Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 5

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6ª COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA IN RELAZIONE ALL'ESAME DEGLI ATTI COMUNITARI NN. COM (2012) 280 DEFINITIVO, COM (2012) 511 DEFINITIVO E COM (2012) 512 DEFINITIVO, CONCERNENTI LA RISOLUZIONE DELLE CRISI E LA VIGILANZA PRUDENZIALE DEGLI ENTI CREDITIZI

404ª seduta (antimeridiana): martedì 27 novembre 2012

Presidenza del presidente BALDASSARRI

IC 1805

TIPOGRAFIA DEL SENATO (53)

I N D I C E

Audizione della Federcasse – Federazione italiana delle banche di credito cooperativo – Casse rurali ed artigiane

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 11, 14 e *passim*
* BARBOLINI *(PD)* 13
FANTETTI *(PdL)* 14
GERMONTANI *(Per il Terzo Polo:ApI-FLI)* 12
VEDANI *(LNP)* 11
* *DELL'ERBA* . . . . . *Pag.* 3, 14

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-Diritti e libertà: Misto-DL; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Movimento dei Socialisti Autonomisti: Misto-MSA; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-SIAMO GENTE COMUNE Movimento Territoriale: Misto-SGCMT.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'avvocato Augusto Dell'Erba, vice presidente della Federcasse – Federazione italiana delle banche di credito cooperativo – Casse rurali ed artigiane, accompagnato dal dottor Sergio Gatti, direttore generale, dal dottor Federico Cornelli, direttore operativo e dal dottor Ignace Bikoula della medesima associazione.

I lavori hanno inizio alle ore 10,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della Federcasse – Federazione italiana delle banche di credito cooperativo – Casse rurali ed artigiane.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame degli atti comunitari nn. COM (2012) 280 definitivo, COM (2012) 511 definitivo e COM (2012) 512 definitivo, concernenti la risoluzione delle crisi e la vigilanza prudenziale degli enti creditizi, sospesa nella seduta del 14 novembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti della Federcasse – Federazione italiana delle banche di credito cooperativo – Casse rurali ed artigiane. Sono presenti l'avvocato Augusto Dell'Erba, vice presidente della Federcasse, accompagnato dal dottor Sergio Gatti, direttore generale, dal dottor Federico Cornelli, direttore operativo, e dal dottor Ignace Bikoula, della medesima associazione. Ringrazio i nostri ospiti per aver accettato di partecipare all'audizione odierna, che permetterà alla Commissione di acquisire le vostre valutazioni. I testi che avete consegnato agli Uffici della Commissione sono già a disposizione dei colleghi.

Cedo quindi subito la parola all'avvocato Dell'Erba affinché svolga la sua relazione.

DELL'ERBA. Signor Presidente, il *dossier* che vi abbiamo consegnato contiene alcuni documenti che sottoponiamo alla vostra attenzione, lettura e riflessione. Darò lettura di alcune parti della relazione scritta che abbiamo consegnato agli Uffici che credo che possano essere di maggiore interesse in questo momento, al fine di arrivare ad una sintesi che possa favorire gli interventi e le richieste di chiarimento.

Signor Presidente, illustri senatori, vorrei innanzitutto ringraziarvi per l'opportunità offerta al credito cooperativo di fornire un contributo alla ri-

flessione che il Parlamento della Repubblica sta conducendo in merito al progetto di costituzione di una unione bancaria europea. Vi è noto il contesto nel quale la Commissione europea ha assunto tale iniziativa. Vi sono altresì noti i contenuti e la *road map* per l'implementazione del progetto, come resi noti dalla Commissione il 12 settembre scorso.

Il Parlamento della Repubblica, per assolvere i suoi compiti al meglio di fronte alle iniziative del legislatore comunitario, e fedele al suo metodo di lavoro consolidato, ha avviato una serie di audizioni per raccogliere il parere e le riflessioni maturate. A questo fine, sono stati sentiti il dottor Sabatini, direttore generale dell'Associazione bancaria italiana (ABI), e il dottor Signorini, che rappresenta la Banca d'Italia in qualità di capo della vigilanza.

Dando voce al credito cooperativo con l'audizione odierna, il Senato della Repubblica riconosce, come già avvenuto nel passato, l'opportunità di un approfondimento ulteriore per giungere ad una conoscenza per quanto possibile esaustiva delle sfide e delle opportunità che il progetto di unione bancaria pone al Paese.

L'unione bancaria intende mettere a fattore comune le risorse dei diversi soggetti per esaltare i loro rispettivi punti di forza, ponendo nel contempo un argine alle debolezze dei singoli. In altri termini, attraverso le regole armonizzate che vanno sotto il nome di *single rule book*, la supervisione accentrata di tutti gli intermediari creditizi in capo alla BCE, una unica rete di sicurezza per il sistema bancario. Il progetto intende garantire la stabilità monetaria nell'area dell'euro e preservare l'integrità del mercato unico.

In ambito bancario, va rilevato come nel mercato unico non operino soggetti isomorfi per il profilo giuridico-istituzionale, modello di *business*, dimensione aziendale, e quant'altro. Il mercato unico, ben inteso, deve dare diritto di cittadinanza sin dalla sua architettura fondamentale al pluralismo e alla diversità dei soggetti che vi operano. Nelle audizioni che il Parlamento della Repubblica ha finora svolto sul progetto di Unione bancaria, sono state abbondantemente illustrate le ragioni congiunturali e strutturali che giustificano l'accelerazione impressa dal progetto in discussione. Il credito cooperativo le condivide pienamente.

Tuttavia, affinché tali ragioni non vengano distorte, e perché nel futuro il mercato unico dia ancora spazio e legittimità alla diversità al suo interno, è necessario che siano illustrate anche le criticità della costruzione in atto, proprio dal punto di vista del valore del pluralismo e della biodiversità da tutelare. Questo è il senso dell'intervento che svolgo in questo consesso.

A questo fine, vorrei in un primo momento rappresentarvi seppur brevemente, le caratteristiche peculiari ed inimitabili del sistema del credito cooperativo. Alla luce di tali caratteristiche, esporrò in un secondo momento le criticità che comporta il progetto d'Unione bancaria in due dei suoi tre pilastri: la vigilanza accentrata in capo alla BCE e la rete di sicurezza da costruire attorno alle banche sul fondamento della garanzia dei depositi bancari ed il regime di gestione e risoluzione delle crisi.

Lascio il breve profilo del sistema del credito cooperativo al vostro esame, perché contiene dati di sistema interessanti, ma che sono una premessa alla posizione che assumiamo in ordine a questo grande progetto. Passo alla parte seconda, cioè l'accentramento della vigilanza bancaria presso la BCE nel meccanismo unico europeo.

Sul futuro accentramento della vigilanza in capo alla BCE non vi è dubbio che il punto di maggiore criticità sia il ruolo delle autorità nazionali in relazione alle banche di rilevanza non sistemica, la cui operatività non esce dai confini nazionali o anche provinciali o addirittura comunali come accade per molte banche di credito cooperativo (Bcc).

In Italia, nel quadro fissato dal Testo unico bancario, l'autorità di vigilanza ha sviluppato uno stile e una cultura di vigilanza fondati su un confronto dialettico fra vigilante e vigilato, in un rigoroso rispetto dei ruoli. Ciò ha consentito un'articolazione del sistema bancario rispettosa della diversità degli intermediari e più aderente all'articolazione e alle necessità del sistema economico del Paese. In questo contesto, il credito cooperativo si è affermato come segmento del sistema bancario a servizio delle piccole comunità ed economie locali.

Allo stato attuale delle discussioni sulla supervisione unica in capo alla BCE, non emergono ancora con nettezza i meccanismi giuridici che garantiscano la responsabilità ultima della BCE e il pieno coinvolgimento delle autorità nazionali per quanto attiene alla vigilanza sulle banche locali nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Non è chiaro, dunque, il modello di relazione vigilante-vigilato all'interno del quale le banche della nostra categoria potranno continuare la propria missione nelle economie locali. Più in generale, non è chiaro come questa riforma impatterà sull'industria bancaria italiana. Potrà rappresentare un passo in avanti in termini di maggiore omogeneità nell'interpretazione e applicazione delle regole, ma non è esente da rischi, soprattutto per le banche di piccola dimensione e in particolare per le banche cooperative.

Cinque ci sembrano i principali pericoli. In primo luogo la non adeguata considerazione delle peculiarità del modello societario cooperativo. Nello specifico, c'è il rischio che nel nuovo scenario non si abbia una piena comprensione dell'importanza decisiva della «rete» nei sistemi bancari cooperativi. Banche locali e banche di secondo livello svolgono ruoli complementari e connessi: dalla gestione della liquidità agli interventi istituzionali finalizzati alla stabilità del *network* e altro ancora. In secondo luogo sottolineo il rischio di omologazione dei modelli di *business* derivante dall'omogeneità delle regole; in terzo luogo il rischio di omologazione della supervisione che non consideri i diversi profili di rischiosità all'interno del sistema bancario; in quarto luogo il rischio di perdita di efficacia ed efficienza, se l'implementazione del meccanismo di vigilanza non fosse sufficientemente informata ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ed infine il rischio di introduzione di nuove e ulteriori regole. Auspichiamo che la supervisione unica europea che verrà non disattenda un principio di proporzionalità, ma tenga conto della dimensione e dei modelli di *business* degli intermediari, e non rappresenti un nuovo, inso-

stenibile costo (ad esempio, se si dovessero introdurre ulteriori obblighi informativi). Il credito cooperativo propone, pertanto, che nel *single rule book*, cioè il Testo unico bancario europeo, un ambito specifico sia dedicato alle banche cooperative (come già avviene in quello nazionale) e agli intermediari di piccole dimensioni e che l'attività di supervisione, in ossequio ad un principio di sussidiarietà, si esplichi con gradi diversi di decentramento, a seconda che l'intermediario operi soltanto a livello regionale, nazionale o anche transnazionale. Riscontriamo, con piacere, importanti convergenze su questo punto.

La considerazione e applicazione del principio di sussidiarietà comporta anche che siano valorizzate le migliori esperienze che già esistono nelle culture e stili di vigilanza. Il grado di «assistenza» alla BCE da parte delle autorità nazionali potrebbe, quindi, essere molto maggiore nel caso delle piccole banche locali, garantendo, nel contempo, il costante confronto fra vigilanze nazionali, per favorire la coerenza nell'applicazione delle regole rivolte a medesime tipologie di intermediari.

Altro tema importante è quello relativo alla riforma del regime di protezione dei depositi (direttiva *Deposit Guarantee Schemes*, DGS) e all'introduzione di un quadro unitario per la risoluzione delle crisi bancarie (direttiva *Bank Recovery and Resolution*, BRR). Come è noto, l'approvazione della nuova direttiva sugli schemi di garanzia e l'approvazione di una direttiva sulla gestione e risoluzione delle crisi bancarie costituiscono il terzo pilastro della futura unione bancaria. Presi insieme, questi due testi disegnano la rete di sicurezza a salvaguardia della stabilità del sistema. Trattano di materie fortemente correlate, quali la disciplina per la prevenzione delle crisi bancarie, la disciplina per il risanamento delle banche che versano in stato di difficoltà e la disciplina per la risoluzione delle crisi con due esiti possibili: la ristrutturazione di un intermediario andato in dissesto o la sua liquidazione, con rimborso ai depositanti. I due testi in questione, tuttavia, hanno avuto una genesi diversa e, allo stato attuale, presentano un diverso livello di elaborazione e di avanzamento nell'*iter* legislativo europeo.

Alcuni brevi richiami sembrano opportuni per cogliere la valutazione che ne fa il credito cooperativo. Il testo della DGS fu pubblicato in un momento in cui si ragionava già di risanamento e risoluzione delle banche in dissesto. Anche se lo schema si focalizza sull'ipotesi di uscita dal mercato con rimborso ai depositanti, non ignora gli stadi che precedono tale evento: prevenzione e risanamento. Li tratta in modo meno sistematico rispetto alla BRR, ma non vi è dubbio che nell'impianto e nella logica della DGS la precedenza vada data all'azione di prevenzione e di risanamento, l'ultima *ratio* essendo il rimborso, comunque tempestivo, ai depositanti.

Il pregio della DGS è che riconosce e promuove la pluralità dei profili funzionali ed istituzionali che può assumere il meccanismo di garanzia dei depositi, fatti salvi gli *standard* minimi a tutela della certezza di un rimborso tempestivo, qualora se ne verifichino le premesse. Proprio per la sua apertura, il testo della DGS è attento alla diversità e alle peculiarità del modello societario cooperativo e delle sue realizzazioni storiche per

quanto riguarda la protezione dei depositi bancari e del risparmio in generale. Si tratta di un aspetto fondamentale per le banche cooperative in Europa e in particolare per il credito cooperativo italiano. La DGS, mentre innalza e armonizza gli *standard* qualitativi ed operativi del regime di protezione dei depositi, è attenta a cogliere i diversi assetti organizzativi sotto ai quali operano le banche (intermediari indipendenti, intermediari interrelati in un gruppo integrato, intermediari che operano all'interno di un *network* con lo strumento di integrazione rappresentato da un meccanismo di protezione istituzionale), traendone le opportune conseguenze in termini di protezione dei depositi, soprattutto in presenza di un meccanismo di protezione istituzionale. Si tratta in questo caso di un incentivo a comportamenti virtuosi che la norma promuove.

L'ultima considerazione da fare in termini di premessa è che il testo della DGS fu adottato dal Parlamento europeo in seduta plenaria il 16 febbraio 2012. Il voto del Parlamento avvenne dopo il fallimento del tentativo di adottare la direttiva con procedura semplificata. La procedura semplificata fallì per l'impossibilità di raggiungere un compromesso fra Parlamento e Consiglio sul *target level,* ovvero la capienza media ottimale delle risorse finanziare da raccogliere *ex ante* ai fini di eventuali rimborsi, nonché sui tempi di rimborso ai depositanti in caso di fallimento di una banca.

Mentre la DGS presenta uno stato di consolidamento significativo, anche tenendo conto dei due punti controversi sui quali è fallita l'approvazione in procedura semplificata, la direttiva BRR ha appena iniziato l'*iter* di approvazione. L'impianto complessivo delle funzioni e dell'attività dei DGS descritto non è sostanzialmente messo in discussione dalle questioni controverse su cui non si è riuscito ad approvare la direttiva con procedura semplificata.

La BRR dal canto suo, pur presentando il vantaggio di una maggiore sistematicità sulle tre funzioni disciplinate, presenta dal nostro punto di vista alcune carenze, il cui impatto risulterebbe dirompente sul sistema del credito cooperativo qualora il testo attuale non subisse importanti correzioni su alcune questioni di fondamentale rilevanza per le banche cooperative. Il riferimento è, in primo luogo, al riconoscimento del *network* come modello organizzativo. La proposta di direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi, mentre contempla norme che tengano conto del modello organizzativo dell'intermediario come gruppo, non considera minimamente, a differenza del testo della DGS, della CRD attualmente vigente e della CRD IV/CRR in discussione, l'EMIR, la forma organizzativa rete integrata. Ciò rende difficile, se non impossibile, l'azione di un DGS settoriale o di un meccanismo di protezione istituzionale, in termini di attività di prevenzione, di accompagnamento nel risanamento per una banca in difficoltà e, dove occorre, di risoluzione delle banche in crisi. Si tratta dal nostro punto di vista di una grande incoerenza. In effetti, con tale omissione, la BRR ignora soluzioni già operative ed efficaci in termini di prevenzione delle crisi, di accompagnamento nel risanamento e di risoluzione in alcuni segmenti del sistema bancario come quello cooperativo.

Accanto a questo si pone poi il tema della proporzionalità, con la quale vanno applicate le discipline della prevenzione, del risanamento e della risoluzione. Il testo attuale della BRR offre una criteriologia certo utile, ma tuttavia limitata; prevede che i piani di risanamento e di risoluzione, da redigere *ex ante* in tempi normali, debbano rispettare un principio di proporzionalità tenendo conto della dimensione dell'intermediario, della sua rilevanza sistemica, del suo modello di *business*, del suo grado di connettività all'interno del sistema. Ciò che manca è la considerazione di un regime differenziato anche sulla base della tipologia istituzionale considerata (banche spa e banche cooperative).

In effetti, non tutti gli strumenti di risoluzione proposti hanno lo stesso impatto sulle cooperative a mutualità prevalente e sulle società per azioni. A questo riguardo, lo strumento di *bail-in*, in teoria applicabile a tutte le banche, avrebbe l'effetto di corrodere alcuni dei principi cardine della cooperazione di credito a mutualità prevalente. In effetti il *bail-in,* in quanto conversione forzosa di uno strumento di debito in uno strumento di capitale di rischio, trasforma il creditore della banca in azionista, con addossamento ad esso delle perdite subite dall'impresa. I vincoli che il nostro ordinamento pone alla cooperativa bancaria in termini di ammissione dei soci, limiti alla quota detenibile, dimora nel territorio di competenza della cooperativa, voto capitarlo, rendono lo strumento del *bail-in* del tutto inappropriato alla cooperativa bancaria. Inoltre, va ricordato che il debito della nostra categoria di banche è collocato prevalentemente, quando non esclusivamente, presso la clientela *retail* e non è negoziato in mercati organizzati. Se lo strumento del *bail-in* fosse applicato anche alle BCC, si prosciugherebbe il loro bacino di investitori, rappresentato da famiglie e piccole imprese per le quali, per definizione, gli strumenti di debito assoggettabili al *bail-in* risultano del tutto inadeguati, anche ai fini della normativa MiFID.

Fatte queste osservazioni sulla direttiva DGS e sulla direttiva BRR, è possibile aggiungere alcune considerazioni, nel contesto dell'Unione bancaria.

Per quanto riguarda innanzitutto la DGS, condividiamo la preoccupazione espressa da altri sulla sua onerosità e sull'impatto che essa comporta in termini di capacità delle banche di sostenere l'economia reale.

Il credito cooperativo valuta di buon senso le linee portanti della *roadmap* esplicitata nella comunicazione della Commissione del 12 settembre. L'approvazione delle due direttive sulla garanzia dei depositi (DGS) e sulla risoluzione delle crisi (BRR) consentirebbe, infatti, di dotare tutti gli Stati membri di un comune strumentario propedeutico ad una successiva evoluzione su scala europea. Tuttavia, è bene distinguere la tematica dei fondi afferenti alle due normative dalla disciplina complessiva che concerne i temi della prevenzione delle crisi, il risanamento delle banche che versano in situazioni di difficoltà, la risoluzione in stato di crisi. Non vi è dubbio che il quadro normativo europeo abbia bisogno di norme omogenee su questi temi. DGS e BRR li affrontano non da due prospettive alternative o contrastanti, ma complementari. La necessità

di ridurre l'impatto finanziario delle due direttive è contemplata nell'opzione esplicitata negli articoli 94 e 99 della BRR. In estrema sintesi, è possibile avere uno o più fondi che – tenendo conto delle esperienze positive già sviluppate – servano sia ai fini della DGS che della BRR.

Nell'ipotesi che si dia priorità all'approvazione della direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi rispetto all'approvazione della direttiva sulla protezione dei depositanti, come suggerito dall'ESRB, è necessario tenere conto delle criticità già segnalate nel testo della BRR rispetto all'elaborazione della DGS, che valutiamo positivamente.

Allo stato attuale del testo, la proposta di direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi ha una elaborazione piuttosto limitata delle funzioni e dei profili istituzionali di un DGS, a differenza del testo votato dal Parlamento europeo.

L'assenza di accordo allo stato attuale sul *target level* e i tempi di rimborso non compromettono l'impianto delle funzioni del DGS e i profili istituzionali che può assumere: *pay-box, risk-manager* con alcune funzioni di monitoraggio e controllo sui profili di rischiosità delle banche, *Institutional Protection Scheme* (IPS), in italiano fondo di garanzia istituzionale (FGI), o *risk-minimizer* con, in aggiunta, estese funzioni di prevenzione e accompagnamento sui percorsi di risanamento. Inoltre, in quanto *risk-minimizer*, gli IPS svolgono anche funzioni di risoluzione.

I profili funzionali ed istituzionali del DGS descritti nel testo sul regime di protezione dei depositanti sono più vicini all'efficace ed efficiente modello statunitense. In effetti, nel testo sulla gestione e soluzione delle crisi, al DGS non viene attribuita alcuna funzione di prevenzione e/o accompagnamento su un percorso di risanamento, né in autonomia né in raccordo o sotto il controllo delle autorità competenti. In quel testo, il DGS è un *pay-box* che può essere riconosciuto come meccanismo di finanziamento ai sensi della proposta di direttiva ma non svolge alcuna funzione in termini di prevenzione o di risanamento. Interviene nella risoluzione per finanziarla (quando il rimborso dei depositanti risulti più oneroso) o per procedere al rimborso (quando esso risulti meno oneroso delle altre alternative). Non vi è alcuna menzione degli IPS o fondi di garanzia istituzionale, pur essendo istituzioni che hanno svolto e tuttora svolgono, si direbbe in modo integrato, funzioni di prevenzione, risanamento e, laddove le prime due non abbiano sortito gli effetti desiderati, anche funzioni di risoluzione.

I princìpi di proporzionalità e di sussidiarietà che vanno declinati anche sul tema della rete di sicurezza attorno alle banche implicano che si tenga conto, nel processo di costruzione dell'unione bancaria, delle migliori prassi che hanno svolto un ruolo positivo nel garantire stabilità e protezione dei depositanti e più in generale dei risparmiatori, senza mai gravare sulle risorse pubbliche. Per questo è necessario valorizzare, nel disegno complessivo dell'unione bancaria, il ruolo degli schemi di garanzia e dei fondi istituzionali.

È di fondamentale importanza per un *network* di banche locali mantenere e rafforzare il ruolo di prevenzione esercitato dal DGS o IPS setto-

riale. Nell'ambito di una possibile (e forse doverosa) visione «federale» delle autorità e dei fondi che operano nella sequenza prevenzione – risanamento – risoluzione riteniamo opportuna, per coniugare stabilità e contenimento dei costi, la coesistenza di fondi di garanzia, *resolution* nazionali e settoriali, cosi come prefigurato nel testo della DGS votato in plenaria dal Parlamento europeo, in attesa che il Consiglio raggiunga anch'esso un compromesso.

Nelle migliori esperienze della prevenzione e gestione delle crisi, facciamo esplicito riferimento all'esperienza consolidata dei nostri fondi di garanzia dei depositanti e agli schemi di protezione ulteriori a vantaggio dei risparmiatori. In una fase iniziale si potrebbe pertanto prevedere la standardizzazione dei criteri che presiedono al DGS – massa protetta, modalità di rimborso, e quant'altro – mantenendo in vita i DGS esistenti e valorizzando i sistemi istituzionali di protezione, nonché incoraggiando la costituzione di nuovi.

Un'altra considerazione merita attenzione, soprattutto rispetto ai possibili sviluppi futuri del regime di gestione e risoluzione delle crisi nel quadro dell'unione bancaria ed in considerazione dell'applicazione di alcuni strumenti alle banche locali. Se infatti il fallimento di una grande banca transfrontaliera potrebbe richiedere una *bridge bank* europea a causa degli impatti che essa potrebbe avere sull'area monetaria dell'euro, lo stesso non può avvenire per la soluzione di una crisi di una piccola banca locale. Sarebbe infatti difficile immaginare una *bridge bank* con sede a Londra avere le capacità e le sensibilità per operare il risanamento di una piccola banca della Calabria. In tali casi, infatti, l'azione di risanamento si esplica non solo attraverso l'iniezione di risorse finanziarie, ma anche e soprattutto per mezzo di un faticoso lavoro di recupero del rapporto con il territorio e le sue istituzioni. Opportunamente, il testo attuale della BRR prevede autorità di risoluzione a livello nazionale. È bene che negli sviluppi futuri verso l'eventuale creazione di un'autorità europea non si cancelli il livello nazionale con riferimento alle banche locali.

Per quanto attiene al complessivo processo decisionale suscita preoccupazione la scelta delle autorità europee di adottare un percorso che marginalizza il ruolo del Parlamento europeo. Il credito cooperativo sostiene pienamente le ragioni dell'autonomia della BCE e delle autorità di supervisione, ma ritiene altresì che la definizione del quadro strutturale delle regole debba avvenire nell'ambito della massima condivisione e supervisione democratica. È quindi auspicabile che il processo decisionale in corso tenga conto dei suggerimenti e delle posizioni che emergono in ambito parlamentare.

In conclusione, il credito cooperativo ritiene opportuna una rapida implementazione del pacchetto reso noto dalla Commissione europea. La moltiplicazione di proposte normative, di cui alcune delle più importanti non hanno tuttora chiuso l'*iter* di emanazione, ha contribuito ad accrescere l'incertezza e l'ansia degli operatori. Tuttavia, è doveroso sottolineare che la rapida implementazione dell'unione bancaria non dovrebbe realizzarsi a scapito di soluzioni soddisfacenti e robuste, per un impianto

di vigilanza europea realmente informato ai principi di sussidiarietà e proporzionalità e rispettoso dei punti di forza dell'industria bancaria europea. In questo contesto il credito cooperativo ritiene che il processo di unione bancaria debba tendere ad uniformare regole e pratiche di vigilanza salvaguardando la diversità (in termini di dimensione, modelli di *business* e di governo) delle banche che compongono il sistema bancario europeo; questo aspetto è infatti ampiamente riconosciuto come un elemento che accresce la stabilità sistemica del mercato bancario. A questo fine è importante che alle autorità nazionali venga attribuito un ruolo non meramente esecutivo e di supporto, ma che vi sia una qualche forma di delega.

PRESIDENTE. È stato illuminante, avvocato Dell'Erba, rispetto alla tipologia delle banche che fanno parte del *network* delle banche di credito cooperativo.

VEDANI *(LNP)*. Signor Presidente, ringrazio l'avvocato Dell'Erba per la sua brillante esposizione. Finalmente possiamo ascoltare un ospite che svolge un'analisi oggettivamente critica, non accetta fideisticamente tutto quello che viene dell'Europa, ma sottolinea determinate preoccupazioni.

Conosco profondamente il sistema federato delle banche di credito cooperativo perché per dieci anni sono stato sindaco di un piccolo paese che aveva una sua banca, la Banca di credito cooperativo di Busto Garolfo e Buguggiate, due paesini insignificanti nel contesto nazionale che però hanno dato e danno livelli performanti di estremo rilievo. La crescita economica del territorio è avvenuta in rapporto diretto con questo tipo di intervento a supporto delle piccole e medie aziende sul territorio. Parliamo di un legame estremamente stretto e fattivo, al punto che, nell'attuale momento di crisi economica, riconducibile non già a mancanze dell'imprenditoria locale ma ad una profonda crisi strutturale, le stesse piccole banche si trovano decisamente in difficoltà e ciò anche a causa dell'atteggiamento di tipo fiduciario da esse avuto nella concessione del credito ad imprese sane che oggi, loro malgrado, si trovano a vivere un momento difficile.

Il sistema delle banche di credito cooperativo è oggettivamente coerente con un disegno di tipo federale, di rispetto delle autonomie e degli enti locali, nonché di quella piccola e media impresa che, con il 95 per cento di presenza sul territorio, caratterizza specificamente il nostro tessuto produttivo; ciò nonostante, la piccola impresa viene spesso bistrattata, dimenticando che essa è l'unico vero motore che abbiamo a disposizione e che, se va in crisi questo, va in crisi tutto il Paese.

Gli atti comunitari ai quali stiamo rivolgendo la nostra attenzione sono focalizzati sul centralismo gestionale: si parla in realtà di vigilanza, ma ci sarà poi anche l'intervento. È stato giustamente osservato che le grandi banche non possono fallire – l'ho sentito dire da tutti – perché ciò manderebbe in crisi il sistema. Non si ragiona, invece, sul fatto che, per quanto riguarda nello specifico le banche di credito cooperativo e le piccole banche, il sistema non va in crisi proprio per come esse sono strut-

turate in caso di fallimento: in questo senso sarebbero dunque da tutelare e da promuovere come esempio. Il problema di fondo sta nel fatto che la tipicità di queste banche, così come di altre presenti nel contesto europeo, non viene invece minimamente tutelata, e questa situazione è decisamente preoccupante.

Quello che vorrei sapere da lei, avvocato Dell'Erba – ho posto la questione già in altre occasioni – è se da parte del sistema bancario sia stata fatta un'analisi critica delle ragioni per le quali ci troviamo oggi in questa situazione. Vorrei sapere da lei quali possano essere le misure correttive da adottare e se il settore del credito cooperativo abbia formulato proposte di intervento normativo di ampio respiro in materia di supervisione delle attività bancarie e di prevenzione delle crisi.

In secondo luogo, avvocato, vorrei capire da lei che cosa pensi della proposta di separare le attività bancarie, tra quelle commerciali, più classiche, e quelle speculative, sul modello del *Glass-Steagall Act* statunitense, così da creare davvero una cortina che impedisca una contaminazione tra un'attività e l'altra.

Infine, vorrei udire una sua valutazione sul sistema di continua elaborazione delle regole: non le pare che questo meccanismo stia portando il mondo delle banche ad avvitarsi su se stesso? A questo proposito, e solo per fare un esempio, ricordo che, mentre il *Glass-Steagall Act* è di appena 32 pagine, Basilea III ne conta circa 60.000.

Lasciando per un attimo da parte i ragionamenti specifici ed i tecnicismi, vorrei sapere dai nostri ospiti – che non sono sicuramente politici, ma che hanno sicuramente una visione politica dal punto di vista strategico – se questo sia o no un sistema che sta portando il mondo bancario ad avvitarsi su se stesso.

GERMONTANI *(Per il Terzo Polo:ApI-FLI).* Signor Presidente, voglio innanzitutto ringraziare l'avvocato Dell'Erba per la sua relazione che, oltre ad essere estremamente approfondita, è anche molto propositiva, visto che in essa ci viene fornita tutta una serie di indicazioni di cui dovremmo certamente tener conto nella stesura del parere che, come Commissione, siamo chiamati ad esprimere.

Ritengo che quella odierna sia un'audizione estremamente importante, anche rispetto a tutte le altre, pur ugualmente interessanti, che abbiamo svolto finora, perché ci offre evidentemente l'immagine di un settore fondamentale per il nostro Paese qual è quello delle banche di credito cooperativo, profondamente radicate sul territorio. È chiaro, quindi, che nella considerazione di tutto questo e nella prospettiva di un'Unione bancaria, si rendono in un certo senso necessarie alcune precisazioni.

Conosco molto bene la vostra realtà, dal momento che risiedo a Desenzano del Garda, dove c'è una presenza molto significativa di banche di credito cooperativo; sono però anche un'europeista convinta, che crede che quella europea debba essere ormai la nostra prospettiva e che di questo sia necessario assolutamente tener conto. A questo proposito, credo che da parte delle banche di credito cooperativo – che, come dicevo, rap-

presentano un settore fondamentale, soprattutto in questo periodo di crisi economica, considerata la loro estrema vicinanza al territorio – ci si debba aprire ad una prospettiva chiaramente europea. Ovviamente in quest'ottica ogni Stato perderà – molto o poco che sia – parte della sua sovranità nazionale, ma è chiaro che siamo ormai proiettati in una dimensione unitaria, non soltanto dal punto di vista monetario, ma anche sotto il profilo finanziario, economico, fiscale e politico.

Non dobbiamo perdere di vista il fatto che gli atti comunitari che stiamo esaminando discendono da un impegno assunto il 29 giugno scorso da parte dei *leader* dell'eurozona con una dichiarazione senza precedenti, importantissima, direi quasi storica: mi riferisco all'affermazione secondo la quale è ormai un imperativo spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano. Da ciò discende evidentemente tutta la sequenza di passaggi di cui ci stiamo occupando, tra cui anche l'assegnazione alla BCE di poteri di supervisione, cui anche lei, avvocato Dell'Erba, fa riferimento nella parte conclusiva della sua relazione.

In particolare, dopo le proposte riguardanti il *bail-in*, che lei ritiene del tutto inappropriato rispetto alla cooperazione bancaria, proprio con riferimento alla BCE lei sottolinea l'importanza di una supervisione democratica, richiamando l'opportunità di una condivisione nella definizione delle regole.

L'unica domanda che voglio rivolgerle, avvocato, riguarda proprio questo tema: come pensa che ciò possa realizzarsi concretamente? Quale apporto, cioè, possono dare le banche di credito cooperativo per fare in modo che quello che lei suggerisce trovi attuazione?

BARBOLINI *(PD).* Signor Presidente, ringrazio anche io l'avvocato Dell'Erba e mi scuso per essere arrivato in ritardo all'incontro odierno, ma sono stato trattenuto da altri impegni concomitanti.

Comunque, ascoltando una parte della relazione e avendo scorso il testo della restante parte ho potuto apprezzare il quadro complessivo illustrato dall'avvocato Dell'Erba, che fornisce ai nostri lavori un contributo davvero dettagliato e assolutamente prezioso. Il ragionamento di base, infatti, coglie un aspetto essenziale, vale a dire che va benissimo il disegno sistemico e l'unitarietà, ma è necessario anche fare attenzione a cogliere gli elementi di specificità e di differenziazione. Tale tema, che è anche alla nostra attenzione, non sempre ha trovato risposte appropriate in Europa. Penso, ad esempio, ad una serie di discipline dettate dall'European Banking Authority (EBA) sul sistema del credito italiano. L'impressione è si tratti di un vestito che non è stato tagliato esattamente in sartoria.

A tale proposito, anche se forse rischio di andare un po' fuori tema, dato che si sta concludendo un anno di celebrazioni sul valore dell'esperienza cooperativa in diversi Paesi europei, volevo sapere se tale percorso sia stato utile per fare massa critica anche sul terreno delle relazioni internazionali e se sia prevedibile che i legami creatisi possano tradursi anche in proposte di intervento legislativo da presentare insieme ai parlamenti nazionali ed ai governi, in modo tale che le maglie delle direttive europee

possano effettivamente intercettare e soprattutto interpretare le specificità e le necessità di articolazione dei diversi sistemi.

FANTETTI *(PdL)*. Signor Presidente, la partita che stiamo esaminando si gioca in Europa. In particolare, come è già stato esposto anche in alcune recenti occasioni in Commissione, è nella posizione del sistema bancario tedesco, soprattutto quello delle banche regionali *(Landesbanken)*, che si gioca la realizzabilità del progetto di unione bancaria. Tale progetto ha già dovuto registrare un recente passo indietro a causa della sua implementazione a scadenze differenti. Avete avuto modo di stabilire dei collegamenti a livello europeo, e in particolare con il sistema tedesco, per condurre questa specifica battaglia?

PRESIDENTE. Prima della chiusura del dibattito vorrei aggiungere una considerazione, dato che, negli anni Sessanta e Settanta, ho conosciuto e frequentato un signore che si chiamava Badioli che, fin dall'inizio, puntò sulla diversità e sul radicamento al territorio e costruì la rete del credito cooperativo proprio per dare alla piccola dimensione la forza e la garanzia che derivano dalla rete. Proprio da questa specificità si deduce che non è possibile applicare regole omogenee a sistemi diversi, quindi potrei esemplificare la mia personale opinione, che spero la Commissione faccia propria nel parere, rilevando che non si possono portare al mercato i conigli con la frusta, perché evidentemente bisogna organizzarli in un altro modo. Se una data realtà è già organizzata e ha dato buona prova di se stessa proprio in un momento di crisi, è evidente che la vigilanza bancaria europea dovrà considerare che l'efficacia e l'efficienza di tale realtà sarà maggiore se sarà rispettata la diversità dei sistemi, perché l'abito di cui parlava il collega Barbolini qualche volta potrebbe rivelarsi d'acciaio, vale a dire rigido e inefficace ai fini degli obiettivi posti.

Purtroppo abbiamo poco tempo per ascoltare la sua replica, avvocato Dell'Erba, ma considerando la rilevanza delle questioni trattate le chiedo se possiate inviarci una memoria scritta affinché resti agli atti insieme al resoconto stenografico, che dà conto di tutto ciò che viene detto in Commissione.

DELL'ERBA. Signor Presidente, vi ringrazio per le vostre domande che, testimoniano la vostra attenzione e la vostra competenza sui temi trattati. Mi fa piacere avervi incontrati e auspico di potervi invitare ad un nuovo incontro, promosso da Federcasse, per ampliare la mia illustrazione sulla nostra attività.

Non credo di riuscire a fornire risposte specifiche a tutte le domande poste, ma vorrei sottolineare che la nostra maggiore difficoltà sta nell'essere riconosciuti e non perché i nostri interlocutori planetari non abbiano la capacità di riconoscerci, bensì perché il sistema volge verso una definizione di modello bancario e finanziario tendenzialmente unico, omogeneizzato, cioè il grande modello *cross-border*. Secondo tale modello – non è un'accusa per alcuno ma una considerazione di fatto – la banca

svolge tutta una serie di attività – la banca d'affari, lo *shadow-banking* e quant'altro – che, anche se possono comunque essere svolte, esulano da compiti principali propri di una banca.

In tale importante contesto, vorrei ricordare che non tutti gli ordinamenti fissano a livello costituzionale un principio che dica: «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio» e poi aggiunga che «disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito». Si tratta quindi di una norma di rilievo costituzionale che si ritrova nel Testo unico bancario che precisa che l'attività riservata alle banche si concretizza nel prestare il denaro con il pubblico risparmio. Solo questa coincidenza di elementi oggettivi qualifica l'attività bancaria.

Negli anni Novanta, invece, si decise di seguire il modello della banca universale e dunque all'attività primaria delle banche se ne aggiunsero molte altre. Il *Glass-Steagall Act* è una norma americana che fece seguito alla crisi prima finanziaria e poi economica che colpì gli Stati Uniti nel 1929. Siamo d'accordo con una simile norma? Sì. Personalmente mi farebbe piacere che per le banche esistesse una etichetta simile a quella delle scatole dei pomodori: quando si va a comprare un prodotto alimentare, il contenuto della confezione è illustrato in un'accurata etichetta. Se invece si va in banca non esiste un modo per sapere cosa contenga.

Non abbiamo subito la crisi finanziaria, perché non abbiamo finanziarizzato i nostri *asset*, mentre subiamo la crisi dell'economia reale perché la gente è in difficoltà e non paga le rate dei mutui. Attenzione, però: non avendo finanziarizzato i nostri *asset*, e tenendoli, diciamo così, in casa, possiamo gestirli un po' più dolcemente rispetto ad altri, perché se i grandi crediti fossero stati esternalizzati e affidati ad una società di gestione esterna i nostri concittadini, quelli che incontriamo a Desenzano e a Busto Garolfo, si troverebbero ad essere parzialmente inadempienti perché magari attraversano un momento di difficoltà e invece di rivolgersi alla banca del proprio territorio per chiedere la sospensione del pagamento delle rate del mutuo o una rinegoziazione che dia loro respiro, si troverebbero davanti una società di riscossione crediti privata che viene chissà da dove e che è sostenuta da attività finanziarie finalizzate al lucro.

In conclusione, i temi al nostro esame sono chiari. Voi li conoscete. Noi lottiamo per la diversificazione e vorremmo che il testo legislativo europeo replicasse l'esperienza italiana, nel senso che il Testo unico bancario italiano prevede la possibilità di fondare una banca sotto forma di cooperativa. Ci piacerebbe che oltre a guardare alla banca e a denunciare il principio che si tratta di una società di capitali che insegue il massimo della redditività possa essere prevista una norma che contenga la possibilità di avere finalità diverse dal premio di capitale. Infatti, come voi sapete, noi non premiamo l'apporto di capitale, ma valorizziamo il servizio. È legittimo, quindi, che esista una banca che fa cose importanti sul piano finanziario ma è giusto anche che nel mondo esista chi intende la banca come un'attività di servizio.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo fornito ai nostri lavori.

Avverto che la documentazione acquisita nel corso della seduta, poiché nulla osta da parte dell'avvocato Dell'Erba, sarà pubblicata sulla pagina *web* della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,55.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 1,00