

COOPERAZIONE DI CREDITO 189-190

RIVISTA TRIMESTRALE DEL
CREDITO COOPERATIVO

NUOVA SERIE - ANNO 57
LUGLIO/DICEMBRE 2005

PRESENTAZIONE di R. Di Salvo • XIII CONVEGNO NAZIONALE DEL CREDITO COOPERATIVO *ControCorrente. Autonomia e coesione. Strategie del Credito Cooperativo per la qualità della rete e lo sviluppo delle comunità locali* • RELAZIONE INTRODUTTIVA *Autonomia e coesione nel Credito Cooperativo* di A. Azzi • RELAZIONI *Linee di intervento e strumenti strategici per la qualità della rete* di F. Caleffi • *Le Banche di Credito Cooperativo, autonomia e sistema* di F. Frasca • *Credito Cooperativo, protezione del risparmio e stabilità istituzionale* di G. Di Giorgio • *Politiche di outsourcing del Credito Cooperativo* di A. Carretta • *La cultura cooperativa come fattore competitivo* di S. Zamagni • *Il quadro normativo della coesione di sistema del Credito Cooperativo* di M. Lamandini • CONCLUSIONI E PIANO DI AZIONE di A. Azzi

Il quadro normativo della coesione di sistema del Credito Cooperativo

di Marco Lamandini*

1. L'evolversi dello scenario competitivo, anche a seguito delle profonde trasformazioni normative di settore dei primi anni '90, ha da tempo indotto il Credito Cooperativo italiano ad interrogarsi sull'opportunità di accrescere il grado di coesione delle imprese di sistema in forme capaci di preservare appieno i valori dell'autonomia, della mutualità e del localismo e di garantire nel contempo alle singole banche e al Credito Cooperativo nel suo complesso rafforzata capacità competitiva, accresciuta efficienza e stabilità, visione di medio e lungo periodo.

2. Una prima linea di sviluppo dell'organizzazione di sistema - come è ben noto - è stata analiticamente delineata in occasione del precedente Convegno di Riva del Garda del 1999. A Riva del Garda il Credito Cooperativo riusciva in particolare a definire alcuni punti per il progressivo sviluppo di una "rete" d'impresa convenendo in particolare di accentuare l'agire comune nello svolgimento di funzioni "imprenditoriali" di supporto all'attività bancaria, in un contesto giuridico idoneo ad assicurare certezza di investimenti e confrontabilità dei servizi con il mercato. A tal fine si promuoveva la costituzione di cooperative o società consortili per l'esternalizzazione di servizi. Il processo di esternalizzazione ha dato risultati complessivamente soddisfacenti (anche se non del tutto omogenei) ed è ora in atto un tentativo di progressiva concentrazione e specializzazione delle strutture consortili "di rete", su scala sovra-regionale, in modo da "catturare" ancor più efficacemente le economie di scala e di scopo disponibili.

3. A Riva del Garda si sollecitava al contempo l'accentuazione in sede federale della funzione di *marketing* strategico al fine, da un lato, di proseguire con maggior forza nell'accreditamento presso il pubblico del marchio del Credito Cooperativo e, dall'altro lato, di assicurare il progressivo ampliamento della gamma dei prodotti e dei servizi, il miglior funzionamento delle "fabbriche" di sistema, l'accresciuta efficacia della distribuzione del Credito Cooperativo, se del caso mediante regole dirette a favorire e promuovere la distribuzione preferen-

* Ordinario di Diritto commerciale presso la Facoltà di Economia dell'Università di Bologna.

ziale dei prodotti interni pur in assenza di esclusive. L'obiettivo del posizionamento strategico del marchio del Credito Cooperativo pare potersi dirsi assai efficacemente raggiunto. Malgrado i notevoli progressi registrati restano, invece, ancora troppo piccola la capitalizzazione delle "fabbriche" di sistema e ancora insufficiente il grado di penetrazione funzionale tra "fabbriche" e BCC.

4. A Riva del Garda si conveniva infine che fosse auspicabile, e in corso di tempo inevitabile, stringere la coesione di sistema anche al fine del più efficiente governo della sana e prudente gestione del sistema. Un simile sviluppo dei rapporti di Categoria sembrava, del resto, già allora coerente con la peculiare conformazione del Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo. Questo organismo, come è noto, da un lato impone l'allineamento di tutte le banche aderenti su indicatori gestionali uniformi dettati dallo stesso Fondo e, dall'altro lato, si appoggia sul meccanismo della c.d. solidarietà anche locale e sul correlato principio dell'azione delle Federazioni regionali come articolazioni del Fondo. L'esperienza di questi anni ha evidenziato l'importanza di questo tema, atteso che la garanzia di sistema può rivelarsi sia un potente ammortizzatore della crisi sia un rilevante strumento competitivo. In tal senso va letta l'importante innovazione del Fondo di Garanzia degli Obbligazionisti del Credito Cooperativo, il quale, a ben vedere, è venuto saggiamente a colmare, per via di auto-organizzazione, un'asimmetria di forme di garanzia delle diverse modalità tecniche di effettuazione della raccolta bancaria.

5. Benché, come si è visto, molte delle indicazioni programmatiche del Convegno di Riva del Garda si siano tradotte, ad oggi, in concrete scelte organizzative e operative, è tuttavia da ritenere che la struttura organizzativa "a rete" del Credito Cooperativo, pur nella sua attuale maggiore articolazione delle funzioni istituzionali e imprenditoriali, ha potenzialità di sviluppo normativamente limitate. La disciplina *antitrust*, e in particolare, quella in materia di intese, come hanno dimostrato in modo esemplare i provvedimenti di Banca d'Italia che hanno riguardato Federazioni e BCC, si erge infatti ad ostacolo normativo per ogni forma di concertazione di sistema che, nell'attuale contesto organizzativo, pretenda di coordinare l'azione commerciale e concorrenziale "a tutto tondo" delle banche aderenti, specie con riguardo alle politiche di espansione territoriale e di fissazione di prezzi o di condizioni uniformi. Con un'importante avvertenza: Banca d'Italia opportunamente riconosce l'importante ruolo svolto dalle strutture federali, le quali "apportano conoscenze e professionalità che consentono alla BCC di mantenere competitività e adeguata diversificazione dell'offerta alla clientela nonostante le ridotte dimensioni e il carattere localistico dell'attività esercitata". Ma al tempo stesso mette in guardia dall'effettuare nelle sedi federali - associative o imprenditoriali - scambi di informazioni sensibili sotto il profilo concorrenziale, sì da condizionare l'autonomia delle singole banche. La concorrenza richiede infatti che ogni operatore (che non sia parte di un'unitaria

impresa di gruppo) agisca sul mercato in maniera indipendente, senza avere la possibilità di conoscere il comportamento dei propri concorrenti e quindi di coordinare la propria condotta con quella dei rivali. Ne risulta con chiarezza che, allo stato attuale dell'organizzazione di sistema, le BCC sono normativamente tenute al massimo di concorrenzialità non solo esterna (e cioè nei confronti delle altre banche) ma anche interna (nei confronti cioè delle consorelle) e che gli scambi d'informazioni tra loro, siano essi formali o informali, ogni qualvolta riguardino materie suscettibili di incidere sulle scelte competitive (e quindi non necessariamente solo ove riguardino lo sviluppo territoriale o la politica dei prezzi), presentano un elevato grado di "pericolosità", di cui può essere talora difficile valutare ex ante ogni riflesso.

6. Già sotto questo profilo si pone dunque un'esigenza di "messa in sicurezza" del sistema, nel duplice senso di assicurare al Credito Cooperativo italiano linee d'azione sia coerenti con i vincoli normativi posti dalla normativa *antitrust* sia adeguate a fronteggiare le sfide competitive. A tale riguardo va del resto sottolineato come le dinamiche strutturali del mercato bancario hanno ormai posto con chiarezza un problema non solo di asimmetria dimensionale e operativa delle singole BCC rispetto alle banche s.p.a. e alle grandi e medie banche popolari - asimmetria che, come è noto, se indubbiamente determina effetti positivi per il sistema del Credito Cooperativo nell'evidenziarne la specialità rispetto ai valori della mutualità, del localismo e dunque della prossimità al cliente, determina anche effetti negativi sul piano dell'ampiezza e dello spessore della gamma dei prodotti e dei servizi - ma anche, e vorrei dire con forse maggiore gravità, un problema di confronto competitivo con Bancoposta, in presenza di assetti normativi e istituzionali che finiscono per fare di quest'ultimo un competitore diretto ma "non ad armi pari", ugualmente radicato infatti sul territorio, ma capace tuttavia di azioni unitarie in quanto centralmente decise e soprattutto dotato della singolare forza derivante dalla prestazione congiunta di un servizio pubblico e di un servizio bancario

Un problema di messa in sicurezza del sistema si pone tuttavia anche sotto un secondo e diverso profilo e cioè nella prospettiva della stabilità di medio e lungo periodo a fronte degli accresciuti rischi endo-sistemici. Essi derivano, da un lato, dall'inedita e per molti aspetti non facilmente valutabile forte espansione degli impieghi delle BCC registrata in questi ultimi anni in reazione alle diverse strategie di posizionamento competitivo del resto del settore e, dall'altro lato, dal rischio - già ben evidenziato dagli studiosi e dagli stessi principali operatori nella fase di elaborazione e attuazione dell'Accordo di Basilea 2 - di selezione avversa della clientela indotta dall'uso di tecniche di valutazione del rischio di credito in modo crescente fondate, per quanto riguarda almeno le più grandi e attrezzate banche, su costosi modelli non standardizzati ma personalizzati. Ciò induce già ora - e ancor più indurrà a partire dal 1° gennaio 2007 per

effetto del recepimento delle due nuove Direttive comunitarie che rifondono la 2000/12 e 1993/6 in materia di adeguatezza patrimoniale (definitivamente approvate nell'ottobre 2005) - significative novità sul piano delle politiche di impiego che, è da temere, potrebbero portare le banche maggiori e meglio strutturate sotto il profilo del *risk management* (avendo potuto investire in ciò le notevoli risorse necessarie allo scopo) a fare miglior credito alla migliore clientela mentre potrebbero portare - con effetto, per l'appunto, di selezione avversa ove essa non sia debitamente mitigata da una saggia e coesa azione di sistema - le banche meno attrezzate e più piccole a fare più e peggior credito alla clientela più rischiosa, non più "bancata" da altri.

7. Si pone così l'interrogativo se non occorra ormai condurre il Credito Cooperativo verso una struttura organizzativa più "coesa". Con una precisazione preliminare che valga a sgombrare il campo da equivoci. Più coesione non significa qui gruppo. A seguito di una lunga e meditata fase di approfondimento e confronto con i vertici delle BCC, il gruppo di lavoro federale e gli organi direttivi hanno ritenuto infatti che non ricorrono le condizioni di omogeneità d'intenti all'interno del movimento per la costruzione né di un gruppo cooperativo bancario sull'esempio francese e olandese né di un gruppo cooperativo paritetico formalizzato o non formalizzato, come si riscontra in numerosi altri paesi europei. Più coesione significa dunque mettere in opera e formalizzare unicamente una più strutturata e qualificata rete di sicurezza. Il sistema infatti, malgrado i confortanti risultati di questi anni, presenta anche alcuni sintomi di disagio che, seppur presenti con intensità diversa nelle differenti realtà regionali - ove non correttamente affrontati - finirebbero con l'indebolire l'intero organismo proprio in un momento in cui esso ha viceversa necessità di raccogliere tutta la propria forza per affrontare i nuovi scenari competitivi.

8. La diagnosi che emerge dagli studi preparatori e dai lavori di questo Convegno sembra essere quella che nessuna BCC può stare da sola sul mercato e che tuttavia l'agire comune al di fuori di una piattaforma forte e formalizzata di valori condivisi genera dispendiose incompletezze contrattuali suscettibili di condizionare - nel medio e lungo termine - "mission", reputazione, forza competitiva e sicurezza del Credito Cooperativo. È dunque necessario che il movimento riconosca l'essenzialità, per la sua più sicura ed efficiente presenza competitiva valutata non già nella prospettiva dell'oggi ma anche del domani, di accrescere significativamente, sia pure per gradi, la coesione di sistema. La "cura", coerentemente, consiste nell'iniettare nel sistema forme di crescente integrazione le quali preservino appieno mutualità, localismo e autonomia e al tempo stesso assicurino, regole, politiche e azioni più virtuose, frutto di condivisione e controllo reciproco.

Al Credito Cooperativo si adattano dunque - come in generale alla vita, secondo l'insegnamento talmudico di Rabbi Nahum - le leggi del

gioco della dama. "Primo: non è permesso fare due passi per volta. Secondo: è permesso solo andare avanti e non tornare indietro. Terzo: quando si è arrivati in alto, si può andare dove si vuole".

9. In questa prospettiva un primo ed essenziale obiettivo che emerge dai lavori preparatori del Convegno e risponde al mutato contesto normativo consiste nell'urgente costituzione di un fondo di garanzia dell'insolvenza della singola banca adeguato rispetto alle prescrizioni dell'art. 80 della direttiva che rifonda la 2000/12, il quale consenta alle BCC, da un lato, di beneficiare della ponderazione zero per le esposizioni reciproche e nei confronti delle "fabbriche" di sistema e, dall'altro lato, auspicabilmente, di meritare un *rating* unitario e migliore per la raccolta di fondi sul mercato obbligazionario. Questo sviluppo di sistema ha in sé, naturalmente, un'importante funzione di intensificazione della coesione di sistema, giacché l'introduzione di meccanismi di - seppur mediata e limitata - garanzia reciproca postula inevitabilmente la formalizzazione e l'applicazione di regole di governo prudenziale comuni. Molto peraltro dipenderà dal tipo di attribuzioni che in concreto verranno assegnate agli organi direttivi del Fondo e alle Federazioni regionali come articolazioni territoriali di esso. Certo si dovrà prevedere - ponendo fine ai comportamenti di "free riding" - che gli interventi di sostegno nella crisi spettano solo alle banche che hanno aderito al sistema e si sono attenute diligentemente alle decisioni comuni dettate con finalità di equilibrio patrimoniale, finanziario e organizzativo e di stabilità prudenziale. Per le BCC che non si conformino al rispetto di tali politiche di gestione orientate alla stabilità superando determinati limiti di rischiosità ovvero non entrino nel nuovo sistema, il Fondo dovrà mettere a disposizione solo la copertura obbligatoria dei depositanti nei limiti minimi consentiti. Dall'altro lato, in ossequio alla previsione dell'art. 80 della nuova Direttiva che rifonda la 2000/12, si dovranno immaginare forme di monitoraggio in continuo del rispetto degli indicatori gestionali, sia attraverso l'adesione a sistemi di *reporting* che valgano a misurare continuamente il *rating* interno di ciascuna banca sia attraverso un incremento di efficacia e di periodicità della revisione, con la prefigurazione di una serie graduata di interventi.

10. Un secondo - correlato - obiettivo che emerge dai lavori preparatori attiene alla costruzione di un sistema "di decisione comune" non solo fortemente rafforzato sotto il profilo della stabilità ma anche integrato sotto il profilo industriale e commerciale e avviato alla programmazione di sistema. A tal fine si tratta di aggiungere alla riforma del sistema di garanzia nel senso sopra indicato anche un significativo ulteriore incremento delle azioni di sistema circa:

- gli aspetti delle politiche di "acquisto" e di commercializzazione dei prodotti e servizi di sistema, nell'ottica della valorizzazione del marchio comune del Credito Cooperativo;

Marco Lamandini

- gli aspetti organizzativi di sistema inerenti ai sistemi informativi, ai servizi di *back office*, ai servizi dei pagamenti, ai servizi di consulenza legale e fiscale, ai servizi di *internal auditing* e revisione, ai sistemi di classificazione dei rischi di credito e alla gestione dei modelli di *risk management* riconosciuti da Basilea 2, all'assistenza e alla gestione della "conversione dei sistemi contabili" dopo l'introduzione degli Ias;

- la formazione del cooperatore di credito;

- gli aspetti inerenti al più efficiente sviluppo territoriale del Credito Cooperativo in una prospettiva non individuale ma di sistema.

Il primo e l'ultimo dei temi ora accennati meritano - in conclusione - un breve e separato esame.

a) In un'ottica di medio e lungo periodo e nella prospettiva dell'evoluzione del sistema centrale è il primo obiettivo giacché esso consente di valorizzare fino in fondo le potenzialità (ancora inesprese) - sotto il profilo della coesione di sistema - del marchio unico "Credito Cooperativo", costruendo attorno ad esso (e come condizione per l'utilizzo di esso) il profilo unitario delle BCC di sistema. In altri termini, esso dovrebbe consentire di formalizzare il ruolo di "centrale d'acquisto" delle "fabbriche" di prodotti e servizi di sistema rendendo tuttavia obbligatorio, se possibile, per le singole BCC l'offerta di almeno un "tronco comune" di prodotti e servizi di sistema. L'imposizione di un obbligo di acquisto e commercializzazione - si noti, oggettivamente parziale e riferito dunque solo ad una percentuale dei prodotti e servizi che ciascuna BCC potrà liberamente scegliere nell'assortimento completo secondo il proprio grado di preferenza e avendo comparato tali prodotti e servizi con quelli di mercato - si giustifica normativamente, mi pare, in relazione al messaggio unitario implicito nell'uso del marchio comune del Credito Cooperativo e - come detto - sembra indispensabile al fine di invertire rilevati comportamenti opportunistici e di *free riding* (quando il ricorso alle centrali avviene in via di singola convenienza, senza ponderare i vantaggi compensativi di appartenenza al gruppo anche ove sullo specifico prodotto vi siano alternative poco più "convenienti" sul mercato). Questi comportamenti, come è ben noto, hanno costituito una delle principali ragioni per le quali le "fabbriche" di sistema non sono riuscite a raggiungere in Italia una massa critica anche solo lontanamente comparabile con quella dei sistemi centrali dei crediti cooperativi europei (il dato emerge preoccupante e nitido dalla comparazione internazionale effettuata). Vi è dunque, qui, un'intrinseca debolezza del sistema che va curata tempestivamente. Al contempo, per assicurare un'unitaria presenza del Credito Cooperativo provinciale, regionale e nazionale è necessario che le strutture federali e le "fabbriche" operino - nel pieno rispetto della normativa *antitrust* - al fine non solo di rendere più competitivi i prodotti e i servizi ma anche più completa ed efficiente l'offerta congiunta di sistema di prodotti e servizi che, per quanto prestati da BCC tra loro autonome, devono poter essere perce-

piti dal pubblico come unitari (si pensi qui, ad esempio, al sistema dei pagamenti e all'apprestamento di regole sugli scarti di valuta che rendano neutrale la negoziazione su BCC diverse dalla trattaria).

b) Queste considerazioni introducono - in conclusione - al tema dell'azione unitaria di sistema e dei vincoli *antitrust*, tipicamente illustrato nel contesto del Credito Cooperativo dal tema della programmazione dello sviluppo territoriale. Ritenuta non praticabile o prematura la strada del gruppo cooperativo paritetico, la messa in sicurezza del Credito Cooperativo rispetto alle problematiche concorrenziali pare doversi necessariamente declinare in due forme, corrispondenti a due distinti livelli di coesione di sistema. Per "messa in sicurezza" sembra doversi in particolare intendere, da un lato e nell'immediato, la consapevolezza dei vincoli posti dalla normativa *antitrust* rispetto ad alcune azioni delle Federazioni locali e delle BCC associate e quindi l'assunzione di responsabili decisioni sul piano operativo; dall'altro e in prospettiva, un ampliamento delle competenze delle Federazioni stesse, anche con riguardo ad azioni suscettibili di avere un impatto concorrenziale, ampliamento che risulti in linea con le disposizioni *antitrust*. In questo senso la "messa in sicurezza" passa anzitutto ed in prima ipotesi attraverso un attento scrutinio delle prassi comportamentali delle BCC associate e delle Federazioni con riguardo a questioni di rilevanza concorrenziale. In tale contesto, è bene ad esempio precisare che - fino a quando non si sia pervenuti ad un livello più intenso di coesione di sistema - la stessa legittimità di accordi siglati dalle Federazioni regionali, in nome e per conto delle BCC, con altre associazioni di Categoria o enti territoriali, nei quali vengono stabiliti prezzi e condizioni che l'insieme delle BCC praticheranno ai soggetti destinatari dell'accordo, possono ritenersi lecite solo nella misura in cui si tratti di prezzi massimi a tutela dell'interesse del "consumatore" dei servizi bancari e che, di conseguenza, le singole BCC rimangano comunque libere di praticare prezzi al di sotto di quelli massimi e di aderire o meno all'accordo. Restano, inoltre, vietati accordi o anche solo scambi di informazioni tra le BCC che non abbiano quote di mercato meramente trascurabili (e se del caso anche in sede di Federazione locale) aventi ad oggetto la "programmazione" dello sviluppo territoriale delle singole BCC ovvero l'uniformazione delle condizioni commerciali, di prezzo o comunque economiche dei prodotti e dei servizi. Ciò che, peraltro, non sembra significare che l'attività di consulenza alle singole BCC svolta dalle strutture di sistema divenga per ciò illecita (anche ove riguardi siffatti temi), purché:

- la struttura federale effettui tale attività di consulenza attraverso il proprio personale (ad esempio il direttore e gli uffici di supporto) senza consentire agli esponenti delle singole BCC (anche nella loro veste di consiglieri della Federazione) di avere accesso alle informazioni e ai dati sensibili delle "consorelle";

- l'uniformazione di comportamento si sostanzia in politiche com-

Marco Lamandini

merciali comuni su linee di prodotto rispetto alle quali le singole BCC da sole non sarebbero in grado di operare (e dunque sia funzionale all'obiettivo procompetitivo dell'allargamento della gamma).

Naturalmente, per la "messa in sicurezza" anche in questa ipotesi, si dovrà tenere debitamente informata la competente struttura centrale di Banca d'Italia circa il concreto operare di sistema.

Diverse considerazioni dovrebbero valere domani, allorché il Credito Cooperativo riuscisse effettivamente a mettere in opera un sistema integrato di decisione comune secondo la linea evolutiva qui sommariamente descritta, anche mediante una forte valorizzazione sia del marchio del Credito Cooperativo sia dell'integrazione di sistema. In tal caso dovrebbero valere anche per il Credito Cooperativo gli orientamenti più permissivi che le autorità di concorrenza, comunitarie e nazionali, hanno prima d'ora manifestato con riguardo ad analoghi sistemi integrati nel settore della grande distribuzione, specie cooperativa e ci si potrà dunque interrogare, unitamente a Banca d'Italia e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, se da un punto di vista *antitrust*, non si sia così pervenuti ad un'impresa di sistema meritevole di autorizzazione e pertanto destinata a vivere - sotto il vigilante controllo dell'autorità - nell'ambito di una precisa area di esenzione dai divieti *antitrust*. Si tratta tuttavia di un - per quanto importante - profilo che deve essere inteso non già come il fulcro del riassetto bensì come un mero, seppur significativo, corollario di un processo di ripensamento strutturale, organizzativo e operativo più ampio e ambizioso che - come mi auguro di aver illustrato con sufficiente chiarezza - si impone non già per il mero superamento di rigidità normative esistenti con riguardo all'azione competitiva delle singole BCC ma per assicurare al Credito Cooperativo italiano un modello organizzativo idoneo a fronteggiare le impegnative sfide competitive che inequivocabilmente lo attendono.