme in fase applicativa.

Gli effetti della riforma, tuttavia, non si possono valutare *ex ante* e soltanto sulla base di considerazioni giuridiche. Nelle prossime sezioni si delineano, pertanto, le basi di una valutazione economica della riforma delle bcc, distinguendo l'analisi delle premesse (sezione 4) da quella delle possibili conseguenze, alla luce sia dell'esperienza europea (sezione 5) che della letteratura economica (sezione 6).

#### **4. Le banche di credito cooperativo, un settore da riformare? Una discussione delle premesse economiche della riforma del 2016**

##### *4.1. Le premesse del d.l. del 14 febbraio 2016*

Le premesse della riforma del settore delle bcc avviata col d.l. del 14 febbraio 2016, n.18, vengono esposte chiaramente dall'inizio del suddetto d.l.: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di avviare il processo di riforma del settore bancario cooperativo, al fine di *rafforzare la stabilità* del sistema nel suo complesso e *consentire il rafforzamento patrimoniale* delle banche di credito cooperativo» (corsivo Ns.). La riforma, inoltre, si inserisce esplicitamente nel processo di riorganizzazione dell'intero sistema bancario italiano iniziato con la riforma delle banche popolari del 2015<sup>20</sup>.

Ma da dove viene la necessità di rafforzare la stabilità del sistema delle bcc, attraverso la facilitazione del loro consolidamento patrimoniale? Nell'iter parlamentare della riforma vengono, di nuovo, esplicitate le motivazioni del legislatore: «aumentare la capacità del sistema stesso di far fronte, con mezzi propri, ai rischi della congiuntura», verso i quali il sistema delle bcc appare “particolarmente esposto” (nelle parole del relatore del d.l., l'on. G. Sanga, nella discussione generale iniziale davanti all'assemblea della Camera dei Deputati, il 23 febbraio 2016).

Tuttavia, la focalizzazione originaria (ed esplicita nel d.l.) viene allargata nella

---

<sup>20</sup> Questo contesto normativo più ampio viene esplicitamente citato dal relatore della legge di conversione alla Camera dei Deputati, l'on. G. Sanga, nel primo esame della legge di conversione davanti alla Commissione Finanze della Camera dei Deputati il 23 febbraio 2016; cfr. Camera dei Deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, 23/02/2016, p.27.

discussione in assemblea quando il relatore dichiara che «Non si poteva più rinviare un intervento teso a sostenere la *competitività*, la *redditività* e la *stabilità* di un sistema, che, singolarmente, *le banche di credito cooperativo non erano più in grado di garantire, vuoi per la loro dimensione strutturale, vuoi per la forma giuridica e quella di cooperativa mutualistica*» (corsivi Ns.)<sup>21</sup>. Tali premesse vengono in seguito ripetute e sottolineate sia dalla Banca Centrale Europea, nei suoi pareri<sup>22</sup>, sia dalla Banca d'Italia nelle risposte alle Osservazioni sulle disposizioni di vigilanza<sup>23</sup>.

Queste premesse sollevano almeno tre domande di natura economica. La prima riguarda, appunto, la competitività, la redditività e la stabilità del sistema delle bcc: la *performance* complessiva delle bcc era così problematica da necessitare un intervento "urgente"?

La seconda riguarda i nessi ipotizzati tra modello di *business* delle bcc (che risulta dall'intreccio tra dimensione, forma giuridica e modello mutualistico) e la *performance* menzionata prima: questo modello è un ostacolo alla competitività, redditività e stabilità delle banche?

Queste due domande vengono affrontate nelle due sub-sezioni seguenti, a partire sia dalla teoria economica, sia dall'evidenza empirica.

La terza domanda riguarda invece la rilevanza economica degli obiettivi posti dalla riforma, insieme alla pertinenza degli strumenti identificati per raggiungerli. Questo interrogativo verrà affrontato nella sezione 6.

---

<sup>21</sup> Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 594 di lunedì 21 marzo 2016, p.4.

<sup>22</sup> Punto 1.1.1 del *Parere* della Banca Centrale Europea del 24 marzo 2016 (CON/2016/17).

<sup>23</sup> Banca d'Italia, *Disposizioni di vigilanza per il gruppo bancario cooperativo*, resoconto della consultazione.

4.2. *Il business model delle banche di credito cooperativo: un ostacolo alla competitività, all'efficienza e alla stabilità? Le risposte della letteratura economica*<sup>24</sup>.

Dal punto di vista economico-aziendale, le banche di credito cooperativo italiane, così come le banche cooperative in altri contesti nazionali, presentano tre caratteristiche-chiave: la *governance*, il radicamento territoriale e lo specifico profilo operativo.

La *governance* delle banche cooperative è, come è noto, dettata dal principio mutualistico sancito giuridicamente, come si è mostrato sopra. Gli economisti, a proposito delle banche cooperative come di altre banche che non hanno lo statuto di società per azioni, parlano di "*stakeholder-based governance*", per opposizione alla "*shareholder-based governance*" propria delle società per azioni.

La seconda caratteristica delle banche cooperative consiste nel loro radicamento territoriale – che si traduce nel "localismo" delle banche più piccole. Tale caratteristica è strettamente legata a un modello di *governance* che attribuisce potere ai membri, e quindi agli *stakeholders* locali della banca. Infine, le banche cooperative si caratterizzano per un profilo operativo molto diverso dalle altre banche, e in particolare dalle società per azioni. Questo profilo operativo è connotato dalla propensione ad adottare strategie con obiettivi di lungo termine quali, ad esempio, la sostenibilità dei profitti<sup>25</sup>. Alcuni autori parlano così di un "doppio scopo" (*double bottom line*) per le banche cooperative, nel senso che, anche se hanno bisogno di generare profitti per sopravvivere quali imprese bancarie autonome, non cercano di massimizzare i profitti stessi<sup>26</sup>.

È importante riconoscere le forti interrelazioni tra queste tre caratteristiche. Dal punto di vista economico-aziendale, la dimensione mutualistica di una banca

---

<sup>24</sup> Questa sezione e la sezione successiva presentano in modo sintetico argomenti sviluppati dettagliatamente altrove. Si veda O. Butzbach, *Il vantaggio comparativo delle banche cooperative nella letteratura economica*, in (a cura di): A. Giannola, A. Lopes e D. Sarno, *Il problema dello sviluppo economico e del suo finanziamento nelle aree deboli*, Carocci, Roma, 2012.

<sup>25</sup> Cfr. Coco e Ferri, *op. cit.*

<sup>26</sup> R. Ayadi, R.H. Schmidt, D.T. Llewellyn, E. Arbak, e W.P. De Groen, *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe. Key Developments, Performance and Role of Cooperative Banks*, Brussels, Center for European Policy Studies, 2010.

cooperativa non si riduce alla particolarità del suo statuto giuridico o della sua *governance*: incorpora questi ultimi elementi con la propensione a scegliere strategie con un lungo orizzonte temporale e il radicamento della banca sul territorio di insediamento. Queste interrelazioni si traducono nella buona *performance* comparata delle banche cooperative in confronto con le altre tipologie di banche (si veda la prossima sezione): la capacità delle bcc di fornire credito si basa sulla conoscenza del territorio e dei sistemi economici locali, sulla valutazione diretta della qualità delle iniziative dei piccoli imprenditori, su una struttura organizzativa in grado di rispondere in tempi rapidi e in forme non burocratiche alle esigenze della comunità<sup>27</sup>.

In termini più generali, la questione affrontata qui è quella delle implicazioni economiche del *business model* delle bcc. In altre parole, quali sono, rispetto alla *performance* complessiva dei singoli istituti, i costi e i benefici, i vantaggi e gli svantaggi, derivanti dal modello mutualistico nel settore creditizio? Qui la teoria economica ci può aiutare, malgrado l'assenza di consenso tra gli economisti su questa questione.

Basandoci sulla letteratura esistente possiamo identificare cinque tipi di vantaggi che derivano dal modello mutualistico, e due tipi di costi (o svantaggi). I cinque vantaggi sono: (i) il minor costo medio del capitale; (ii) la riduzione netta dei costi di agenzia; (iii) la maggiore capacità di raccogliere i benefici del credito relazionale (*relationship banking*); (iv) la maggiore capacità di operare con orizzonti temporali più lunghi; (v) la maggiore capacità di "ridurre il rischio intertemporale" (*intertemporal risk smoothing*). I due tipi di costi, o svantaggi, associati alle banche cooperative (qui ci focalizziamo sulle banche cooperative di tipo bcc, quindi piccole banche mutualistiche radicate in un territorio limitato) sono: (i) la maggiore esposizione a *shock* asimmetrici; (ii) la minore capacità di ripatrimonializzare in caso di crisi, legata alla minore dimensione.

Il primo vantaggio deriva da: (a) lo statuto mutualistico delle banche cooperative,

---

<sup>27</sup> A. Tarantola, *Il credito cooperativo del domani: sviluppo, efficienza e solidarietà*, XIV Congresso Nazionale del Credito Cooperativo, Roma, 2011.

che impedisce la redistribuzione dei profitti agli azionisti sotto forma di dividendo, e consente invece di «godere di una rapida crescita della loro base di capitale e quindi di una veloce crescita organica»<sup>28</sup>; (b) il radicamento locale delle banche cooperative che, combinato alla loro *governance* mutualistica e il loro orizzonte strategico di lungo periodo, gli consente di contare sulla stabilità dei depositi e di sostenere costi di finanziamento inferiori legati alla loro ampia base di depositi e la bassa sensibilità ai tassi di interesse dei clienti<sup>29</sup>.

Bisogna sottolineare, di nuovo, le interrelazioni forti tra le caratteristiche di base del modello mutualistico che suscitano, complessivamente, un elevato livello di fiducia da parte dei clienti delle banche cooperative, risultante da una storia molto lunga al servizio di famiglie a basso reddito e di comunità locali<sup>30</sup>. Questo vantaggio rende, inoltre, le banche cooperative meno inclini a sfruttare le asimmetrie informative a sfavore dei depositanti<sup>31</sup>.

Alcuni economisti hanno sostenuto che il costo del finanziamento avrebbe perso rilevanza nei costi complessivi sostenuti dall'intermediario finanziario nel prossimo futuro (e quindi un minore costo del capitale avrebbe perso salienza come fonte di vantaggio competitivo)<sup>32</sup>. Ma questo ragionamento fu fatto prima della crisi del 2007-08, e prima della crisi del debito sovrano del 2011. Come sappiamo ora, nel contesto dei costosi sforzi di ri-finanziamento e ri-capitalizzazione intrapresi dalla maggior parte delle banche europee, essere in grado di accedere al capitale ad un basso costo dovrebbe rimanere una fondamentale fonte di vantaggio competitivo nel settore bancario. Tuttavia, con l'avvio di Basilea 3 e delle nuove normative europee in materia bancaria, i requisiti in materia di patrimonializzazione sono stati notoriamente rafforzati, forse ai danni di quelle istituzioni creditizie che avevano meno problemi al riguardo<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> W. Fonteyne, *Cooperative banks in Europe - Policy Issues*, IMF Working Papers, No. WP/07/159, International Monetary Fund, Washington, DC, 2007.

<sup>29</sup> Altunbaş et al., *Ownership and efficiency*, cit.

<sup>30</sup> J. Kay, *The Economics of Mutuality*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 62, No. 3, pp. 309-318, 1991.

<sup>31</sup> W. Fonteyne, *op. cit.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Prima dell'implementazione di Basilea 3, A. Giannola ha sostenuto che le maggiori riserve di capitale accumulate da parte delle banche pubbliche dava loro un "vantaggio patrimoniale" durante

Siamo giunti quindi ad un paradosso: benché il modello mutualistico assicuri, *in generale*, costi bassi di finanziamento per le banche, la risposta regolamentare alla crisi del 2007-08, associata ad un restringimento dei requisiti d'accesso ai mercati di capitali, creano condizioni difficili per la ri-patrimonializzazione rapida delle banche cooperative. La soluzione ritenuta dalla riforma del 2016: un consolidamento organizzativo delle bcc volto a facilitare l'accesso ai mercati di capitali, fa quindi astrazione del vantaggio storico ed intrinseco delle bcc nel finanziare la loro crescita sulla base quasi esclusiva della raccolta al dettaglio.

Un secondo vantaggio del modello mutualistico consiste nella riduzione netta dei costi di agenzia rispetto al modello delle società per azioni, consentito dalla maggiore capacità delle banche cooperative di mitigare potenziali conflitti di agenzia. Com'è noto, i conflitti di agenzia, nella letteratura economica, si riferiscono a possibili divergenze di interesse tra un principale e il suo agente. La teoria dell'agenzia si trova al centro della "nuova" teoria della banca emersa nella letteratura economica degli anni 1980 – così come, più generalmente, nella teoria economica dell'impresa. Ad esempio, la teoria della banca quale controllore delegato si basa sull'ipotesi che di fronte ai conflitti di agenzia tra creditori e debitori, i costi di monitoraggio sostenuti dai primi siano minori con le banche piuttosto che sui mercati di capitali<sup>34</sup>.

Nel settore bancario, i problemi di agenzia sono potenzialmente numerosi, e la loro importanza varia a seconda dei modelli di *governance* e delle strutture proprietarie. Inoltre, i meccanismi di monitoraggio e di controllo (tipica "difesa" contro i conflitti di agenzia) variano tra categorie di banche. Si ritiene qui che i costi di agenzia sostenuti dalle banche cooperative siano *mediamente inferiori* a quelli delle banche società per azioni – però bisogna sottolineare che la questione è tuttora aperta nella letteratura economica. Il presente studio non è il luogo adatto per aprire questa discussione<sup>35</sup>. Possiamo tuttavia sintetizzarne le conclusioni,

---

la transizione a Basilea II e III. Cfr A. Giannola, *Origins and evolution of credit*, in Giannola e D'Angelo (a cura di), *Financing Enterprises*, Naples, Liguori Editore, 2009.

<sup>34</sup> D.W. Diamond, *Financial intermediation and delegated monitoring*, in *Review of Economic Studies*, 51, 728-762, 1984.

<sup>35</sup> Si rinvia invece a O. Butzbach, *op. cit.*

osservando che (i) i conflitti di agenzia tra soci e dirigenti della banca cooperativa sono potenzialmente comparabili con quelli sostenuti, nelle società per azioni, tra proprietari e dirigenti; (ii) i conflitti di agenzia tra soci e risparmiatori, tra dirigenti e mutuatari, tra dirigenti e depositanti sono invece potenzialmente molto più bassi nelle banche cooperative rispetto alle società per azioni.

In particolare, rispetto all'ultimo profilo, la letteratura economica sostiene che la *governance* nelle banche cooperative favorisca la "voce" (dei membri) piuttosto che l'uscita (degli azionisti), e quindi generi incentivi ad un migliore controllo della gestione dei dirigenti<sup>36</sup>. Altri autori hanno mostrato come la *governance* delle banche cooperative sia associata ad una maggiore stabilità degli amministratori e quindi a una gestione bancaria più stabile e orientata verso obiettivi di lungo periodo<sup>37</sup>. Il ruolo dei meccanismi di *governance* nella mitigazione dei conflitti di agenzia costituisce certamente una variabile chiave nel distinguere tra forme diverse di organizzazione nel settore creditizio. Spesso infatti i differenziali di *performance* tra banche cooperative e altri tipi di banche vengono ricondotti a modelli diversi di *governance*, distinguendo in particolare i modelli *stakeholder-based* dai modelli *shareholder-based*<sup>38</sup>.

Il terzo vantaggio competitivo delle banche cooperative proviene dalla loro maggiore capacità a ridurre le asimmetrie informative tramite il "*relationship banking*". Quest'ultimo viene definito nella letteratura economica come "la fornitura di servizi finanziari da un intermediario finanziario che: (i) investe per ottenere informazioni specifiche sul cliente, spesso di natura privata, e (ii) valuta la redditività di questi investimenti attraverso interazioni multiple con alcuni clienti nel

<sup>36</sup> R. Schmidt, *The governance of cooperative banks*, in U. Jürgens, D. Sadowski, G.F. Schuppert e M. Weiss (a cura di), *Perspektiven der Corporate Governance*, 2004, Baden-Baden, pp. 30-54. Schmidt si riferisce alle categorie proposte da Albert Hirschmann di uscita, voce e lealtà, spesso utilizzate nelle discussioni sul governo delle imprese. Su quest'ultimo punto si rinvia a J. Parkinson, *The role of 'exit' and 'voice' in corporate governance*, in S. Sheikh e W. Rees (a cura di), *Corporate Governance & Corporate Control*, London, Cavendish Publishing Limited, 1995.

<sup>37</sup> G. Coco e G. Ferri, *From shareholders to stakeholders finance: a more sustainable lending model*, in *International Journal of Sustainable Economy*, vol.2 n.3, 2010.

<sup>38</sup> Rimangono fermi, tuttavia, le osservazioni precedenti circa le interrelazioni che costituiscono il modello mutualistico nel settore creditizio (e anche in altri settori); interrelazioni tra modello di *governance*, radicamento locale e l'orizzonte a lungo termine.

tempo e per varie categorie di prodotti”<sup>39</sup>. Il *relationship banking* offre molteplici vantaggi: aggiunge valore alla relazione tra una banca e i suoi mutuatari migliorando lo scambio di informazioni tra questi ultimi e fornendo miglioramenti contrattuali alla loro relazione<sup>40</sup>, migliora la disponibilità del credito<sup>41</sup>, riduce i requisiti di garanzia e i costi del dissesto finanziario<sup>42</sup>.

Le banche cooperative riescono maggiormente (rispetto alle società per azioni) a praticare il *relationship banking*, per vari motivi<sup>43</sup>. In primo luogo, le banche cooperative sono molto più vicine ai loro clienti (i depositanti e mutuatari), in ragione sia della piccola dimensione, sia del radicamento locale, sia della loro rete estesa di filiali. Le informazioni “morbide” (*soft information*)<sup>44</sup> raccolte attraverso la stretta relazione con i clienti costituiscono una fonte importante di vantaggio competitivo per le banche cooperative, già identificato nella letteratura<sup>45</sup>. In secondo luogo, la vicinanza ai clienti e la qualità di soci di questi ultimi consente l’operare del “monitoraggio tra pari” (*peer monitoring*) che riduce i rischi inerenti all’erogazione di credito a piccole imprese o famiglie con redditi bassi<sup>46</sup>. In terzo luogo, le banche cooperative suscitano un maggiore livello di fiducia, come detto sopra. Infatti, come afferma l’economista britannico John KAY, «il valore speciale della mutualità si basa sulla sua capacità di creare e sostenere strutture contrattuali basate sulla relazione»<sup>47</sup>.

Il quarto vantaggio comparativo derivante dal modello mutualistico consiste

<sup>39</sup> A.W.A. Boot, *Relationship banking: What do we know?*, in *Journal of Financial Intermediation*, vol. 9, 2000, p. 10.

<sup>40</sup> A.W.A. Boot, *Ibid.*

<sup>41</sup> M. Petersen e R. Rajan, *The benefits of lending relationships: evidence from small business data*, in *Journal of Finance*, 1994, 49, pp. 3-37.

<sup>42</sup> T. Hoshi, A. Kashyap e D. Scharfstein, *The role of banks in reducing the costs of financial distress in Japan*, in *Journal of Financial Economics*, 1990, 27, pp. 67-88.

<sup>43</sup> Come osservano Berger e Udell, la struttura organizzativa delle banche è determinante per l’abilità di queste ultime a praticare il *relationship lending*. Si veda A.N. Berger e G.F. Udell, *Small business credit availability and relationship lending: the importance of bank organisational structure*, in *The Economic Journal*, 2002, vol. 112, pp. 32-53.

<sup>44</sup> Da distinguere dalle informazioni “dure” (*hard information*) generate dallo *screening* e le procedure standardizzate di monitoraggio.

<sup>45</sup> W. Fonteyne, *op. cit.*; Ayadi et al., *op. cit.*

<sup>46</sup> J. E. Stiglitz, *Peer monitoring and credit markets*, in *World Bank Economic Review*, 1990, vol. 4, pp. 351-366.

<sup>47</sup> Kay, *op. cit.*

nella maggiore “sostenibilità” del modello operativo delle banche cooperative. Questo modello si basa, a sua volta, su più elementi. La *governance* specifica delle banche cooperative, i loro mandati senza scopo di lucro, le reti di sportelli radicati nelle comunità locali, creano un unico insieme di incentivi e vincoli che caratterizzano il modello operativo delle banche cooperative. Il radicamento nel mercato al dettaglio e l’alto grado di fiducia che suscitano vanno a rafforzare l’orientamento “sostenibile” delle attività delle banche cooperative. Il modello di *governance* genera una maggiore stabilità nei consigli di amministrazione e a livello manageriale<sup>48</sup>, che comporta strategie a lungo termine e una maggiore stabilità degli utili. La avversione alle strategie di massimizzazione del profitto a breve termine aiuta a capire meglio le prestazioni delle banche cooperative a lungo termine. Secondo IANNOTTA et al., la rischiosità più bassa riscontrata nelle banche cooperative nasce dalla miglior qualità del credito derivante dal loro più alto grado di avversione al rischio<sup>49</sup>. Nelle banche cooperative la diversificazione del reddito è inferiore a quella trovata nelle banche S.p.A., il che costituisce un altro fattore di stabilità<sup>50</sup>. In realtà, la minore diversificazione del reddito bancario «più che compensa la minore redditività e capitalizzazione delle banche cooperative»<sup>51</sup>. Inoltre, una maggiore stabilità riduce il costo del rischio di credito, che può essere un fattore importante per un migliore rapporto costo-efficienza nelle banche cooperative. Il rischio di credito viene anche ridotto tramite il *relationship banking*, ed i maggiori incentivi a ripagare i propri prestiti derivanti dalla vicinanza tra i soci-clienti e la banca<sup>52</sup>.

Infine, le banche cooperative mostrano una migliore capacità di riduzione del

---

<sup>48</sup> Bongini e Ferri, *op. cit.*

<sup>49</sup> G. Iannotta, G. Nocera e A. Sironi, *Ownership structure, risk and performance in the European banking industry*, in *Journal of Banking and Finance*, 2007, vol. 31, pp. 2127-2149.

<sup>50</sup> L. Giordano e A. Lopes, *L'efficienza del sistema bancario italiano in un contesto dualistico e la rilevanza della dimensione e degli aspetti giuridici*, in *Il Risparmio*, 2008.

<sup>51</sup> H. Hesse e M. Čihák, *Cooperative banks and financial stability*, in *IMF Working Paper*, 2007 (January), 07/02.

<sup>52</sup> P. Angelini, R. Di Salvo e G. Ferri, *Availability and cost of credit for small businesses: customer relationships and credit cooperatives*, in *Journal of Banking and Finance*, 1998, vol. 22, pp. 925-954.

rischio intertemporale (*intertemporal risk smoothing*)<sup>53</sup>. In altri termini, sono meglio in grado di accumulare capitale nei tempi buoni e utilizzarlo in tempi difficili. Come sottolineano AYADI et al. «Creare e sbloccare le riserve è una specifica tecnica di gestione del rischio»<sup>54</sup>. Questo argomento è un'estensione della tesi sulla funzione di creazione di liquidità nelle banche, secondo cui l'accesso a rifinanziamenti a basso costo e la capacità delle banche di imporre il rimborso o liquidare i crediti inesigibili sono fattori determinanti nella capacità delle banche a creare liquidità<sup>55</sup>; e fornisce la base teorica per sostenere la nostra affermazione che la fedeltà dei clienti e una maggiore fiducia nelle banche cooperative offrono un vantaggio competitivo rispetto alle banche S.p.A. Mentre i clienti di queste ultime tendono a ritirare i depositi nei momenti di crisi bancaria, negli stessi momenti i depositi spesso *aumentano* nelle banche di credito cooperativo. Questo rafforza la capacità delle banche cooperative di erogare il credito in modo anticiclico. In altre parole, le banche cooperative sono idealmente posizionate per eseguire la funzione di *intertemporal risk smoothing*.

Di fronte a questi cinque vantaggi, il modello mutualistico delle banche cooperative presenta anche qualche svantaggio. Ne possiamo citare due. Il primo riguarda la maggiore esposizione delle banche cooperative, in particolare quelle di piccole dimensioni (come le bcc italiane), a *shock* asimmetrici, sia in termini di clientela sia in termini di territorio. In tal caso, le banche maggiormente diversificate, sia in termini territoriali sia di struttura delle attività, sarebbero avvantaggiate. Tuttavia, la diversificazione bancaria non è garanzia di minor rischiosità, come accennato prima.

Il secondo svantaggio di questo tipo di banche proviene dalla loro ridotta dimensione, che (i) può ostacolare sforzi di ri-patrimonializzazione veloce in caso di crisi (o di modifica dei requisiti patrimoniali); (ii) ostacola il raggiungimento di economie di scala. La questione dimensionale è cruciale nel settore cooperativo, e

<sup>53</sup> F. Allen e D. Gale, *Financial markets, intermediaries, and intertemporal smoothing*, in *Journal of Political Economy*, 1997, 105:3, 523-546.

<sup>54</sup> Ayadi et al. *op. cit.*, p.108.

<sup>55</sup> D.W. Diamond e R.G. Rajan, *A theory of bank capital*, in *The Journal of Finance*, 2000, 55: 6, pp. 2431-465.

non consente risposte semplici: esiste un *trade-off* tra i vantaggi (come il *relationship banking*) e gli svantaggi (le diseconomie di scala, la bassa capacità di ri-patrimonializzazione) della piccola dimensione.

Tuttavia, bisogna sottolineare come le banche cooperative europee abbiano, molto presto nella loro storia, trovato una soluzione a questo presunto *trade-off*, nello sviluppo di strutture federali, o *second-tier*. Oltre a rappresentare una soluzione potenziale ai diversi problemi di agenzia all'interno delle banche cooperative, tali strutture offrono anche una soluzione al problema sollevato qui. Le reti, infatti, favoriscono le economie di scala e migliorano le opportunità di finanziamento delle banche<sup>56</sup>. L'integrazione di varie banche cooperative in una rete può anche contribuire a ridurre la volatilità delle *performance* tra le cooperative, fornendo responsabilità congiunta e garanzie incrociate<sup>57</sup>. È importante osservare qui che le reti cooperative su due livelli aiutano le banche a sfruttare le economie di scala evitando nello stesso tempo le insidie inerenti ai processi di integrazione verticale: come sostengono FAMA e JENSEN, le "preferenze per la spesa" dei manager aumentano con la dimensione istituzionale, ma aumentano meno nelle reti<sup>58</sup>.

Infine, le reti possono ampliare la gamma di prodotti e servizi offerti dalle banche locali, potenzialmente rafforzando la relazione bancaria<sup>59</sup>. L'unico problema con le reti a due livelli sembra essere il pericolo di "appropriabilità", fondamentalmente un problema di *free riding* associato a nuovi conflitti di agenzia che possono nascere all'interno della rete<sup>60</sup>. Un pericolo che potrebbe essere superato attraverso un'integrazione più stretta della rete e la pressione dei pari.

Quest'ultima soluzione, come si vedrà successivamente (nella sezione 5), è stata

<sup>56</sup> Ayadi et al., 2010. Si veda pure C.E. Cuevas e K.P. Fischer, *Cooperative financial institutions. issues in governance, supervision and regulation*, in *World Bank Working Paper*, 2006, n. 82.

<sup>57</sup> Fischer, *op. cit.*

<sup>58</sup> E. Fama e M. Jensen, *Separation of ownership and control*, in *Journal of Law and Economics*, 1983, 26:301.

<sup>59</sup> Boot, *op. cit.*; H. Degryse e P. Van Cayseele, *Relationship lending within a bank-based system: Evidence from European small business data*, in *Journal of financial Intermediation*, 2000, 9(1), 90-109.

<sup>60</sup> Ayadi et al., 2010; M. Desrochers e K. Fischer, *The power of networks: integration and financial cooperative performance*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2005, 76:3, 307-354.

declinata in vari modi in Europa negli ultimi decenni. Più generalmente, si può dire che, allorché i vari vantaggi e svantaggi del modello mutualistico delineati nella presente sezione formano un tutto riconducibile ad un tipo ideale (quello, appunto, del modello mutualistico), la grande varietà delle esperienze nazionali e subnazionali richiede cautela nel trarne conseguenze per l'organizzazione concreta del credito cooperativo in un contesto particolare. Inoltre, i potenziali "modelli" esteri sono anch'essi sottomessi a variazioni e trasformazioni nel tempo, come ci insegna l'esperienza europea degli ultimi decenni, oggetto della sezione 5.

#### 4.3. *Il business model delle banche di credito cooperativo: un ostacolo alla competitività, l'efficienza e la stabilità? L'evidenza empirica.*

Negli ultimi decenni, con la moltiplicazione degli studi comparativi sulla *performance* delle banche (comparativi in termini di categorie istituzionali, oltre che dimensioni e nazionalità)<sup>61</sup>, si è accumulata una significativa mole di evidenza empirica che permette di valutare la validità delle ipotesi teoriche riassunte sopra. Questa letteratura empirica, in particolare, ci consente di affermare che, rispetto alle altre categorie di banche (in particolare, le banche società per azioni), quelle cooperative mostrano, mediamente, (i) un'efficienza-costo maggiore; (ii) una redditività non significativamente inferiore; (iii) una rischiosità minore. Ovviamente, tali risultati possono variare da un contesto nazionale all'altro, e verrà distinto il caso italiano dagli altri casi.

In primo luogo, le banche cooperative esibiscono mediamente una migliore efficienza-costo delle loro concorrenti. In uno studio del 2010, AYADY et al. mostrano che, mentre le banche cooperative tedesche risultano leggermente meno *cost-efficient* delle banche società per azioni, le banche cooperative francesi, italiane e

---

<sup>61</sup> La maggior parte degli studi empirici sulla *performance* delle banche era focalizzata fino agli inizi dell'ultimo decennio, sul settore delle banche commerciali prevalentemente negli Stati Uniti, all'eccezione di qualche studio comparato sulla performance delle banche pubbliche (statali), mentre gli studi sulle *performance* delle casse di risparmio e banche cooperative sono stati fino ad allora per lo più basati su singoli Paesi e quindi non comparativi. Cfr Y. Altunbaş, S. Carbó Valverde e P. Molyneux, *Ownership and performance in European and US banking – A comparison of commercial, co-operative and savings banks*, in *Fondacion de las Cajas de Ahorros Working Paper*, 2003, No. 180/2003.

spagnole lo sono molto di più<sup>62</sup>. Questo risultato è in linea con l'evidenza empirica presentata da IANNOTTA et al., che mostra come in 15 paesi europei, le banche pubbliche e cooperative siano più *cost-efficient*<sup>63</sup>. Similmente, ALTUNBAŞ et al. trovano efficienze di costo leggermente più alte nelle casse di risparmio e nelle banche cooperative nello studio di un campione di banche in 15 paesi europei e negli Stati Uniti tra il 1990-2000<sup>64</sup>.

A livello nazionale gli studi, come ALTUNBAŞ et al. sulla Germania o GIORDANO e LOPES (2008) sul settore cooperativo italiano, mostrano ancora una volta risultati simili<sup>65</sup>. Uno studio comparato più recente su un campione di 521 banche europee nel periodo 1994-2010 trova un minore livello di inefficienza operativa nelle banche cooperative rispetto alle banche commerciali<sup>66</sup>.

Inoltre, la metrica usata abitualmente per comparare l'efficienza operativa delle banche cooperative con quella delle banche commerciali (ad esempio, il *cost-income ratio*) è generalmente distorta a favore di queste ultime. Prendendo questa distorsione in considerazione, e applicando un correttivo agli indicatori, uno studio recente mostra come la *performance* delle bcc sia migliore di quanto inizialmente pensato<sup>67</sup>.

Questi risultati valgono anche nel caso italiano, dove l'ipotesi di una maggiore efficienza delle banche cooperative è sostenuta da una solida mole di studi empirici<sup>68</sup>. Tuttavia, è importante precisare che nel caso delle bcc italiane

<sup>62</sup> Ayadi et al., *op. cit.*

<sup>63</sup> Iannotta et al., *op. cit.*

<sup>64</sup> Altunbaş et al., *op. cit.*

<sup>65</sup> Y. Altunbaş, L. Evans, e P. Molyneux, *Ownership and efficiency in banking*, in *Journal of Money, Credit and Banking*, 2001, 33: 4, November, 926-954; Giordano e Lopes,.

<sup>66</sup> M. Mäkinen e D.C. Jones, *Comparative efficiency between cooperative, savings and commercial banks in Europe using the frontier approach*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2015, 86(3), pp. 401-420.

<sup>67</sup> Sempre per il caso italiano, si rinvia a G. Manetti e L. Bagnoli, *Mutual and social efficiency of Italian co-operative banks: an empirical analysis*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2013, 84(3).

<sup>68</sup> Ai riferimenti già citati possiamo aggiungere C. Girardone, P. Molyneux, e E.P.M. Gardener, *Analyzing the determinants of bank efficiency: the case of Italian banks*, in *Applied Economics*, 2004, 36(3), pp.215-227; F. Battaglia, V. Farina, F. Fiordelisi e O. Ricci, *The efficiency of cooperative banks: The impact of environmental economic conditions*, in *Applied Financial Economics*, 2010, 20(17), pp. 1363-1376; A. Zago e P. Dongili, *Financial crisis, business model, and the technical efficiency of Italian Banche di credito cooperativo*, in *Quaderni di ricerca del credito cooperativo*,

l'efficienza è molto variabile al livello territoriale; quindi, se l'efficienza media delle bcc è piuttosto alta, questa buona *performance* media nasconde situazioni molto variegata a seconda del territorio in cui le singole bcc operano<sup>69</sup>. Secondo ZAGO e DONGILI, però, le bcc più efficienti sono quelle meno diversificate e più piccole<sup>70</sup> – contrariamente a una delle premesse della riforma del 2016, citata sopra.

L'evidenza sulla redditività delle banche cooperative è meno chiara. AYADY et al. trovano le banche cooperative tedesche e spagnole più redditizie rispetto alle banche commerciali, ma non delle banche cooperative di altri paesi<sup>71</sup>. Analizzando un campione molto ristretto che esclude piccole banche cooperative e casse di risparmio, IANNOTTA et al. trovano che le banche pubbliche e cooperative siano invece meno redditizie delle banche commerciali<sup>72</sup>, così come ALTUNBAŞ et al.<sup>73</sup>. Questi risultati vengono ribaltati in una serie di studi a livello nazionale: sia CRESPI et al. sulla Spagna, ALTUNBAŞ et al. sulla Germania<sup>74</sup>, VALNECK sul settore britannico delle *building societies*<sup>75</sup>. Nel caso italiano, lo studio di AIELLO e BONNANO, già citato, trova risultati migliori, in termini di redditività nelle bcc<sup>76</sup>.

Oltre ad essere mediamente più efficienti e non meno redditizie delle banche *for-profit*, le banche cooperative sembrano essere meno propense al rischio finanziario, cioè la loro redditività tende ad essere molto più stabile nel tempo rispetto a quella delle banche commerciali private, le quali sono maggiormente esposte alle variazioni dei rendimenti di mercato<sup>77</sup>. Per quanto riguarda il rischio di

2014, n.4; F. Aiello e G. Bonnano, *Bank efficiency and local market conditions. Evidence from Italy*, in *Journal of Economics and Business*, 2016, 83, pp. 70-90.

<sup>69</sup> Secondo i risultati presentati da F. Aiello e G. Bonnano, *op. cit.*; si veda anche A. Zago e P. Dongili, *op. cit.*

<sup>70</sup> A. Zago e P. Dongili, *op. cit.*

<sup>71</sup> Ayadi et al., *op. cit.*

<sup>72</sup> Iannotta et al., *op. cit.*

<sup>73</sup> Altunbaş et al., *Ownership and performance*, cit.

<sup>74</sup> Altunbaş et al., *Ownership and efficiency*, cit.

<sup>75</sup> T. Valnek, *The comparative performance of mutual building societies and stock retail banks*, in *Journal of Banking and Finance*, 1999, Vol. 23, No. 6, pp. 925-938.

<sup>76</sup> F. Aiello e G. Bonanno, *op. cit.*

<sup>77</sup> Ayadi et al., *op. cit.*; T. Beck, H. Hesse, E. T. Kick, *Bank Ownership and Stability: Evidence from Germany*, Unpublished Working Paper, 2009; P.A. Bongini e G. Ferri, *Governance, Diversification and Performance: The Case of Italy's Banche Popolari*, in *Working Paper Series*, 2008, No. 02/2008, Milan Bicocca University, Department of Management and Business Administration; M. Cihák e H. Hemsse, *Cooperative banks and financial stability*, in *IMF Working Papers*, 2007, No. WP/07/02, International Monetary Fund, Washington, DC; T. Garcia-Marco e M.D. Robles-Fernandez, *Risk-*

credito, le banche cooperative sembrano di nuovo meno esposte rispetto alle altre banche, confermando così i ragionamenti teorici delineati sopra. In particolare, gli studi empirici disponibili mostrano inequivocabilmente che le banche cooperative (i) hanno meno probabilità di *default*<sup>78</sup> e (ii) hanno una proporzione minore di sofferenze nel loro portafoglio prestiti rispetto alle banche commerciali<sup>79</sup>. Nel caso italiano l'evidenza è meno abbondante. Uno studio recente, di CAPORALE, DI COLLI e LOPEZ, mostra come le bcc abbiano subito un aumento significativo delle sofferenze negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2007-08, e alla recessione del 2009; però, questo aumento è minore rispetto a quello subito dalle banche SpA nello stesso periodo, confermando il ruolo pro ciclico delle banche cooperative<sup>80</sup>.

Lo stesso sviluppo della crisi bancaria del 2007-08 evidenzia la variabilità della rischiosità delle banche a secondo della forma organizzativa: nel Regno Unito, le principali banche colpite dalla crisi (*Northern Rock, Bradford & Bingley*, la parte *Halifax* della *Halifax Bank of Scotland*) sono vecchie banche cooperative (*building societies*) de-mutualizzate nel decennio precedente e utilizzate dai loro nuovi azionisti, negli anni precedenti la crisi, per far leva sul loro importante portafoglio di prestiti immobiliari per far crescere il loro bilancio ad un ritmo molto elevato – finanziando tale crescita col ricorso crescente ai mercati di capitali. In contrasto, le banche che maggiormente hanno resistito agli effetti deleteri della crisi (in termini, ad esempio, dell'uscita dei correntisti dalle banche) sono state proprio le *building societies*, cioè le banche cooperative che hanno mantenuto il loro *status* mutualistico<sup>81</sup>.

Infine, vari studi recenti mostrano che la presenza di banche cooperative riduce

---

*taking behaviour and ownership in the banking industry: The Spanish evidence*, in *Journal of Economics and Business*, 2008, 60-3, 332–354; Iannotta et al., *op. cit.*

<sup>78</sup> Ayady et al., *op. cit.*; Beck et al., *op. cit.*; Garcia-Marco e Robles-Fernandez, *op. cit.*

<sup>79</sup> Beck et al., *op. cit.*

<sup>80</sup> G. M. Caporale, S. Di Colli e J. S. Lopez, *Bank lending procyclicality and credit quality during financial crises*, in *Quaderni di ricerca del credito cooperativo*, 2014, n. 5.

<sup>81</sup> Si veda O. Butzbach, *Alternative banks on the margin: The case of building societies in the United Kingdom*, in O. Butzbach e K. vonMettenheim, *Alternative Banks and Financial Crisis*, London, Routledge, 2014, pp. 147-168.

il rischio complessivo nei sistemi bancari<sup>82</sup>. Quest'ultima osservazione ha importanti implicazioni in materia di politiche pubbliche, in linea con un crescente interesse, nella letteratura economica, per il problema della "biodiversità" nel sistema bancario<sup>83</sup>. In sintesi, vari studi empirici mostrano come il grado di "diversità" nel settore bancario sia correlato (negativamente) con l'esposizione al rischio sistemico.

Oltre ai benefici diretti prodotti dalle banche cooperative (in materia di accesso al credito delle piccole imprese o di sostegno allo sviluppo locale), quindi, il legislatore avrebbe interesse a mantenere in esistenza una proporzione significativa di banche cooperative accanto alle banche commerciali, in modo da rafforzare la stabilità complessiva del sistema bancario. Infatti, alcuni documenti ufficiali nel contesto post-crisi<sup>84</sup> fanno riferimenti espliciti alla "diversità" del sistema bancario (e quindi all'importanza di mantenere un significativo segmento mutualistico all'interno di esso). Ci sono stati perfino, nell'immediato dopo crisi nel Regno Unito, degli appelli a favore della "ri-mutualizzazione" delle banche fallite come Northern Rock o HBOS<sup>85</sup>.

Bisogna sottolineare però quanta variabilità si cela dietro la buona *performance* media delle banche cooperative – una variabilità che caratterizza pure il credito cooperativo a livello nazionale, come evidenziato nel caso italiano<sup>86</sup>. Rimangono inoltre da indagare i nessi causali potenziali tra la *performance* comparativa delle banche cooperative e il loro "business model". Tuttavia, gli elementi forniti nelle

---

<sup>82</sup> S. Carbó Valverde, E. Kane e F. Rodriguez, *Evidence of differences in the effectiveness of safety-net management of European Union countries*, in *Journal of Financial Services Research*, 2008, 34, pp. 151-176; G. Ferri e P. Kalmi, *Co-operative banks: their contribution to the stability and diversity of the financial system*, in *Co-operative Innovations in China and the West* (pp. 113-125) Palgrave Macmillan UK, 2014; L. Chiaramonte, F. Poli, e M.E. Oriani, *Are cooperative banks a lever for promoting bank stability? Evidence from the recent financial crisis in OECD countries*, *European Financial Management*, 2015, 21(3), pp. 491-523.

<sup>83</sup> Per una sintetica rassegna della letteratura si veda O. Butzbach, *Systemic risk, macro-prudential regulation and organizational diversity in banking*, in *Policy and Society*, 2017 (in corso di pubblicazione).

<sup>84</sup> Ad esempio, il cosiddetto "rapporto Liikanen" del 2012 include un capitolo sulla diversità nelle banche.

<sup>85</sup> J. Michie e D.T. Llewellyn, *Converting failed financial institutions into mutual organizations*, in *Journal of social entrepreneurship*, 2010, 1(1), pp. 146-170.

<sup>86</sup> Aiello e Bonanno, *op. cit.*

ultime due subsezioni consentono di (i) ridimensionare l'argomento di una debolezza intrinseca del modello mutualistico nel campo del credito; (ii) riaffermare, al contrario, gli elementi di solidità e di stabilità delle banche cooperative che sembrano invece rimessi in questione dalle premesse stesse della riforma del 2016. In altre parole: a fronte di alcune debolezze, è stato deciso, attraverso la riforma, di affrontare ciò che è sembrato al legislatore e al regolatore come il *vulnus* delle bcc, cioè il loro modello organizzativo; mentre un'analisi accurata, sia della letteratura economica che dell'evidenza empirica, potrebbe attribuire tali debolezze ai mutamenti dell'ambiente regolamentare e, in misura minore, del contesto economico in cui operano le bcc. Su questo punto – cioè la scelta del legislatore/regolatore e le sue premesse economiche – le esperienze europee possono gettare una nuova luce sulle prospettive delle bcc italiane.

#### **5. Gestire il cambiamento, preservare (o no) lo scopo mutualistico: le esperienze europee**

Il mutamento del contesto (legale, regolamentare, economico) in cui operano le banche cooperative non è specifico dell'Italia: negli altri paesi europei, le banche cooperative si sono confrontate con le stesse trasformazioni, alle quali però hanno reagito in modo diverso.

Data l'evidenza empirica accumulatasi negli ultimi decenni sulla migliore *performance* delle banche cooperative, in particolare durante la grande crisi finanziaria del 2007-08 (si veda la sezione 3), che valorizza il modello mutualistico rivelandone i vantaggi comparativi (si veda l'ultima sezione), ci si può interrogare sull'innegabile declino dell'importanza del settore mutualistico in numerosi sistemi bancari nazionali dal 1980 in poi. Infatti, i (pochi) appelli alla "ri-mutualizzazione" del settore bancario britannico nella scia della crisi finanziaria del 2007-08 hanno qualcosa di paradossale: dagli anni 1980 in poi, non solo alcune riforme hanno avuto come esito (dichiarato, voluto o non) la de-mutualizzazione di ampie fette del sistema bancario (il caso britannico è emblematico); sono le stesse banche cooperative, in alcuni contesti, ad essersi allontanate dal "modello mutualistico"

delineato nella sezione 2<sup>87</sup>.

Non è esatto, però, parlare di declino: da decenni, la fisionomia del credito cooperativo sta cambiando. L'esperienza europea, tuttavia, mostra come questo cambiamento abbia seguito logiche diverse nei vari paesi con una forte tradizione di credito cooperativo. Potremmo identificare tre modelli che ci aiuteranno a collocare la riforma del 2016 in Italia e formulare una prima valutazione *ex ante* degli effetti di tale riforma.

Il primo modello è quello, britannico, di marginalizzazione delle banche cooperative. Il secondo modello è quello, francese e olandese, di integrazione strutturale del credito cooperativo; il terzo modello, tedesco, è quello del rafforzamento delle reti con il mantenimento della piena autonomia finanziaria ed operativa delle banche locali.

In Gran Bretagna, come accennato sopra, esisteva fino agli anni ottanta un forte sistema di credito cooperativo costituito da dozzine di "*building societies*", banche cooperative specializzate nel credito immobiliare alle persone fisiche – banche con una lunga storia e una presenza capillare in molte regioni del Regno Unito – nonché un numero molto alto di soci e clienti (nel 1988 erano 43 milioni in totale, ovvero i due terzi della popolazione britannica). Inoltre, nel settore delle *building societies* operava un cartello legale sui tassi di interesse applicati ai mutui, cartello in esistenza fino all'inizio degli anni '80<sup>88</sup>. Il colpo decisivo alla coesione del settore mutualistico è stato dato da una riforma del 1986, il *Building Societies Act 1986*, che ha aperto la possibilità per le singole istituzioni di trasformarsi in s.p.a. (*limited liability company*, nel sistema britannico). Prima la più grande *building society*, Abbey, nel 1989; poi tutte le maggiori *societies*, da Halifax a Northern Rock, hanno abbandonato il settore mutualistico. Agli inizi del primo decennio del XXI secolo, il credito cooperativo britannico era completamente marginalizzato (contando una

---

<sup>87</sup> Tale modello, bisogna sottolinearlo, viene usato qui come tipo ideale: nella realtà effettiva del credito cooperativo in Europa i modelli operativi ed organizzativi sono stati molteplici, come accennato nella premessa del presente studio. Tuttavia, possiamo affermare che tutti questi modelli condividono le tre caratteristiche idealtipiche elencate nella sezione 2.

<sup>88</sup> Sulle trasformazioni recenti del sistema delle *building societies* britanniche, si rinvia a O. Butzbach, *Alternative banks on the margin: the case of building societies in the United Kingdom*, in Butzbach e Mettenheim, *op. cit.*, pp. 147-167.

quarantina di piccole banche presenti quasi esclusivamente sul mercato dei mutui). Tale trasformazione, però, non è ascrivibile soltanto alla riforma del 1986: già da tempo (potremmo dire dall'inizio degli anni 1970), le divergenze all'interno del settore cooperativo erano tali per cui il legislatore, in parte, interinò soltanto una trasformazione in atto del movimento delle *building societies*. Dopo la crisi del 2007-08, come si è detto, sono sorte voci a favore di una "ri-mutualizzazione" di alcune banche fallite. Però l'orientamento del governo, insieme ai dubbi seminati dai problemi seri di gestione incontrati dal *Cooperative Bank*, hanno chiuso questa strada. Al 2016 esistono ancora 46 *building societies* con 24 milioni di membri (di cui 14 milioni sono soci di *Nationwide*, la più grande *society*) e 282 miliardi di sterline di mutui (di cui 162 miliardi alla sola *Nationwide*).

In Francia e in Olanda la trasformazione delle banche cooperative ha seguito una strada diversa. In Olanda, alla fine del 2015, le 106 banche cooperative di *Rabobank* si sono trasformate in un'unica banca cooperativa di grandi dimensioni, sono state ritirate tutte le licenze. Le banche cooperative locali sono raccolte a livello regionale in 12 assemblee separate le quali a loro volta designano i partecipanti all'assemblea generale dell'organismo centrale, il quale ha natura cooperativa, *Rabobank Nederland*. L'organismo centrale svolge le funzioni, a pieno titolo, di capogruppo bancaria e, al tempo stesso, svolge attività bancaria, di servizi di pagamento, di servizi di investimento e controlla numerose società specializzate che completano la gamma dei servizi bancari e finanziari offerti dal gruppo.

Il sistema *Rabobank* ha le caratteristiche proprie di un gruppo cooperativo paritetico: l'organismo centrale è partecipato dalle banche locali che provvedono, attraverso il sistema delle assemblee separate, alla nomina degli organi sociali (secondo un modello di *governance* dualistico); a sua volta *Rabobank Nederland* svolge, oltre che attività bancaria in qualità di cassa centrale delle banche associate, le funzioni di direzione e coordinamento al fine di assicurare una *governance* multilivello condivisa con le banche locali; ciò avviene sulla base di un accordo di gruppo che definisce precisamente diritti e doveri dei partecipanti al sistema e formalizza un meccanismo di garanzia.

*Rabobank Nederland* svolge altresì funzioni di vigilanza delegata sulle banche locali per conto dell'Autorità di vigilanza e verifica la gestione operativa, i presidi di controllo, l'integrità dei processi operativi, i requisiti di solvibilità e liquidità delle singole banche<sup>89</sup>.

Ugualmente interessante è l'esperienza francese perché sembrava che quel modello dovesse essere applicato alle bcc italiane. In Francia le filiali del *Crédit Agricole* non hanno autonomia propria, da anni infatti hanno perso la licenza bancaria lasciandola solo alle banche regionali le quali poi fanno riferimento alla capogruppo. La capogruppo gestisce la raccolta in eccesso delle banche regionali nonché quella effettuata per suo conto dalle stesse. Al contempo, concede finanziamenti alle banche regionali per gli impieghi a medio e lungo termine e dà attuazione al meccanismo di garanzia degli impegni delle casse regionali.

La capogruppo (*Crédit Agricole Société Anonyme*), come è noto, è una società anonima per azioni, motivo per cui appare fortemente dubbio che un modello di credito cooperativo caratterizzato da una forte integrazione e sostanzialmente snaturato nei suoi caratteri essenziali possa essere preso in considerazione anche in Italia. Inoltre, il modello *Crédit Agricole*, così come quello degli altri gruppi cooperativi europei, è in fase di revisione per venire incontro alla nuova regolamentazione europea e alla vigilanza della BCE.

Lo stesso modello è stato applicato alle casse di risparmio francesi, che nel 1999 sono state trasformate in banche cooperative – contemporaneamente ad una forte spinta centralizzatrice che si è sostanziata prima nel rafforzamento della capogruppo e nell'accorpamento tra le molteplici casse di risparmio ancora in esistenza, poi nell'accorpamento con un altro gruppo mutualistico, quello delle *banques populaires*. Il gruppo BPCE si articola in due livelli: un primo livello, costituito dalle due reti di banche regionali (17 casse di risparmio, 15 *banques populaires*), il cui capitale appartiene ai soci; un secondo livello, costituito dalla capogruppo, una società per azioni (BPCE SA), proprietà delle due reti, e azionista

---

<sup>89</sup> M. Lamandini, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo bancario regionale*, in *Giurisprudenza commerciale*, I, 2015, p. 56.

di controllo di una serie di filiali specializzate. Una legge del 24 giugno 2009 stabilisce le competenze – estese – della capogruppo in termini di fissazione della strategia del gruppo e di responsabilità in materia di solvibilità, gestione del rischio e liquidità.

Le casse di risparmio e le *banques populaires* sono istituti bancari autonomi (con la licenza). Però i rapporti di forza all'interno del gruppo tendono a favorire le forze centripete. Qui è importante sottolineare la distinzione tra gli aspetti formali o giuridici della riforma e l'effettiva fisionomia del gruppo bancario così formato; il caso del gruppo BPCE, ma in particolare le vicende del lato *Caisses d'épargne* (banca cooperativa dal 1999) sono significative. La legge del 1999 prevedeva infatti la costituzione di un gruppo ibrido (paritetico e verticistico): da un lato, la capogruppo, costituita come Società per azioni, gestiva le partecipazioni del gruppo in una serie di filiali specializzate; dall'altro, era partecipata per il 66,6% del capitale dalle casse di risparmio regionali – i restanti 33,3% essendo nelle mani della *Caisse des dépôts et consignations*, la CDP francese. Una struttura addizionale, la *Fédération Nationale des Caisses d'épargne*, doveva garantire la permanenza dello spirito mutualistico nel gruppo. Ben presto, tuttavia, i rapporti di forza mutarono a favore della capogruppo, anche in ragione di una "migrazione" dei vertici delle casse regionali verso la capogruppo, che assunse così la *leadership* strategica del gruppo<sup>90</sup>.

Le trasformazioni avvenute nel settore cooperativo francese, se da un lato sembrano mantenere in vita un credito cooperativo forte e centralizzato (all'opposto, quindi, del caso britannico), non sembrano tuttavia garantire la permanenza del modello mutualistico. Al contrario, vari studi hanno sottolineato l'accelerazione dell'indebolimento del mutualismo sia nel *Crédit Agricole*, sia nel Gruppo *Banques Populaires Caisses d'Epargne*, ciò che viene chiamato, nel contesto francese, "banalizzazione" del credito cooperativo<sup>91</sup>.

<sup>90</sup> Si veda O. Butzbach, *I mutati confini del coordinamento: la ristrutturazione del settore delle Casse di risparmio in Francia e in Italia tra il 1980 e il 2000*, in *Il Risparmio*, 2005, LIII, n.1, pp. 133-176.

<sup>91</sup> M. Roux, *Services limités ou responsabilités limitées? Le mutualisme de la sphère financière française en proie à la banalisation*, in *Revue d'économie financière*, 2002, 67(3), p. 211-229; N. Richez-Battesti, *Entre banalisation et reconquête de l'identité coopérative: le cas des banques*

In Germania, infine, i cambiamenti avvenuti nel settore bancario nel corso degli ultimi decenni non hanno travolto la configurazione del credito cooperativo. Le banche cooperative tedesche, pur essendo in numeri minori rispetto all'inizio degli anni '80, sono più di 1,000 (1,021 nell'ultima rilevazione, di fine 2015); sono, quindi, ancora banche piccole e molto radicate nel territorio. Il totale del loro bilancio è però significativo (818 miliardi di euro). Più significativa è la permanenza del modello di *governance* creato nella fine dell'800: un sistema *two-tier*, con una federazione di banche cooperative a livello nazionale (il *Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken*, o BDVR) che raggruppa le banche cooperative, le loro associazioni regionali, e un sistema di 11 filiali specializzate nei vari segmenti del credito e del finanziamento *wholesale*, oltre che nei servizi di consulenza alle banche cooperative.

Queste 11 filiali hanno pure loro un bilancio notevole (più di 500 miliardi di euro nel 2015), ma sono operativamente del tutto separate dal BDVR, il quale non è una società per azioni. Inoltre, il BVDR gestisce un importante fondo di garanzia sui depositi, il più vecchio fondo di garanzia privato nel mondo (creato nel 1934), che è stato mantenuto anche dopo l'entrata in vigore della Direttiva europea sulla garanzia sui depositi.

Al contrario dei modelli francese e olandese, il modello tedesco è un modello federale ed associativo che conserva tutte le caratteristiche del modello mutualistico (governo dei soci, radicamento locale, orizzonte lungo) associandole a meccanismi che consentono di mitigare gli svantaggi evocati nella sezione precedente. Inoltre, la maggiore stabilità del sistema bancario durante l'ultimo decennio (rispetto al Regno Unito, la Francia, la Spagna o l'Italia) è vista da molti studiosi come l'esito della forte diversità organizzativa all'interno del sistema<sup>92</sup>.

Come si vede, le trasformazioni del credito cooperativo europeo negli ultimi decenni hanno seguito strade molto diverse – riflettendo tradizioni e storie

---

*coopératives en France*, in *La gouvernance des entreprises coopératives*, 2008, p. 75-89; J.B. Cartier, *Entre opposition fondamentale et convergence contrainte, quel avenir pour la banque mutualiste face à la banque SA?* in *La Revue des Sciences de Gestion*, 2012, (3), pp. 145-151.

<sup>92</sup> Si veda, ad esempio, P. Behr e R.H. Schmidt, *The German banking system: Characteristics and challenges*, in T. Beck (a cura di), *Palgrave Handbook of European Banking* (in corso di stampa).

variegata, ma anche differenti impostazioni legislative. I tratti salienti di queste evoluzioni contrastate vengono riassunti nella tabella 1 sottostante.

**Tabella 1 – Le banche cooperative in Europa – dati riassuntivi**

	<b>Gran Bretagna</b>	<b>Olanda</b>	<b>Francia</b>	<b>Germania</b>
<b>Riforma legislativa (data)</b>	Si (1986)	No	Si (1999)	No
<b>Numero banche (2015)*</b>	44	106	92	1.021
<b>Gruppi</b>	No	Rabobank	Crédit Agricole Crédit Mutuel BPCE	BVR
<b>Totale attivo (in milioni €)*</b>	466.405	670.373	3.605.203	1.162.519
<b>Quota di mercato (depositi, 2015)*</b>	18,3%	35%	61,8%	21%
<b>Quota di mercato (prestiti, 2015)*</b>	n.d.	n.d.	59%	20,7%
<b>Total capital ratio (media)*</b>	18,4	23,2	17,8	15,8
<b>Statuto banche</b>	Banca cooperativa	Banca cooperativa	Banca cooperativa	Banca cooperativa

<b>cooperative</b>				
<b>Capogruppo</b>	-	SpA	SpA	Federazione
<b>Tipologia gruppo</b>	-	Ibrido / verticistico	Ibrido / verticistico	Paritetico

\* Fonte: European Association of Cooperative Banks

La varietà delle traiettorie nazionali di riforma delle banche cooperative ci consente di formulare due osservazioni aggiuntive a proposito della riforma del 2016 in Italia. In primo luogo, in condizioni iniziali paragonabili (a livello di sistema bancario nazionale), lo stesso mutamento del contesto normativo ed economico può dar luogo a delle impostazioni regolamentari o legislative molto diverse tra di loro; in altre parole, pur accogliendo in parte le premesse della riforma del 2016, sarebbe stato possibile optare per soluzioni diverse da quella ritenuta dal legislatore italiano. In secondo luogo, le diverse soluzioni adottate, o le diverse direzioni prese dal cambiamento, non hanno avuto gli stessi esiti in termini di conservazione del modello mutualistico: quest'ultimo sembra infatti essere stato conservato molto più saldamente in Germania, rispetto alla Francia e all'Olanda.

## **6. Alcune considerazioni conclusive. L'interazione tra teoria economica, evidenze empiriche e istanze di regolamentazione delle banche di credito cooperativo**

Alla luce (i) delle premesse della riforma del 2016; (ii) della letteratura teorica ed empirica sulla *performance* e la solidità delle banche cooperative in generale, e sulle banche di credito cooperativo in Italia, in particolare; (iii) delle esperienze europee in materia di trasformazione del credito cooperativo, si possono azzardare alcune osservazioni di carattere economico sulle implicazioni potenziali della riforma per le bcc.

In primo luogo, l'obiettivo dichiarato della riforma, cioè il rafforzamento del sistema delle bcc tramite il consolidamento organizzativo, rappresenta un doppio *trade-off*. Il primo consiste nel compimento di economie di scala col rischio di perdere i guadagni del *relationship banking*. Il secondo *trade-off* consiste nel

rafforzamento dei controlli interni e della capacità di gestire il rischio, al costo di una moltiplicazione di conflitti di agenzia. Il “contratto di coesione”, infatti, non fa che codificare un nuovo potenziale conflitto di agenzia (tra la capogruppo e la singola banca), rafforzato dalla differenza giuridica (S.p.A. vs. banche cooperative) e di finanziamento (raccolta al dettaglio vs. raccolta all’ingrosso).

In secondo luogo, è opportuno ricordare che le sorti del modello mutualistico all’interno del credito cooperativo appaiono solo in parte segnate dall’evoluzione normativa. Infatti, i richiami formali della riforma del 2016 allo scopo mutualistico delle bcc sono ineccepibili; tuttavia, come sottolineato nelle precedenti sezioni, il *business model* delle bcc è solo in parte legato alla tutela giuridica dello scopo mutualistico; esprime piuttosto un sistema di interdipendenze che collegano scopo mutualistico, *governance* centrata sui soci, radicamento territoriale e dimensioni ridotte. In particolare, come scrive HARVEY, nelle cooperative «l’ultima garanzia di una *governance* effettiva si trova in un gruppo di soci attivi e informati»<sup>93</sup>. Il *vulnus* della riforma, dal punto di vista economico e non giuridico, consiste perciò nel possibile svuotamento del ruolo effettivo dei soci a favore di meccanismi formali di coordinamento (come, appunto, il contratto di coesione).

D’altra parte, l’interazione tra i due piani è evidente e innegabile per cui, alla luce di quanto precede, si possono formulare talune considerazioni anche sulle implicazioni più strettamente giuridiche della riforma italiana delle bcc, pur nella consapevolezza che per valutarne meglio gli effetti occorrerà attendere necessariamente la successiva fase applicativa.

Come si è accennato, dopo aver svolto in Europa, per lungo tempo, un ruolo fondamentale per lo sviluppo economico-sociale delle comunità locali<sup>94</sup>, le bcc si sono progressivamente allontanate dal modello originario, per perseguire logiche più vicine all’operatività delle banche commerciali<sup>95</sup>. Tuttavia, alla luce di quanto

<sup>93</sup> «In a member-based organization such as a co-operative society, the ultimate guarantee of effective governance is an active and informed body of members», cfr. B. Harvey, *The governance of co-operative societies*, in S. Sheikh e W. Rees, *op. cit.*, pp. 173-180.

<sup>94</sup> M. S. Buscemi, *Le frontiere della coerenza. Verso le nuove sfide della mutualità e della competizione*, in *Credito coop.*, 2008.

<sup>95</sup> L. Piangerelli, *Banche di credito cooperativo e sviluppo locale: un binomio ancora possibile?*, in *Rena*, 2008.

sostenuto nelle sezioni precedenti, si ritiene che il *trend* diretto a mettere in secondo piano gli aspetti più specificamente mutualistici rappresenti un errore strategico, specie nel medio-lungo periodo, in quanto allontana le bcc dagli elementi sociali, culturali e di condivisione che possono considerarsi alla stregua di un vero e proprio asset competitivo: una sorta di “valore aggiunto” rispetto alle altre forme organizzative bancarie. All’opposto, in imprese come le bcc, la cui essenza risiede nei valori mutualistici, vanno incentivati il senso di appartenenza, la cultura del controllo, la deontologia e il rigore, nella consapevolezza che carenze in queste aree possono essere all’origine di rilevanti crisi aziendali (come è avvenuto anche per banche della categoria)<sup>96</sup>.

Le bcc possono continuare ad avere un ruolo significativo nel mercato bancario laddove però non vengano radicalmente alterati i tratti caratteristici del modello. In particolare, la finalità mutualistica, specie nelle banche di minori dimensioni, rappresenta, come ha ben evidenziato la dottrina economica, una formula pienamente vitale per l’economia, che va preservata e incentivata<sup>97</sup>.

Ciò premesso, quindi, per risultare efficace rispetto alle esigenze di regolamentazione della cooperazione di credito, la riforma italiana dovrebbe essere in grado di innovare i modelli di *business* delle bcc senza snaturarne i tratti essenziali e, soprattutto, valorizzandone la natura mutualistica. Solo questo approccio può consentire alle bcc di far fronte alle sfide delle grandi concentrazioni di mercato e, al tempo stesso, di giocare un ruolo più incisivo negli equilibri politici che orientano le decisioni adottate in sede europea. D’altronde, la vocazione mutualistica ed il forte radicamento sul territorio si sono rivelati armi vincenti in un contesto in cui i grandi e medi gruppi bancari hanno di fatto trascurato, se non ignorato, le esigenze di credito dei clienti caratterizzati da rendimenti troppo bassi.

Per altro verso, il rafforzamento del coordinamento tra le bcc, previsto dalla

---

<sup>96</sup> A. Finocchiaro, *Globalizzazione e localismo: ruolo delle banche di credito cooperativo nello sviluppo delle piccole e medie imprese*, Atti del convegno “Banca, Impresa, Risparmio: BCC e PMI strategie vincenti per crescere insieme”, Sesto San Giovanni, 2002.

<sup>97</sup> Si rammenta (v. la sez. 4.3.) che la maggiore efficienza delle banche cooperative è comprovata da numerosi studi empirici (si rinvia alla dottrina ivi indicata), anche se, nel caso nel caso italiano, i dati risultano variabili al livello territoriale, per cui un’efficienza media delle bcc piuttosto alta può nascondere situazioni diversificate in base alle singole zone.

riforma, potrebbe consentire a queste ultime di superare i problemi derivanti da alcune limitazioni operative (come le ridotte dimensioni e il localismo) che, pur essendo fonte di vantaggi comparati nel lungo periodo, creano nel contesto economico e normativo attuale profili di fragilità i cui sviluppi di mercato sono allo stato, difficilmente ponderabili. Tuttavia, le modalità di questo rafforzamento – che accosterebbero il sistema italiano ai modelli francese ed olandese più che a quello tedesco – possono porre altresì una serie di dubbi relativi alla capacità della nuova *governance* e della nuova organizzazione dei flussi finanziari all'interno dei gruppi cooperativi di rafforzare il carattere mutualistico.

Per vero, alla luce delle caratteristiche generali della riforma italiana del 2016, la preoccupazione che la mutualità delle bcc possa essere, per qualche verso, erosa non sembra del tutto scongiurata (si v. le considerazioni *sub* sez. 4.3.). La riforma, infatti, lascia impregiudicata, almeno formalmente, la struttura organizzativa e di *governance* delle bcc in quanto ognuna di esse resta dotata di licenza bancaria, di un proprio consiglio di amministrazione eletto dai soci e sottoscrive un contratto di coesione con la capogruppo che prevede un'autonomia della singola banca legata al proprio grado di rischiosità. Tuttavia, proprio la struttura "anomala" del gruppo cooperativo concepito dalla riforma (su cui v. *supra*, sez. 3), genera dubbi in tal senso, potendo essere "diluita" la capacità di autodeterminazione e di posizionamento nel mercato delle singole bcc alla luce della possibile presenza di un'unica capogruppo per l'intero settore ovvero di un utilizzo più o meno "coercitivo" dei relativi poteri di direzione e coordinamento.

Il modello organizzativo, inoltre, sembra essere identificato, dal legislatore della riforma, come uno (se non il principale) degli ambiti di criticità del sistema delle bcc. Anche se, come si è evidenziato in precedenza, la dottrina economica e l'evidenza empirica sembrano imputare questa "debolezza" delle bcc in misura maggiore al contesto regolamentare sfavorevole (chiaramente più orientato verso l'omologazione dei modelli operativi per lo svolgimento dell'attività bancaria). Riteniamo ne possa conseguire un sensibile squilibrio nel rapporto tra diritto e

fenomeno economico, con l'attribuzione al primo di un afflato "conformativo"<sup>98</sup> dell'ambito oggettivo di regolazione probabilmente eccedente margini di ragionevolezza.

In definitiva, se si concorda nel ritenere che le banche di credito cooperativo siano un elemento essenziale del sistema bancario per assicurarne l'efficienza e per mantenere quelle caratteristiche di "biodiversità" soggettiva (v. *supra* sez. 4.3.), fondamentali per lo sviluppo di sistemi finanziari complessivamente più stabili<sup>99</sup> e meno orientati verso attività speculative, allora si deve anche concordare con la necessità che una riforma del credito cooperativo sia finalizzata, di certo, a dotarlo della solidità necessaria per avere un ruolo centrale nel mercato bancario italiano ed europeo. È essenziale però che questo avvenga senza intaccare in alcun modo le caratteristiche ontologiche della funzione cooperativa, prima fra tutte la natura mutualistica delle banche appartenenti alla categoria delle bcc.

---

<sup>98</sup> Non è questa la sede per affrontare temi di tale spessore, per cui si rinvia, *ex multis*, agli scritti di autorevole dottrina e al dibattito che ne è scaturito, N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, *passim*; AA.VV., *Dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1999, *passim*.

<sup>99</sup> Sul punto si è già avuto modo di ricordare che, secondo diversi studi, la presenza di banche cooperative riduce il rischio complessivo nei sistemi bancari (si v. la dottrina citata nella sez. 4.3.); aspetto connesso al profilo della "biodiversità" nel settore bancario che, secondo risultanze empiriche, sarebbe correlata (negativamente) con l'esposizione al rischio sistemico; per tutti, v. O. Butzbach, *Systemic risk, macro-prudential regulation*, cit.