

*V. Pacelli F. Pampurini A. G. Quaranta*

## **Too Useful to Fail**

**Il ruolo delle banche cooperative  
come mitigatrici  
del rischio sistemico**

**Ecra**



# Indice

<i>Prefazione</i> di Rainer Masera	7
<i>Introduzione</i> di Augusto dell'Erba	13
1. Riflessioni introduttive sul ruolo e sul futuro del Credito Cooperativo di Vincenzo Pacelli	17
2. Rischio sistemico e scienza delle reti di Vincenzo Pacelli	45
3. Le metriche di misurazione del rischio sistemico di Francesca Pampurini e Anna Grazia Quaranta	91
4. Too Useful to Fail. Il ruolo delle banche cooperative come mitigatrici del rischio sistemico di Vincenzo Pacelli, Francesca Pampurini e Anna Grazia Quaranta	123
Conclusioni di Vincenzo Pacelli, Francesca Pampurini e Anna Grazia Quaranta	157
Gli autori	161
Bibliografia	163



# Prefazione

*Rainer Masera*

La pubblicazione del volume “Too Useful to Fail” dei Proff. Vincenzo Pacelli, Francesca Pampurini e Anna Grazia Quaranta riveste particolare interesse. Integra infatti aspetti accademici e analitici ed esperienza operativa sul tema delle banche cooperative. Adotta un quadro di insieme, approfondendo le problematiche delle banche sotto il duplice profilo del rischio idiosincratico e di quello sistemico. Offre spunti preziosi per la politica regolamentare e di supervisione in un quadro italiano ed europeo.

Sono particolarmente lieto dell’invito che mi è stato rivolto a scrivere questa Prefazione per l’importanza del lavoro e per la contiguità di interesse rispetto a tematiche che ho cercato nel tempo di analizzare. Premesso che concordo sostanzialmente sulle tesi, le argomentazioni e le conclusioni degli autori, queste riflessioni non devono, e non vogliono, essere una recensione. Mi propongo semmai di offrire spunti per una discussione che l’Università Guglielmo Marconi e Federcasse potrebbero auspicabilmente organizzare, in tempi brevi dopo l’uscita del libro, per approfondire temi e schemi di particolare interesse e attualità.

Il filo conduttore che propongo in queste pagine è quello di un dialogo “socratico” volto a identificare e contribuire ad acclarare la complessità e le interazioni dei fenomeni sotto rassegna in una prospettiva di medio termine.

Propongo infatti taluni quesiti sui temi trattati nel volume secondo una filigrana di interpretazioni olistiche, non necessariamente univoche. Metto così in discussione alcuni “fatti stilizzati” di comune accettazione, che si prestano viceversa a discussione e analisi critica. Per questo occorre rivolgere lo sguardo agli eventi e agli accadimenti intercorsi dagli inizi del nuovo millennio. In questo torno di tempo si manifesta l’intreccio fra rischio delle banche e rischio sovrano in Europa che ha posto a repenta-

glio la stessa moneta unica. Solo la determinazione della BCE e del suo Presidente Mario Draghi ha impedito che si realizzasse questo nefasto scenario.

Molteplici fattori avevano concorso all'innescò della crisi. Non si possono sottacere le debolezze intrinseche del risk framework sottostante lo standard Basilea II di regolazione del capitale e di supervisione bancaria, che privilegiava il riscontro formale di modelli apparentemente molto sofisticati, ma in realtà non in grado di identificare e prevenire rischi eccessivi nelle singole banche e per l'intero sistema finanziario. Supervisione e vigilanza si concentravano sul rispetto formale dei vincoli da modello e non riuscivano a cogliere la pericolosità di corporate governance – o addirittura di *mala gestio* – sostanzialmente rivolte a massimizzare i ricavi per il top management, scaricando i rischi su azionisti e detentori di debito bancario e, in ultima istanza, sulle autorità di vigilanza e sul tax payer: un evidente grave azzardo morale.

Dopo le crisi del 2007-2009, e poi del 2011-2012, e i salvataggi delle banche, l'attenzione critica sulla intermediazione bancaria in Europa ha in generale condotto a conclusioni di analisi e di policy collimanti. Alla radice delle difficoltà sopra indicate il problema di fondo – che oggi definiremmo endemico – degli intermediari creditizi era identificato nell'overbanking in Europa. L'ipertrofia strutturale generava bassa redditività e sospingeva a rischi eccessivi. Occorreva pertanto procedere nel senso di una riduzione del numero delle banche e dei loro addetti. Le necessità creditizie sarebbero comunque state assicurate anche da intermediari più agili ed efficienti e in grado di innovare modelli e modalità di intermediazione.

Nella suddetta prospettiva si argomentava la necessità di consolidamento e di assorbimento della capacità in eccesso. Questa analisi in Europa era – e continua a essere – accompagnata dal corollario che le piccole-medie banche non riescono a manifestare economie di scala e di scopo e hanno pertanto svantaggi strutturali rispetto alle banche di grandi dimensioni. Significativa evidenza analitica ed empirica che poneva in discussione questo assioma veniva – e viene – trascurata.

D'altra parte, talora si sosteneva anche che il sistema delle piccole e medie imprese – naturale controparte delle piccole e medie banche – risultava, almeno in alcuni paesi, esso stesso inefficiente e necessitava quindi di dimensioni medie più elevate.

Come noto, in Europa la vigilanza bancaria si articola in modo diverso per le *Less Significant Institutions* (con totale attivo al di sotto di 30 miliardi di euro) e le Banche Significative (con totale attivo superiore al limite sopra indicato).

Il quadro sopra descritto contiene importanti elementi esplicativi, ma, come mostra il volume sotto rassegna, richiede precisazioni e potenziali controdeduzioni per consentire un'analisi compiuta.

Sia, in primo luogo, consentito di osservare sommessamente che uno dei fattori di fondo che ha contribuito all'ipertrofia dell'intermediazione bancaria può essere ricondotto alla stessa ipertrofia della base monetaria, che non poteva non avere implicazioni rilevanti per l'intermediazione creditizia e, in particolare, per la dinamica degli attivi e dei depositi delle banche. La BCE era stata creata sull'ipotesi della stabilità dei nessi tra moneta ad alto potenziale e M3. D'altro lato, di fatto l'impostazione restrittiva dello *Stability and Growth Pact*, basato su modelli inappropriati di analisi fiscale, spingeva inevitabilmente a un policy mix che richiedeva sostegno particolarmente rilevante della politica monetaria.

La Fig. 1 sintetizza icasticamente la moltiplicazione nella base monetaria in Europa, passata da € 461 miliardi all'inizio del 2000 per arrivare a € 6,110 trilioni alla fine del 2021: un aumento di 13,3 volte in 22 anni. È evidente che i moltiplicatori monetari non potevano risultare, come per il passato, relativamente stabili. Ciò non poteva non riflettersi sulle banche. I tassi di policy ultra-bassi o negativi avevano inevitabili riflessi negativi sulla redditività delle banche, in particolare su quelle con business model "tradizionale".

Le distorsioni a sfavore delle piccole-medie banche sono state acute dai modelli di regolazione *One-size-fits-all*, che rappresentano necessariamente un grave handicap per queste banche. Non ci si può soffermare sugli effetti rilevanti per la morfologia del sistema bancario. Occorre comunque sottolineare che soltanto i paesi che hanno fatto ampio ricorso ai cosiddetti *Institutional Protection Schemes* (IPS), ovvero Germania, Polonia, Austria, sono riusciti a evitare un drastico ridimensionamento nel numero delle banche. La fotografia del numero e degli impiegati delle banche alla fine del 2019 è offerta dalla Fig. 2. In particolare, come mostra la Federazione Bancaria Europea, il sistema bancario cooperativo continua a essere molto rilevante in paesi come Francia, Italia, Finlandia e Olanda, dove il

modello prescelto – con declinazioni diverse – è stato peraltro quello dei gruppi bancari integrati.

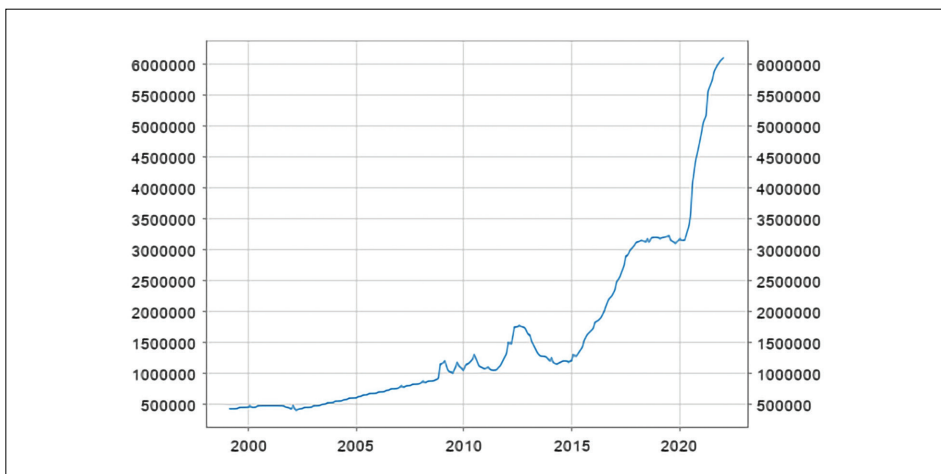
Da ultimo, qualche punto interrogativo è posto a mio avviso dalla Fig. 3, sempre con riferimento ai dati di fine 2019 tratti, come per la Fig. 2, da Eurostat ed European Banking Federation. Attivi e depositi bancari sono endogenamente determinati rispetto al prodotto nazionale, con nessi biunivoci. Le “ipertrofie” dell’intermediazione bancaria non appaiono oggi un vincolo, un’eredità negativa per il livello del reddito. Il grafico suggerisce una storia diversa: i paesi con attivi bancari più elevati rispetto al prodotto hanno anche un livello del GDP pro capite più elevato. Aldilà dei casi del Lussemburgo, dell’Irlanda e della Danimarca, merita attenzione il confronto fra Germania, Francia e Italia. Il sistema bancario francese mostra attivi particolarmente rilevanti rispetto al prodotto, con GDP pro capite non dissimile da quello tedesco. Per l’Italia si potrebbe argomentare che l’ipertrofia da intermediazione, rispetto al prodotto pro capite, è stata sostanzialmente riassorbita. Le scelte europee, concordi nell’adottare un modello nuovo di crescita fondato su investimenti in infrastrutture produttive pubbliche e private (NGEU e Piani nazionali di ripresa e resilienza), vanno nella giusta direzione.

Accanto all’innovativo approfondimento analitico, le argomentazioni e le tesi esposte nel volume “Too useful to fail” hanno il merito di fornire un contributo alle questioni, non solo di policy, di regolazione e di supervisione, ma anche di gestione di un segmento finanziario – quello delle banche cooperative – di fondamentale rilievo per l’intermediazione creditizia e per il sostegno all’economia reale. Se ne è avuta conferma dai dati relativi al supporto a imprese e famiglie durante la pandemia.

In Italia il dibattito è aperto – anche in Parlamento – sui nessi tra principi di proporzionalità e l’“attrazione fatale” dei due gruppi cooperativi *significant* nei confronti delle singole banche cooperative (conteggiate secondo lo schema BCE “al massimo livello di consolidamento”, ovvero a quello di capogruppo). Fanno naturalmente eccezione le Casse Raiffeisen della Provincia Autonoma di Bolzano, associatesi in un IPS.

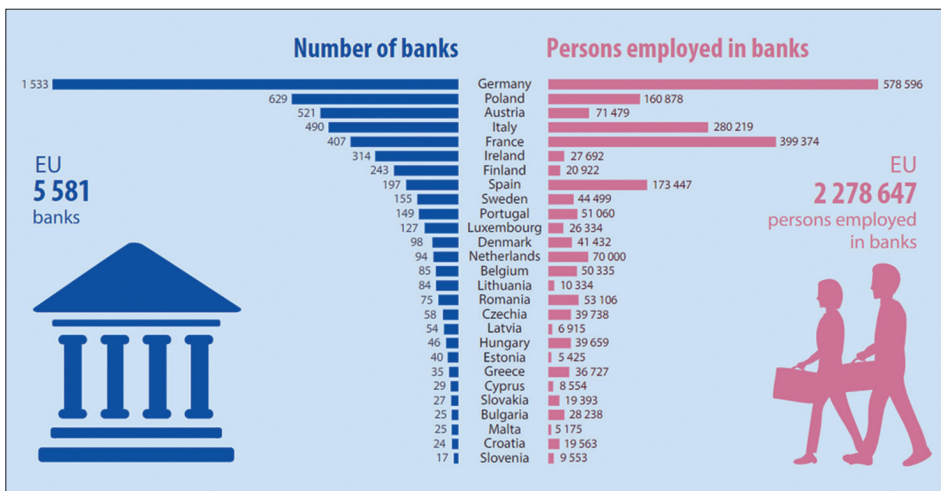


**Figura 1 – Euro area: base monetaria 2000-2021**



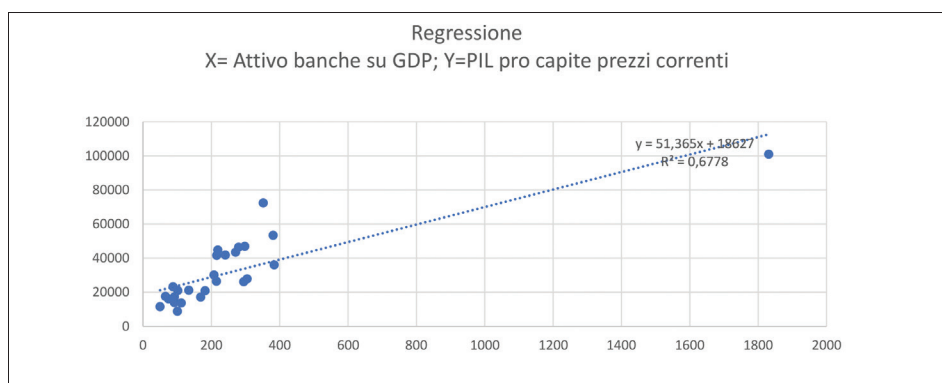
Fonte: European Central Bank.

**Figura 2 – EU: banche, numero e addetti, 2019\***



Fonte: European Banking Federation.

\* Il numero delle banche in Italia a fine 2019 deve esser corretto (da 490 a 261) per tener conto della forte riduzione del numero delle BCC connessa alla formazione dei due Gruppi cooperativi significant (ICCREA) e Cassa Centrale Banca. Le LSI sono conteggiate, secondo lo schema BCE, “al massimo livello di consolidamento”, ovvero a quello di capogruppo. Le 39 BCC rimaste come LSI sono le Casse Raiffeisen della Provincia Autonoma di Bolzano, associatesi in un IPS.

**Figura 3 – EU: PIL pro capite (Y) e Attivi delle banche su PIL (X) 2019**

	<b>Attivo banche su GDP</b>	<b>PIL pro capite prezzi correnti</b>
Luxemb.	1831	100890
Ireland	352	72360
Denmark	381	53370
Sweden	280	46390
Netherlan.	298	46880
Austria	219	44780
Finland	271	43440
Belgium	216	41620
Germany	241	41800
France	384	36050
Italy	208	30050
Cyprus	295	26090
Spain	215	26420
Malta	305	27850
Slovenia	88	23170
Portugal	182	20840
Czechia	134	21140
Greece	169	17090
Slovakia	92	17250
Estonia	102	20930
Lithuania	66	17490
Hungary	91	14950
Poland	92	13900
Croatia	112	13660
Latvia	75	16020
Romania	50	11520
Bulgaria	101	8820

Fonte: Eurostat e European Banking Federation. Elaborazione dell'autore.

# Introduzione

Il vasto, documentato e analitico lavoro presentato in questo volume assume particolare rilevanza in un momento storico che, a causa degli effetti della pandemia nel pianeta e della guerra di nuovo in Europa, ha reso urgente una approfondita riflessione sul significato dell'interconnessione come elemento di trasmissione accelerata e moltiplicazione del rischio.

Nell'ambito dei sistemi economici è ormai opinione condivisa che la finanza e l'industria bancaria svolgano un ruolo centrale in questo meccanismo: possono essere veicoli di trasmissione e amplificazione del rischio sistemico (la crisi del 2008-2009 è un ricordo ancora vivido). Ma anche contenerlo: una banca di comunità assume e trasmette il rischio nel suo territorio di operatività e quindi per definizione lo contiene.

D'altra parte, la consapevolezza della trasmissibilità delle conseguenze dei rischi generati da una singola cooperativa bancaria a tutte le altre è sempre stata percepita nel Credito Cooperativo. Già nel 1977, prima delle direttive europee sul tema, le BCC-CR (uniche in Italia e in Europa) costituirono il *Fondo Centrale di Garanzia*, un fondo di liquidità costituito da tutte le Casse Rurali, finalizzato a sostenere quelle banche del sistema che avrebbero potuto avere – in futuro – necessità di sostegno patrimoniale.

Forte, infatti, era già allora la consapevolezza del potenziale rischio del contagio all'interno del Credito Cooperativo derivante dall'esercizio del credito.

Più di recente, a fronte dello sviluppo dei mercati finanziari, è maturata la generale consapevolezza che la finanziarizzazione del credito – quando questo viene mal dato – genera forme di contagio.

Il fallimento della Lehman Brothers (una banca d'affari diretta all'esercizio dell'attività finanziaria) ha emblematicamente dimostrato che non è il credito di per sé la fonte di "infezione contagiosa", ma la sua finanziarizzazione.

La costituzione del *Fondo Centrale di Garanzia del Credito Cooperativo* nella seconda parte degli anni '70 del secolo scorso – oltre a creare un cuscinetto comune e mutualistico per ammortizzare in modo solidale e sussidiario le conseguenze del credito anomalo – dimostra che la Categoria aveva da tempo maturato la consapevolezza del “destino comune” e che l’insuccesso di una Cassa Rurale ed Artigiana avrebbe avuto ripercussioni, anche di reputazione, sull’intera Categoria. Nonostante quindi la compiuta autonomia gestionale di ciascuna, le BCC al tempo avevano compreso che anche il “rischio di reputazione” può trasmettersi, con gravi conseguenze per tutto il sistema bancario cooperativo.

Ed è stato proprio tale convincimento a far maturare, circa trent’anni più tardi, l’idea di costituire il *Fondo di Garanzia Istituzionale*. Tale Fondo ottenne l’approvazione dello Statuto da parte della Banca d’Italia nel dicembre 2011, ma non divenne mai operativo a causa di incertezze interne al sistema del Credito Cooperativo e di carenza di determinazione da parte di chi avrebbe potuto accompagnare il sistema stesso verso una soluzione del tutto originale e innovativa.

A partire da quel primo impulso segnato dal *Fondo Centrale di Garanzia*, la “*safety net*” del Credito Cooperativo che si è successivamente sviluppata, sempre su spinta e coordinamento di Federcasse, ha individuato un ulteriore fattore rilevante di contenimento del rischio sistemico interno, ovvero il “*peer monitoring*”: il “*controllo reciproco*”. Esso faceva perno su specifiche funzioni affidate ad alcuni nodi della struttura a rete come le Federazioni locali e i Fondi di Garanzia, sia obbligatori sia volontari. L’efficacia di questo meccanismo proviene dall’allineamento degli incentivi dei partecipanti alla rete: ciascun membro della rete ha interesse a monitorare il livello di rischio assunto dagli altri al fine di evitare l’insorgere di rischio sistemico.

Nel primo capitolo del libro viene opportunamente analizzata questa tematica nell’ambito della trasformazione imposta dalla riforma del Credito Cooperativo del 2016-2018 che ha modificato la struttura della Categoria con l’avvio dei Gruppi bancari cooperativi in sostituzione della configurazione a rete. L’autore di questo capitolo, il prof. Pacelli, esamina nel dettaglio i possibili effetti, non univoci, che questa evoluzione può avere in termini di assunzione, gestione e trasmissione del rischio (all’interno e all’esterno della Categoria). Mi sembra condivisibile la conclusione che, per massimizzare i benefici di questa trasformazione, sia necessario trovare un equilibrio tra gli obiettivi perseguiti (rafforzamento della stabilità, economie di scala, autonomia gestionale, finalità della finanza cooperati-

va) e gli strumenti utilizzati (accentramento degli investimenti, direzione unitaria, valutazione dell'efficienza gestionale).

Le diverse componenti del Credito Cooperativo dovranno quindi interagire nel rispetto dei ruoli assegnati e degli obiettivi comuni, facilitando così l'allineamento degli incentivi e il raggiungimento di una sintesi superiore.

In questo quadro non possiamo dimenticare, come ci ricorda anche il prof. Pacelli, il ruolo svolto dalla normativa. I nuovi soggetti nati dalla Riforma, per operare con efficacia, necessitano di un quadro normativo adeguato e innovativo, che non li omologhi a tipologie esistenti ma differenti. È un modello culturale difficile da affermare nel contesto della regolamentazione e supervisione accentrata su scala europea (che ha abbracciato acriticamente il modello della “taglia unica”), ma imprescindibile per una corretta declinazione e implementazione degli obiettivi della Riforma.

Nel secondo e terzo capitolo, gli autori richiamano aspetti teorici e metodologici del rischio sistemico, offrendo un solido quadro di riferimento per l'analisi empirica svolta nel quarto capitolo dove si analizza il ruolo delle banche cooperative (europee e italiane) nella formazione e trasmissione del rischio sistemico.

I risultati ottenuti confermano che, proprio per le caratteristiche che le contraddistinguono, le banche cooperative svolgono una funzione mitigatrice della dinamica del contagio e quindi riducono il rischio sistemico complessivo. Questa conclusione offre una ulteriore conferma dell'insostituibile ruolo svolto dal Credito Cooperativo: in virtù delle sue specifiche caratteristiche di organizzazione e governance garantisce la diversità dell'ecosistema finanziario rafforzandone la stabilità.

Come ben sintetizzato dal titolo del libro, le BCC sono “troppo utili” (ai propri clienti e alla stabilità del sistema bancario) per permetterne un ridimensionamento. Questa ulteriore stagione, caratterizzata dall'adesione ai Gruppi bancari cooperativi BCC Iccrea e Cassa Centrale e al sistema di protezione istituzionale Raiffeisen, metterà alla prova le capacità e le risorse della categoria, ma richiederà anche un quadro normativo coerente e non penalizzante.

**Augusto dell'Erba**

*Presidente Federcasse*

*Federazione Italiana delle BCC-CR*