

L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo.  
Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano.

*Abstract*

This paper aims at assessing the willingness to amend the Italian legislation currently in force on cooperative credit institutions, by adopting a decree-law which provides for the consolidation of the Italian mutual banks (BCCs) under a single holding company. The study – analyzing the evolution of ‘Casse Rurali e Artigiane’ banks into ‘Banche di Credito Cooperativo’ (BCCs) – highlights how such a category of banks keeps maintaining its territorial vocation, given the active participation of shareholders to its operations.

The novel scheme envisaged in the decree-law eliminates this peculiarity since the new company structure moves the governance from a single shareholder to the holding; as a consequence, the decision-making process at the basis of corporate strategies will take place far from the BCCs’ surrounding territory. This may produce clear negative implications for SMEs in terms of funding and, additionally, new difficulties to be faced by this big group (in terms of size the third largest in Italy) which will compete with the two biggest Italian banking groups, of course more established from both the managerial and organizational side.

A more viable regulatory option would favor the introduction of several groups (if applicable at regional level) capable of re-activating a virtuous circle that – in accordance with BCCs’ operational peculiarities – will permit to mutual banks to restore profitability and, consequently, strengthen further their capital bases.

*Sommario:* 1. Premessa. - 2. Le BCC nel processo economico: evoluzione normativa e limiti della regolazione. - 3. L’esigenza di cambiamento e le indicazioni delle autorità di settore. - 4. Quale ‘modello’ organizzativo, per la conservazione della specificità cooperativa? - 5. I progetti di riforma delle Banche di Credito Cooperativo ... - 6. *Segue:* il gruppo bancario cooperativo... - 7. *Segue:* ... valutazioni critiche. - 8. Verso la fine del localismo bancario? - 9. Il rinnovato assetto della soggettività cooperativa in una diversa ipotesi ricostruttiva.

1. In una recente intervista il *Premier* Renzi, nel rivendicare il ruolo del Governo nelle decisioni per il consolidamento del sistema bancario, ha ribadito di non volersi tirare indietro di fronte alle proprie responsabilità, per cui dopo aver «sistemato le

popolari, tra mille polemiche», sarebbe stato suo intento «consolidare le banche del credito cooperativo, facendone uno dei gruppi bancari più solidi sul modello del Crédit Agricole». <sup>1</sup> Queste affermazioni incidono sulla storia, sulla tradizione operativa, sull'esistenza stessa di una importante parte del settore creditizio italiano, ipotizzando modifiche strutturali dello stesso che necessitano di un'attenta, preventiva valutazione da parte degli studiosi della materia, in considerazione delle rilevanti implicazioni di una riforma siffatta sul piano socio economico, oltre che tecnico giuridico. Da qui la specifica rilevanza della riforma legislativa, che sarà disposta con un d.l. di prossima emanazione, la quale, come qui di seguito si tenterà di dimostrare, segna una svolta epocale nella cooperazione di credito.

Innovare l'attuale assetto organizzativo delle Banche di Credito Cooperativo significa, infatti, segnare una realtà che, all'interno del sistema finanziario italiano, ha avuto un suo peculiare processo evolutivo che, per un verso, ne ha distinto l'essenza dall'altra categoria di banche cooperative, rappresentata dalle popolari, per altro ha esaltato la caratteristica *tipologica* della partecipazione dei soci alla gestione aziendale. Conseguentemente, qualsivoglia ipotesi riformatrice - per quanto giustificata, come preciserò qui di seguito, dall'esigenza di prevenire le ripercussioni negative di pregresse carenze, evidenziate dalla recente crisi - non può prescindere dal riferimento al contesto complessivo che le BCC esprimono, caratterizzato da un forte ancoraggio al modello cooperativistico, diversamente da quanto è avvenuto per le banche popolari. <sup>2</sup> Va da sé che il legislatore, nel ricercare la coerenza disciplinare dell'intervento normativo ora proposto, deve tener conto della specificità del fenomeno in osservazione, evitando le *lusinghe* di una facile equiparazione delle categorie bancarie riconducibili alla fattispecie 'cooperativa di credito' ovvero ritenendo *tout court* possibile l'inquadramento delle BCC in modelli per certi versi similari adottati in paesi d'oltralpe.

Il buon esito della riforma in parola è, a mio avviso, direttamente correlato alla capacità del regolatore di realizzare schemi ordinatori che - nel recare innovazioni coerenti con la mutata cornice socioeconomica di riferimento - siano rispettosi della specificità che, nel tempo, ha caratterizzato detta categoria di banche. Pertanto, compito dell'interprete è quello di individuare e circoscrivere gli elementi caratterizzanti della figura soggettiva in parola, nel riferimento all'essenza cooperativa che la quali-

---

(\*) Testo della relazione svolta nella tavola rotonda su «L'autoriforma delle Banche di credito cooperativo», tenuta presso l'Università LUISS - G. Carli di Roma il 3 febbraio 2016.

<sup>1</sup> Cfr. l'editoriale *Matteo Renzi: "Dopo Natale riformeremo le banche del credito cooperativo"*, pubblicato da *L'HUFFINGTON POST* del 6 dicembre 2015.

<sup>2</sup> Da oltre mezzo secolo la dottrina ha evidenziato che le banche popolari hanno dismesso lo scopo sociale proprio delle «cooperative», sostenendo al riguardo che le medesime non *riproducevano* più la *sostanza* di queste ultime, cfr. per tutti FERRI, Gius., *Banca popolare*, in *Enc. dir.*, Vol. V, p. 13.

fica, per poi valutare se (ed in quale misura) i contenuti della riforma in parola possono incidere negativamente sulla continuità di forme operative storicamente orientate al localismo bancario e, dunque, allo sviluppo dell'economie zonali.

Si delinea, quindi, un ambito d'indagine nella quale - muovendo dall'analisi del processo evolutivo delle casse rurali ed artigiane, prima, delle BCC, poi - viene sottoposto a verifica l'intento legislativo di modificare la regolazione vigente. Tale verifica muove dalla consapevolezza che è improcrastinabile la ricerca di un modello organizzativo idoneo a superare le difficoltà affrontate, nei tempi recenti, da numerose banche cooperative per finanziare l'economia reale; essa, tuttavia, vuole evidenziare come il perseguimento di un obiettivo siffatto - connesso al rinnovamento della capacità di ricapitalizzazione per lo svolgimento di un'attività divenuta oggi particolarmente rischiosa -, per quanto in più occasioni sollecitato dalle autorità di settore, non può risolversi in un'azione negatoria della realtà cooperativa.

Da qui la necessità di valutare la portata del d.l. governativo di prossima emanazione, i cui contenuti sono incentrati sulla costituzione di un 'gruppo cooperativo', recando innovazioni che potrebbero avere un effetto dirompente sulla funzione da sempre svolta dalle banche in esame. Accertare i confini entro cui le istanze riformatrici, rappresentate dall'Esecutivo, possono trovare applicazione (*i.e.* le modalità che evitano conseguenze distoniche sul sistema creditizio) è l'ambizioso traguardo che qui ci si propone; ciò nella consapevolezza che tale meta è raggiungibile solo attraverso una difficile opera di conciliazione tra interessi talora divergenti e previa individuazione dei correttivi in grado di conciliare le esigenze presenti con le tradizionali prerogative delle BCC, se del caso superando consolidate posizioni di potere orientate prevalentemente all'autoconservazione.

2. Sono comunemente note le origini delle banche di credito cooperativo, risalenti alla fine del sec. XIX e, più precisamente, agli *input* dati dall'enciclica *Rerum novarum*, cardine della dottrina sociale della Chiesa cattolica, all'integrazione dei ceti medi rurali emarginati dalla vita economica e politica dello Stato post-unitario.<sup>3</sup> La ricerca di schemi di organizzazione sociale in grado di interpretare in chiave etica i rapporti finanziari e, dunque, di conferire peculiare centralità ai valori dell'uomo trova, infatti, adeguata esplicitazione nella 'formula cooperativa' che, attraverso un peculiare meccanismo partecipativo, consente il collegamento dell'attività svolta dall' en-

---

<sup>3</sup> In argomento cfr. tra gli altri, QUADRIO CURZIO, *Riflessioni su principi di economia sociale di mercato*, in AA.VV., *L'economia al servizio dell'uomo. Valori di efficienza*, a cura di Lombardini e Tripoli, Bologna, 1994, p. 35 ss. Per un'analisi del rilievo svolto dal movimento cattolico nel campo della cooperazione di credito v. CAROLEO, *Le banche cattoliche dalla prima guerra mondiale al fascismo*, Milano, 1976, *passim*.

te societario ad uno scopo *mutualistico* e, dunque, all'organizzazione di interessi differenti da quelli dell'impresa.

Tale formula trova piena validazione in ambito bancario nella figura delle 'casse rurali ed artigiane', nelle quali la mutualità si traduce in forme operative che se, per un verso, sono destinate a dispiegarsi al di fuori di intenti puramente speculativi (a fondamento, talora, dell'azione di altre categorie di banche), per altro comportano una forte interazione dei singoli al 'buon andamento gestionale' si estrinseca nell'accettazione di vincoli operativi di vario genere. Da qui il solidarismo di base che connota le relazioni che si individuano all'interno di tale categoria di banche, nelle quali la figura del socio insieme 'consumatore di credito e banchiere' assurge a presupposto nel legittimare la costrizione delle posizioni soggettive individuali in vista del perseguimento di interessi collettivi.<sup>4</sup>

Il regolatore speciale riconosce la realtà cooperativa nel quadro del pluralismo soggettivo creditizio e nella cd. legge bancaria del 1936, all'art. 5, annovera le 'casse rurali ed artigiane' tra le categorie degli appartenenti al settore. Va sottolineato, peraltro, l'atteggiamento restrittivo tenuto dal legislatore nei confronti di queste ultime, sottoposte dal T.U del 1937 a significativi vincoli disciplinari che, segnandone la storia, hanno consentito di mantener ferma nel tempo l'originaria essenza mutualistica (conservata al prezzo di una ridotta possibilità di modifiche degli assetti proprietari, di una significativa limitazione dell'operatività verso terzi, vincoli che finiscono con l'ingessare gli enti creditizi in questione).<sup>5</sup> Per converso, l'ordinamento riserva un diverso trattamento all'altra *species* di banche cooperative, le 'popolari', le quali sono esentate dai controlli sulle cooperative previsti dalla disciplina codicistica, sottratte a talune prescrizioni introdotte da leggi speciali (come il d.lgs n. 1577 del 1947, cd. legge Basevi) ed all'applicazione della l. n. 52 del 1992 che ha attuato la riforma delle società cooperative.<sup>6</sup>

Il testo unico bancario (d. lgs. n. 385 del 1993) ha tenuto ferma nelle BCC una piena rispondenza tra *nomen iuris*, causa mutualistica e regolazione; l'eliminazione di taluni vincoli (quali, ad esempio, la necessaria appartenenza dei soci a determinate categorie sociologiche, il superamento del carattere comunale delle casse rurali e degli stringenti ambiti della competenza territoriale, ecc.) non affranca tali banche da un sistema di regole che, anni addietro, non esitavo a definire «avaro» e «sacrificale».

---

<sup>4</sup> Così alcuni decenni or sono definivo la specificità relazionale che connota le cooperative di credito, v. CAPRIGLIONE, *Imprenditorialità bancaria e cooperazione di credito*, in *Banca e borsa*, 1982, I, p. 527.

<sup>5</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *Introduzione* a LOCATELLI - PAOLUCCI, *La banca di Cambiano e i suoi primi 120 anni. Origini, storia e prospettive del più antico istituto di credito cooperativo di Italia (1884-2004)*, Firenze 2004, p. 7 ss.

<sup>6</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *Le banche cooperative e il nuovo diritto societario. Problematiche e prospettive*, in AA.VV., *Le banche cooperative e il nuovo diritto societario*, Atti del Convegno di studio organizzato dalla Bcc di Cambiano, Firenze, 16 ottobre 2004.

L'attività svolta e la peculiare struttura organizzativa di detti enti creditizi - pienamente rispondente allo schema della 'cooperativa' disciplinato in sede codicistica - sono coerenti con i presupposti economici di una funzione socialmente utile; viene in evidenza, altresì, lo specifico ruolo, ad essi assegnato dal nostro ordinamento, di esprimere una progettualità orientata alla realtà locale e di provvedere ad un bisogno di credito che altrimenti resterebbe insoddisfatto.<sup>7</sup> Più in generale, trovano conferma le tesi che in passato, nell'interpretazione del disposto dell'art. 45 cost., avevano inquadrato tali banche nel modello costituzionale della «cooperazione protetta e incentivata», la quale ha riguardo ad una mutualità intesa come metodologia operativa idonea al conseguimento di interessi collettivi.<sup>8</sup>

All'inizio di questo millennio, la riforma del diritto societario - nel prendere atto dei profondi cambiamenti che, nel tempo, hanno interessato alcune società cooperative - incentra l'unitarietà del fenomeno nella specificità della struttura societaria nella quale esso trova estrinsecazione.

Viene, quindi, introdotta la possibilità di optare per forme di «mutualità non prevalente»; scelta senz'altro consentita in punto di regolamentazione alle 'popolari', lasciate libere di assecondare la loro tendenza evolutiva verso il modello della società per azioni, negata alle BCC, cui è impedito di determinarsi nelle modalità ritenute ottimali in una prospettiva di crescita. E' evidente come la non applicabilità a queste ultime delle previsioni del nuovo diritto societario si sia tradotta nella conservazione di un apparato disciplinare che ne vincola le capacità espansive, stante l'obbligo alle medesime imposto di operare «prevalentemente a favore dei soci». Ne è conseguita una sostanziale costrizione di tali banche negli ambiti della 'gestione di servizio', con ovvie limitazioni delle possibilità di crescita, che nel passato un'attenta dottrina aveva ritenuto fosse stata accentuata dalla regolazione secondaria.<sup>9</sup> I vincoli sopra indicati se, da un lato, hanno preservato la forte funzione locale (*rectius*: sociale) di almeno una parte delle banche di credito cooperativo, dall'altro hanno dato la stura a problematiche economico-organizzative: in un contesto di riferimento mutato rispetto a

---

<sup>7</sup> Cfr. PRESTI, *Il governo delle banche popolari e di credito cooperativo*, in *Le banche cooperative. Funzione economica e forme giuridiche*, Milano, 1999, p. 15 ss

<sup>8</sup> Cfr. per tutti NIGRO A., *Commento all'art. 45 cost.*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, tomo III, Bologna Roma, 1980, p. 1 ss. Nel tempo la dottrina ha ulteriormente sottolineato il riconoscimento nella Costituzione dell'intrinseca funzione sociale svolta dalla cooperazione, espressione riferita in modo ormai univoco a "imprese in forma di società cooperativa", caratterizzate dalla centralità dell'elemento personale, a fronte di una rilevanza "minore" dell'elemento patrimoniale; v. tra gli altri. LOTITO, NARDELLA, *Commento sub art. 45 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, vol. I, Milano, 2006, p. 920 ss; CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2011; COCOZZA, *La "Costituzione economica"*, in *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di Pellegrini, Padova, 2012, p. 37 ss.

<sup>9</sup> Cfr. BELLI, *Il credito agrario nel t.u. (credito agrario o credito all'agricoltura?)*, in *Atti del Convegno* a cura dell'IDAIAC, 1- 2 giugno 1995, Milano, 1996, p. 89 ss.

quello in cui le BCC sono nate e si sono sviluppate, i limiti ai margini di operatività con i *non soci* hanno favorito, infatti, il frequente ricorso a meccanismi di ammissione facilitata di clienti affidati, soci fittizi privi certamente di una convinta adesione alla realtà cooperativa e del consapevole intento di perseguirne i valori.

3. In presenza di una regolazione che di certo non ha favorito lo sviluppo delle BCC, l'erompere della crisi del 2007 fa emergere i limiti che contraddistinguono la struttura patrimoniale di molte di esse; il meccanismo dell'*autofinanziamento*, che (per usare le parole del Governatore Visco) ne costituisce la primaria fonte di alimentazione, si rivela insufficiente nel fronteggiare gli effetti negativi di un'operatività svolta, in via prevalente, nei confronti di categorie imprenditoriali (medie e piccole imprese) da annoverare tra quelle più colpite dai tristi eventi che, negli ultimi anni, hanno imperversato nel nostro Paese.

Prevenire le difficoltà - che hanno visto, nei tempi recenti, molte banche di credito cooperativo sottoposte a procedure di commissariamento da parte delle autorità di settore<sup>10</sup> - significa, nel contesto testé delineato, ricercare le forme tecniche che consentano, per un verso, la possibilità di incrementare i livelli patrimoniali di tali enti creditizi, per altro l'apertura a forme operative in grado di attuare una più congrua diversificazione dei rischi. Spinge verso un obiettivo siffatto anche l'esigenza di rinvenire al più presto misure idonee alla 'copertura di rischi' che, ove non adeguatamente controllati e gestiti, potrebbero esporre le banche in parola alle conseguenze della rigorosa applicazione dei «piani di risoluzione» delle crisi previsti dalla normativa di recepimento della direttiva n. 2014/59/UE e del regolamento n. 2014/806/UE, che a loro volta traspongono nella disciplina delle crisi significativi vincoli all'erogazione di «aiuti di Stato» alle banche.<sup>11</sup> Non a caso è stato di recente puntualizzato che «la rivoluzione che il mondo cooperativo italiano sta portando avanti non nasce da un problema di crisi da risolvere, ma dalla necessità di adeguarsi alle nuove regole sulla liquidità, sulla dotazione di capitale e sulla governance introdotte dall'unione bancaria».<sup>12</sup>

Sono lontani i tempi in cui il problema della ricapitalizzazione delle banche di credito cooperativo appariva risolvibile mediante il ricorso all'istituto del «prestito dei soci», del quale - agli inizi degli anni '80 del novecento - auspicavo l'introdu-

---

<sup>10</sup> Ci si riferisce, in particolare, al significativo numero di 'procedure di amministrazione straordinaria' esistenti alla fine del 2014, quale risulta dall'elenco pubblicato sul sito [www.bancaditalia.it/vigilanza/avvisi/elenco/Amm\\_straord.pdf](http://www.bancaditalia.it/vigilanza/avvisi/elenco/Amm_straord.pdf)

<sup>11</sup> Cfr. ROSSANO D., *Nuove strategie per la gestione delle crisi bancarie: il bail-in e la sua concreta applicazione*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2016.

<sup>12</sup> Cfr. l'editoriale di SERAFINI, *La riforma delle BCC verso il decreto*, visionabile su [www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-01-26/riforma-bcc-il-decreto-063522](http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-01-26/riforma-bcc-il-decreto-063522).

zione, in linea con quanto era dato riscontrare in alcuni paesi stranieri nei quali detta forma di patrimonializzazione faceva registrare riflessi positivi sotto molteplici aspetti.<sup>13</sup> Le profonde innovazioni recate al nostro ordinamento finanziario dall'intervento sempre più pervasivo del legislatore europeo, a sua volta condizionato dalla dimensione globale dei fenomeni economici, rendono necessaria una diversa forma d'intervento al fine di conseguire un'equilibrata ridefinizione della struttura patrimoniale degli enti creditizi in parola. Naturalmente, è compito del regolatore nazionale individuare linee riformatrici della categoria bancaria in osservazione nelle quali l'intento di risolvere i nominati problemi delle BCC venga realizzato in modalità che preservino l'associazionismo, lo spirito mutualistico, la specificità funzionale che da sempre ne ha caratterizzato l'essenza.

Alla luce di quanto precede si comprende l'orientamento delle autorità di settore, le quali di recente sono intervenute sull'argomento per fornire utili indicazioni in vista di un cambiamento strutturale degli enti di cui trattasi; innovazione da attuare, peraltro, evitando i traumi di opzioni normative contraddittorie rispetto alla logica partecipativa espressa dalla cooperazione di credito o, comunque, in modalità non coerenti con i *valori* alla medesima sottesi. Ci si riferisce, in particolare, ai suggerimenti contenuti nell'ultima *Relazione* della Banca d'Italia, nonché a talune precisazioni formulate dal Governatore di quest'ultima, con cui è stata sottolineata - in linea con i profili evolutivi in passato rappresentati dall'Organo di vigilanza - la «rilevanza delle iniziative avviate .... per accrescere la coesione interna al sistema, l'integrazione della rete e la capacità di gestire situazioni di crisi», nonché la necessità di guardare favorevolmente i meccanismi che «coniugando il modello cooperativo con quello d'impresa» abbiano di mira un'«adeguata organizzazione» ed un «efficace governo societario».<sup>14</sup>

Più in particolare, viene in considerazione l'*input* a perseguire «forme di integrazione basate sull'appartenenza a gruppi bancari», in vista della possibilità di «continuare a sostenere territori e comunità locali preservando lo spirito mutualistico». All'uopo - nel segnalare la presenza in «altri paesi dell'area dell'euro ..(di).. sistemi bancari cooperativi ...dotati.. di assetti organizzativi fortemente integrati, con modelli capaci di realizzare economie di scala, meccanismi unitari di controllo dei rischi, reti di protezione della liquidità e della solvibilità delle banche aderenti»<sup>15</sup> - sono state richiamate le 'proposte' dell'associazione di categoria impegnata nella formulazione di un «progetto di autoriforma»,<sup>16</sup> per la cui realizzazione l'autorità di settore lascia aper-

---

<sup>13</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *Imprenditorialità bancaria e cooperazione di credito*, cit. p. 544 ss.

<sup>14</sup> Cfr. TARANTOLA, *Il credito cooperativo: le sfide di un modello*, intervento all'Assemblea annuale delle BCC, Roma, 27 novembre 2009.

<sup>15</sup> Cfr. VISCO, *Intervento alla Giornata Mondiale del Risparmio del 2015*, p. 11.

<sup>16</sup> Cfr. BANCA D'ITALIA, *Relazione per l'anno 2014, Considerazioni finali*, p. 14.

ta la opzione tra «l'ipotesi di un gruppo unico» ed una diversa soluzione pluralistica («più di uno»), la quale viene comunque reputata idonea a conseguire «maggiore capitalizzazione, più elevati livelli di efficienza, miglioramento del governo societario».<sup>17</sup>

Si delinea, dunque, una realtà in trasformazione nella quale il mantenimento delle prerogative delle BCC è legato alla definizione del loro nuovo assetto organizzativo, in cui una *governance* in grado di affrontare con successo le sfide di un mercato finanziario globalizzato (che richiede la capacità di diversificare i rischi e di soddisfare l'esigenza di elevati livelli di patrimonializzazione) va necessariamente conciliata con la possibilità di «continuare a servire le finalità mutualistiche»<sup>18</sup>. E' questo il difficile compito che il regolatore è chiamato a svolgere al fine di mantenere (*rectius*: ridefinire) un equilibrato rapporto tra istanze riformatrici e rispetto dei *valori* consacrati dal legame della cooperazione di credito al territorio, al sostegno delle PMI.

4. Per orientare l'interprete nella valutazione della complessa realtà in cui va collocata la problematica che ci occupa occorre far riferimento ai profondi cambiamenti istituzionali registrati nell'UE a seguito della crisi finanziaria e dei debiti sovrani. Ed invero la ricerca del modello organizzativo ottimale per la conservazione della specificità cooperativa bancaria deve tener conto dell'incidenza che su quest'ultima esercitano le trasformazioni dell'apparato di controllo europeo e, in particolare, della imposizione di regole (a quest'ultimo riconducibili) che, a fini di stabilità, vincolano gli *asset* patrimoniali degli appartenenti al settore del credito.

Tralasciando in questa sede l'analisi delle modifiche che hanno interessato l'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo,<sup>19</sup> meritevole di considerazione è la finalità sottesa alla costruzione dell'Unione Bancaria Europea la quale - com'è noto - individua un imponente progetto politico volto a spostare a livello sovranazionale non solo la regolamentazione finanziaria, ma anche la vigilanza sulla sua attuazione attraverso un sistema di controllo unitario e omogeneo per tutti gli istituti di credito europei.<sup>20</sup> Si è, quindi, inteso ricondurre ad unitarietà (nell'ambito

---

<sup>17</sup> Cfr. VISCO, *Intervento...*, cit., loc. cit.

<sup>18</sup> Cfr. BARBAGALLO, *Audizione parlamentare tenuta nell'Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano*, Camera dei Deputati, Sesta Commissione Finanze, 9 dicembre 2015, p. 4 delle bozze di stampa.

<sup>19</sup> Cfr. tra gli altri FERRAN, *Understanding the New Institutional Architecture of Eu Financial Market Supervision*, in *Legal Studies Research. Paper Series*, University of Cambridge, Faculty of Law, n. 20/2011, p. 34 ss.; TROIANO, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo*, in AA.VV., *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di Pellegrini, Padova, 2012, p. 552 ss.; PELLEGRINI, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2012, I, p. 54 ss.; LASTRA, *Legal and Regulatory Responses to the Financial Crisis*, *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 100/2012*, 2012.

<sup>20</sup> Sintomatico, al riguardo, è il discorso tenuto dal Presidente Barroso durante la sessione di lavoro del vertice del Consiglio di giugno 2012 nel quale così si è espresso: «*We have agreed a convincing vision for a strengthened economic*

dell'area euro) la funzione di controllo dando vita all'SSM, meccanismo che si propone di raggiungere obiettivi di uniformità ed uguaglianza tra gli intermediari, cui si ricollegano più elevati livelli di concorrenza (e, dunque, la possibilità di migliorare il coordinamento e la cooperazione tra gli Stati); ed indubbiamente la presenza di un interlocutore unico a fronte dei soggetti abilitati dell'intera compagine europea, identifica l'indispensabile premessa di una parità di posizioni.

Ciò posto, va tenuto presente che l'esercizio dei poteri di supervisione (attribuiti alla BCE in base al disposto dell'art. 127 del TFUE) ricomprende - in aggiunta ad un apparato interventistico (*Supervisory Board e Governing Council*), destinato ad interagire con le cd. banche *significant* (con attivo superiore a 30 miliardi di euro) sottoposte al controllo diretto della Banca Centrale Europea - un'apposita «direzione generale» la quale, tra l'altro, impronta anche l'attività svolta dalle autorità nazionali sulle banche *less significant*, in vista dell'applicazione di medesimi *standard* e criteri di supervisione.<sup>21</sup> Coerente con tale costruzione appare la prospettiva di una estensione dell'attività di vigilanza del 'meccanismo unico' anche ad enti creditizi di contenute dimensioni, come quelli cooperativi; ciò giustifica le preoccupazioni esternate da noti esponenti bancari stranieri, venendo al riguardo in considerazione le tesi sostenute, in Germania, da Uwe Fröhlich, presidente della Federazione delle Banche Popolari e delle Banche Raiffeisen tedesche (BVR), cui sul piano delle concretezze fanno riscontro i processi di trasformazione attivati da un cospicuo numero di banche olandesi, nonché il progetto della banca francese Crédit Agricole di dotarsi di un IPS (Institutional Protection Scheme-Fondo di Garanzia Istituzionale).<sup>22</sup>

Meritevole di particolare attenzione è la menzionata posizione di Fröhlich il quale - pur condividendo l'idea, a fondamento dell'UBE, di correlare la maggiore stabilità bancaria dell'area euro all'indipendenza della supervisione dagli interessi nazionali - sottolinea «che la BCE sta iniziando a estendere la propria attività di vigilanza, che dovrebbe essere circoscritta alle grandi banche, anche alle altre realtà». Da qui l'impegno a potenziare la struttura federativa (BVR) del settore per affrontare le prossime

---

*and monetary union, and this is a point I would like to highlight particularly, following the report presented to the European Council on the genuine Emu»; in letteratura cfr. tra gli altri FERRAN e BABIS, The European Single Supervisory Mechanism, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 10/2013 ; TROEGER, The Single Supervisory Mechanism - Panacea or Quack Banking Regulation?, European Business Organization Law Review, Forthcoming Safe Working Paper No. 27/ 2013), CAPRIGLIONE, European Banking Union. A challenge for a more united Europe, in Law and Economics Yearly Review, 2013, p. 5 ss.*

<sup>21</sup> Rilevante, al riguardo, è la possibilità per la BCE di avocare a sé la *vigilanza diretta* su banche originariamente sottoposte al controllo di un'autorità nazionale.

<sup>22</sup> Cfr. GATTI, *I 400 giorni che sconvolsero il Credito Cooperativo Europeo*, nella rubrica *Bisbetica* della rivista *Credito Cooperativo*, novembre 2015, visionabile su [http://www.creditocooperativo.it/news/dettaglio\\_news.asp?hNewsID](http://www.creditocooperativo.it/news/dettaglio_news.asp?hNewsID)

sfide<sup>23</sup>; impegno cui fa da *pendant* l'annuncio della fusione di due tra le più grandi banche cooperative della Germania la *DZ Bank* e la *WGZ Bank*, cui consegnerà la creazione del «country's third-largest bank by total assets after Deutsche Bank ....and Commerzbank», come puntualizza la stampa specializzata e, dunque, la prospettiva di possibili altre forme di integrazione tra le 1.047 *raiffeisen* e *popolari* del sistema bvr.<sup>24</sup>

E' evidente come sussista una diffusa incertezza sulle ripercussioni a livello di medio piccole banche delle recenti riforme istituzionali che hanno innovato il volto del sistema finanziario dell'UE. Si guarda con crescente attenzione alla possibilità di uscire dall'*impasse* in cui la crisi finanziaria ed il regime disciplinare a questa conseguito hanno posto molte banche cooperative ipotizzando forme di integrazione variegata, destinate a migliorarne la *governance* ed a risolvere i loro molteplici problemi (*in primis*: il rapporto con gli orientamenti di politica monetaria e di supervisione creditizia espressi dalla BCE).

In tale contesto si colloca anche la posizione assunta dall'autorità di controllo italiana la quale, come si è in precedenza sottolineato, dopo il riordino delle banche popolari<sup>25</sup>, ha ribadito, in più occasioni, la necessità di dar vita ad «una riforma del credito cooperativo», sì da potenziare le capacità di dotazione patrimoniale delle BCC, il cui incremento è indispensabile in considerazione dei livelli di copertura delle partite deteriorate. Non si può tralasciare di osservare, tuttavia, che detto orientamento decisionale - per quanto giustificabile con riguardo alla definizione di un «nuovo quadro normativo della risoluzione delle crisi, dati anche i vincoli posti dalla normativa sugli aiuti di Stato»<sup>26</sup> - può dare adito al dubbio di essere in presenza di una logica dimissoria dell'autorità domestica (presupposto di una semplificazione dei processi di vigilanza) al presente applicabile nei confronti delle piccole/medio banche (tuttora assoggettate al suo controllo), ma che in prospettiva potrebbe riguardare anche altri aspetti dell'attività di supervisione.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Cfr. l'intervista a Uwe Fröhlich pubblicata da *ilMagazine* col titolo « Se l'Unione bancaria renderà il sistema più stabile, è tutto da vedere», visionabile su <http://magazin.raiffeisen.it/it/se-lunione-bancaria-rendera-il-sistema-finanziario-piu-stabile-e-tutto-da-vedere/>, ove si fa riferimento all'imposizione di «obblighi sempre più incalzanti in materia di segnalazioni, che per le singole banche cooperative comportano fardelli amministrativi non indifferenti... (traducendosi)...in una doppia vigilanza... (da considerare)... eccessiva».

<sup>24</sup> Cfr. l'editoriale *Germany's DZ Bank and WGZ Bank Announce Merger. The two cooperatives will become the country's third-largest bank by assets*, pubblicato da *The Wall Street Journal* del 19 novembre 2015.

<sup>25</sup> Ci si riferisce alle significative innovazioni recate dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, con la quale è stato previsto un iter procedimentale variegato per la trasformazioni in società per azioni delle 'banche popolari', i cui tratti disciplinari sono stati modificati; cfr. AA.VV., *La riforma delle banche popolari*, a cura di Capriglione, Padova, 2015.

<sup>26</sup> Cfr. Cfr. VISCO, *Intervento...*, cit., loc. cit.

<sup>27</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *Considerazioni a margine di un provvedimento della Banca d'Italia sull'entrata in funzione del single supervisory mechanism*, in *Apertacontrada* del 18 novembre 2014.

Indubbiamente, l'esigenza di rinnovamento delle BCC dianzi sottolineata richiede un intervento disciplinare che - nel ridisegnare le modalità organizzative della complessa realtà fenomenica rappresentata dal credito cooperativo - consegua più elevati livelli di stabilizzazione degli appartenenti alla categoria, da realizzare attraverso forme di maggiore patrimonializzazione (*i.e.* incrementi del 'capitale proprio') ed una appropriata attività amministrativa e di controllo. C'è da chiedersi, tuttavia, se le limitazioni che nelle medesime connotano la distribuzione degli utili ai soci (dovendo essi, almeno nella misura del 70%, essere destinati a riserva legale), la specificità della funzione svolta (orientata in via primaria alla gestione di un servizio da offrire ai soci a costi inferiori a quelli di mercato), l'esclusione per esse di forme operative particolarmente rischiose (quali le attività in 'derivati') non identifichino di per sé l'oggetto di una modifica normativa in grado di avviare a soluzione il problema della capitalizzazione di tali banche, sia pure in modalità diverse da quelle riferibili a quelle medio/grandi.

In altri termini, anche alla luce di una più attenta comparazione con le realtà cooperative esistenti in altri paesi dell'area euro, necessita - a mio avviso - valutare con attenzione la tesi dell'aggregazione delle banche di credito cooperativo italiane in un unico 'macro gruppo' ovvero se non debba ritenersi preferibile una forma di integrazione che faccia riferimento ad un numero, sia pur limitato, di strutture siffatte. Ed invero occorre evitare - attraverso un semplicistico approccio *one size fits all* - soluzioni non solo poco idonee alla conservazione della specificità cooperativa, bensì non coerenti con le previsioni di carattere generale contenute nella disciplina bancaria (e, in particolare, con talune indicazioni legislative recentemente espresse in occasione della 'riforma delle banche popolari'); donde l'esigenza di guardare con interesse, per una rinascita della categoria, anche a differenti ipotesi ricostruttive nelle quali i vantaggi di un assetto fortemente integrato non si conseguono a danno dell'essenza cooperativa.

5. L'invito al cambiamento formulato dalle autorità di settore non è restato senza ascolto e taluni progetti di riforma sono stati elaborati nelle competenti sedi federative del movimento cooperativo.<sup>28</sup> La ricerca delle modalità tecniche idonee a conseguire un compiuto rinnovamento della categoria è stata completata dagli esiti di un 'seminario istituzionale' - tenuto presso le Commissioni riunite sesta della Camera

---

<sup>28</sup> La stampa specializzata dà notizia di sei o sette progetti, proposti da altrettante componenti centrali e periferiche del movimento bancario cooperativo, nessuno dei quali peraltro riesce a prevalere, presentando significativi punti deboli e posizioni spesso contrastanti, per cui non è fatta chiarezza su ciò che deve prevalere se «l'anima associativa del movimento ... (ovvero)... lo spirito imprenditoriale delle sue articolazioni», così l'editoriale dal titolo *Bcc, progetti di autoriforma a passo di gambero*, pubblicato da *Firstonline.info* del 15 maggio 2015.

(Finanze) e sesta del Senato (Finanze e Tesoro) - sulle tematiche sottese alla realizzazione di tali progetti, identificandosi nell'occasione le ragioni ed il quadro degli interventi da considerare necessari per la definizione di un modello strutturale in grado di opporsi alle attuali vulnerabilità delle BCC, «contribuendo a irrobustire le dotazioni patrimoniali delle banche più fragili del sistema»<sup>29</sup>.

A fronte di un progetto presentato da Federasse<sup>30</sup> - dichiarato dal suo Presidente «rispondente alle richieste delle Autorità centrali di migliorare la *governance* del sistema operativo»<sup>31</sup> - lo schema ordinatorio (individuato in detta sede istituzionale per l'assetto organizzativo degli enti creditizi in parola) che sembra prevalere (anche in base ai suggerimenti dell'esponente della Banca d'Italia) è quello del 'gruppo cooperativo paritetico'; è questo un modello caratterizzato dal legame, di natura convenzionale, tra le sue componenti le quali, attraverso un contratto di coesione, stabiliscono i diritti e gli obblighi degli aderenti verso il soggetto capogruppo dotato di poteri di direzione e coordinamento. Più in particolare, viene proposta una soluzione strutturale volta a garantire contestualmente unità strategica ed operativa delle società del gruppo, da attuare nel rispetto dell'autonomia di queste ultime, nonché delle regole prudenziali che ne assicurano la stabilità; consegue la previsione di obblighi contrattuali che dovrebbero, tra l'altro, predisporre meccanismi di 'garanzie incrociate', in grado di «mobilitare, all'occorrenza, le risorse patrimoniali e liquide interne al gruppo».<sup>32</sup>

E' evidente l'importante ruolo che il progetto in parola ascrive alla capogruppo, cui viene riconosciuta natura di società per azioni (più precisamente di una *s.p.a. bancaria*, come è stato puntualizzato dal citato esponente della Banca d'Italia) con incisivi poteri di direzione e coordinamento. Va subito rilevato, peraltro, che la fattispecie sopra delineata non appare *tout court* in linea con le caratteristiche proprie della omologa figura disciplinata dall'art. 2545 *septies* cod.civ., al di là del richiamo nominalistico che ne vien fatto. Come acutamente è stato, al riguardo, sottolineato «la forma della capogruppo è una spa» e non quella cooperativa prevista dalla normativa

---

<sup>29</sup> Cfr. BARBAGALLO, *Intervento al 'Seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma del settore delle banche di credito cooperativo'*, Senato della Repubblica, Roma, 15 ottobre 2015, p. 3.

<sup>30</sup> Le linee dispositive di tale progetto sono state recentemente ripercorse nell'editoriale intitolato *Banche cooperative. Che cosa cambia*, di FUBINI, pubblicato dal *Corriere della sera* del 11 gennaio 2016, visionabile su [www.corriere.it/economia/16\\_gennaio\\_11/banche-tutte-novita-le-cooperative-ecco-cosa-cambia-5b8b9134-b82c-11e5-8210](http://www.corriere.it/economia/16_gennaio_11/banche-tutte-novita-le-cooperative-ecco-cosa-cambia-5b8b9134-b82c-11e5-8210).

<sup>31</sup> Cfr. l'editoriale intitolato *A reform of One's Own: l'autoriforma delle banche cooperative di Federcasse*, pubblicato da *Dailynews24*, visionabile su [www.dailynews24.it/a-reform-of-ones-own-lautoriforma-delle-banche-cooperative-di-federcasse](http://www.dailynews24.it/a-reform-of-ones-own-lautoriforma-delle-banche-cooperative-di-federcasse).

<sup>32</sup> Cfr. BARBAGALLO, *Intervento al 'Seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma del settore delle banche di credito cooperativo'*, cit. p. 6.

codicistica<sup>33</sup>; tale particolare modalità organizzativa - evidentemente finalizzata al superamento degli impedimenti che la speciale forma giuridica della cooperativa pone all'esigenza di un tempestivo rafforzamento patrimoniale delle banche di credito cooperativo<sup>34</sup> - incide sull'essenza degli enti creditizi in esame, ponendo delicati problemi di conciliazione con i criteri fondanti della mutualità.<sup>35</sup>

A ben considerare, l'integrazione delle BCC in un gruppo, come testè rappresentata, interagisce sulle modalità in cui si realizza lo scambio mutualistico tra la cooperativa e i soci. La struttura del gruppo, infatti, opera uno spostamento dell'asse portante del governo partecipativo dalla persona del socio all'azione della capogruppo, con ovvie conseguenze sulla possibilità di conservare integre le caratteristiche della *gestione di servizio*, quale presupposto di un'interazione della banca di credito cooperativo col territorio di riferimento e, dunque, della funzione di supporto delle economie locali che tradizionalmente essa esercita. Non a caso, un attento studioso sottolinea il «dualismo del fenomeno cooperativo» da ravvisare «nel fatto che si può scegliere tra avere una cooperazione che sia strumento di riscatto dei deboli... ed avere una più forte cooperazione, cioè una cooperazione come schema organizzativo del capitalismo sociale»<sup>36</sup>, fino ad oggi appannaggio delle 'banche popolari' nelle quali, com'è noto, sarebbe vano ricercare lo scopo mutualistico.

Si è in presenza, pertanto, di cambiamenti normativi che coinvolgono gli assetti disciplinari sia di diritto comune, che speciale. Con riguardo ai primi appare indispensabile un chiarimento normativo in ordine ai criteri da seguire per un'equilibrata redistribuzione di poteri e vantaggi all'interno del gruppo (si da evitarne l'identificazione in via meramente interpretativa, previo rinvio ai contenuti del contratto di adesione al medesimo). Un intervento dispositivo a livello di regolazione speciale si rende, poi, necessario al fine di assicurare una piena compatibilità della costruzione in parola con la normativa bancaria; e ciò non solo per superare le limitazioni poste dalla Banca d'Italia in materia di partecipazioni detenibili dalle BCC (al presente contenuta entro limiti predefiniti), ma anche per evitare discrasie sistemiche (e,

---

<sup>33</sup>Cfr. SABATELLI, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo*, in AA.VV., *La riforma delle banche popolari*, a cura di Capriglione, Padova, 2015, p. 210. Da segnalare, peraltro, la tesi di COSTI, *Il gruppo cooperativo bancario paritetico*, in *Banca e borsa* 2003, I, p. 379 ss, il quale sostiene che la cooperativa potrebbe anche non assumere il ruolo di capogruppo (fermo restando la necessità, nei gruppi bancari, di ascrivere tale posizione ad una banca o ad una società finanziaria).

<sup>34</sup> Cfr. VISCO, *Intervento al 21° Congresso Assiom Forex*, Milano, 7 febbraio 2015, p. 12, visionabile sul *sito* [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), ove si precisa «nelle banche di credito cooperativo le esigenze di rafforzamento patrimoniale possono trovare ostacolo nella loro speciale forma giuridica».

<sup>35</sup> Cfr. OPPO, *Mutualità e integrazione cooperativa*, in *I gruppi cooperativi*, a cura di Buonocore, Milano, 1997, p. 12 ss.

<sup>36</sup> Cfr. MONTEDORO, *Riforma delle banche popolari e profili costituzionali della cooperazione di credito*, in AA.VV., *La riforma delle banche popolari*, cit., p. 30.

dunque, dubbi interpretativi) in ordine alla proposizione di eventuali condizionamenti per assicurare la costituzione del gruppo (ad esempio: subordinando alla relativa adesione l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in forma di ente di credito cooperativo).

In altri termini, ritengo che una riforma epocale, come quella in considerazione, dovrebbe essere attuata in modalità coerenti con i canoni ordinatori che, fino ad oggi, hanno contraddistinto l'inserimento e la permanenza nel settore del credito dei soggetti abilitati di cui trattasi e, in particolare, con la loro specificità funzionale che si individua nello «spostamento della centralità della causa cooperativa dal momento mutualistico in senso proprio a quello territoriale».<sup>37</sup> Da qui l'esigenza di evitare nella riforma di cui trattasi forme costrittive di vario genere a carico delle BCC, imponendo ad esse ingiustificati vincoli (ad esempio: l'osservanza di limiti patrimoniali minimi) ovvero di limitazioni della loro autonomia che, oltre a far venir meno la garanzia di un equilibrato pluralismo bancario, incidono negativamente sull'osservanza del «principio di proporzionalità», posto dalla regolazione UE a fondamento di un'*eguaglianza effettiva* tra gli appartenenti al settore finanziario.

Alla luce di tali considerazioni sorprende l'evidente propensione del progetto di Federcasse per un unico gruppo cooperativo, al quale le banche della categoria dovrebbero prestare la loro adesione. E' di intuitiva percezione che siffatta ipotesi costruttiva - e, dunque, l'opzione per la grande dimensione, ad essa sottesa - è destinata ad incidere negativamente sui profili partecipativi delle compagini sociali cooperative; al di là di ogni formale assicurazione circa la conservazione di un «grado di autonomia gestionale delle Bcc *modulato* in funzione della meritevolezza e 'sulla base di parametri oggettivamente individuati' e ancora da definire». Diviene evanescente, in tale contesto, la 'valorizzare territoriale', relegata in un *wishfull thinking* di promesse dal dubbio esito; ciò, ovviamente, tacendo sulla inespresa prospettiva che correla l'adesione al gruppo alla possibilità, per tal via consentita alle BCC, di sottrarsi alla devoluzione delle riserve indivisibili ai 'fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione'.

Anche le indicazioni al riguardo formulate dalla Banca d'Italia *prima facie*, come si è sottolineato, sembrano orientate verso una riforma da realizzare mediante la costituzione di un gruppo bancario cooperativo *unico*;<sup>38</sup> esse non sono, tuttavia, preclusive della possibilità di «costituire più gruppi», tant'è che il menzionato

---

<sup>37</sup> Così OPPO, *Intervento* nel Convegno di studio organizzato dalla Bcc di Cambiano, cit., in AA.VV., *Le banche cooperative e il nuovo diritto societario*, cit., p. 56.

<sup>38</sup> Significativa, al riguardo, la considerazione del Governatore VISCO (cfr. *Intervento* alla Giornata Mondiale del Risparmio, cit., loc. cit.) «l'ipotesi di un gruppo unico, se condivisa all'interno della categoria, presenta sicuramente aspetti positivi».

esponente di tale autorità, rappresentando l'opportunità di individuare un «livello minimo di capitale» della capogruppo, ha sottolineato che quest'ultimo «non dovrebbe essere tanto elevato da inibire la possibilità, ove espressa dal mercato, di costituire più gruppi».<sup>39</sup> Una prospettiva siffatta - oltre ad evidenziare la disponibilità dell'Organo di vigilanza bancaria per soluzioni disciplinari conformi alle tendenze di mercato e, comunque, rispettose della specificità cooperativa - allontana ogni possibile dubbio in ordine alla configurabilità di un nesso tra l'opzione per un gruppo di dimensioni *significantive* (riconducibile, quindi, alla vigilanza della BCE) e l'intento di contenere l'onere delle responsabilità che su tale Organo gravano.

6. Alle richieste del Governo e alle sollecitazioni mosse dalla Banca d'Italia di procedere con urgenza non ha corrisposto una pronta attivazione dei soggetti chiamati ad autoriformarsi. Il progetto al riguardo espresso dal dibattito che, come si è in precedenza visto, si svolge tra i vertici federativi delle BCC e l'Organo di vigilanza non ha avuto pronta realizzazione con la conseguenza di lasciare all'Esecutivo il difficile compito di procedere all'identificazione del nuovo modello organizzativo della categoria. Il decreto legge di prossima emanazione - nell'intento di conformare la regolazione domestica alle esigenze disciplinari indicate dall'UE - si propone l'obiettivo di fornire lo schema ordinatorio destinato a riformare l'assetto delle banche di credito cooperativo italiane.

Al fine di salvaguardare la logica sistematica di un provvedimento normativo volto ad innovare una significativa parte dell'ordinamento del credito, il regolatore dovrebbe preoccuparsi di preservare alcune peculiari connotazioni della categoria bancaria in parola, riconducibili all'essenza cooperativa della stessa, come si è in precedenza sottolineato. Ho riguardo, in primo luogo, all'interazione che si realizza all'interno della struttura di tali enti tra compagine sociale ed individuazione dei piani operativi, l'una e l'altra biunivocamente protese verso forme di sviluppo socio-economico integrate nel territorio. Va, poi, considerata l'esigenza (di certo rilevante nelle determinazioni dell'intervento disciplinare in questione) di attivare un meccanismo organizzativo in grado di canalizzare congrui flussi finanziari verso detti intermediari, dovendosi per tal via rimediare alle carenze patrimoniali che, al presente, affliggono alcuni di essi, ponendo spesso notevoli impedimenti allo svolgimento di un'azione capace di promuovere lo sviluppo zonale.

---

<sup>39</sup> Cfr. BARBAGALLO, *Intervento al 'Seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma del settore delle banche di credito cooperativo'*, cit., p. 8; ID., *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, relazione tenuta in occasione di un incontro con la Federazione delle Cooperative Raiffeisen, Bolzano, 12 febbraio 2015, visionabile sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

Ciò posto, ed avendo riguardo alla configurazione del “gruppo cooperativo” - di cui si dà per certa l’adozione nel d.l. - è evidente come la prospettiva di una *holding* unica ‘con autonomia crescente per le partecipanti più virtuose’ offre un’ipotesi disciplinare non molto dissimile da quella prevista nell’originaria proposta di autoriforma presentata da Federcasse.

Va subito precisato che la configurazione di un ‘gruppo unico’, destinato ad aggregare tutti i soggetti della categoria, non viene meno anche nel caso in cui il d.l. dovesse articolare la costruzione in parola prevedendo la costituzione di “sottogruppi regionali”; ed invero, la presenza di questi ultimi, in base a noti principi di diritto societario, non incide sull’*unitarietà* del nuovo assetto organizzativo cui si ha riguardo. La previsione, poi, che eventualmente rimetta a forme disciplinari particolari la regolazione dei “sottogruppi” operanti in Regioni a statuto speciale non influisce sul vincolo che lega i soggetti aderenti alla struttura in parola, essendo destinata essenzialmente a prevenire questioni di illegittimità costituzionale (quali potrebbero essere sollevate di fronte a ipotizzabili violazioni di consolidati principi del nostro ordinamento giuridico).

Al di là di talune considerazioni di carattere generale relative all’inserimento delle BCC in un’unica struttura *omnicomprensiva* (volta, cioè, ad includere la totalità delle banche della categoria), di cui si dirà in seguito, va subito sollevato un dubbio di natura pragmatica: riuscirà la capogruppo ad imporre le proprie direttive alle banche di credito cooperativo partecipanti? Si tratta di una non banale questione di *enforcement*. Qualora la risposta fosse affermativa, non sembra sussistano dubbi nel ritenere che si sta celebrando la fine del credito cooperativo e la creazione del terzo gruppo bancario italiano, costretto ad adeguarsi presto alle logiche che presiedono al funzionamento dei primi due. Se, invece, essa dovesse essere negativa, è evidente il rischio di essere in presenza di un «gigante senza testa dal ventre molle», con poche *chance* di successo nel confronto con concorrenti di pari grandezza. Ciò a meno che il ruolo della *holding* non venga ridimensionato in chiave di mero facilitatore (*i.e.* società accentrata) nello svolgimento di servizi finanziari; in questo caso, peraltro, la coerenza logico giuridica imporrebbe un’adesione al gruppo di carattere facoltativo, restando fermi gli incentivi più o meno cogenti a perseguire scelte aggregative.

Va da sé che, in tale premessa, una più approfondita definizione del ruolo della *holding* sarebbe necessaria per salvaguardare l’assetto di «rete» delle BCC, che meglio si adatta ai caratteri che va assumendo l’economia reale. E’ appena il caso di far presente che, secondo recenti orientamenti della dottrina economica, la produzione del futuro, sia di beni che di servizi, sarà fondata non più sull’azione di soggetti dalla gigantesca struttura (come quelli che hanno caratterizzato lo sviluppo industriale della fine del secolo scorso), bensì su ‘reti flessibili’ di imprese medio-piccole,

capaci di aggregarsi e disaggregarsi in ragione dei mutamenti del contesto di riferimento. E' bene, pertanto, che al nostro regolatore non sfuggano le esigenze della c.d. *impresa olonico-virtuale*, cui da tempo si ha riguardo nella letteratura economica aziendalistica che analizza i modelli produttivi;<sup>40</sup> questi ultimi necessitano, infatti, del supporto di intermediari finanziari anch'essi di carattere fondamentalmente virtuale, composti da una rete flessibile di soggetti, capace di superare agilmente i confini delle singole giurisdizioni.

Sotto un profilo giuridico sistematico, vanno poi evidenziati i limiti della formula legislativa che il d.l. sopra richiamato si propone di adottare nel corrispondere, in maniera adeguata, al soddisfacimento delle finalità proprie delle BCC, che in precedenza si sono analizzate.

È appena il caso di rammentare l'incidenza negativa sulla causa negoziale delle società cooperative recata da una eccessiva crescita dimensionale, la quale ostacola la conservazione delle caratteristiche operative dei soggetti bancari in osservazione, determinando una sostanziale dissociazione tra gestione aziendale e sua destinazione funzionale al territorio. A ciò si aggiungano numerosi altri problemi la cui soluzione condiziona la validità della figura societaria che si intende realizzare. In particolare, vengono in considerazione la discutibile natura di «s.p.a. bancaria», (ascritta alla capogruppo allo scopo di attrarre capitali esterni al mondo cooperativo), nonché l'ipotizzabile contrasto fra l'interesse di un gruppo di ampiezza nazionale e quello di singole banche ad esso aderenti, le quali talora sono allocate in realtà significativamente lontane dal centro decisionale delle politiche di investimento.

Qualora, poi, il d.l. prevedesse la possibilità per la *holding* di nominare e/o revocare singoli amministratori, fino all'intera maggioranza dei CdA delle BCC aderenti, si verserebbe in presenza di una chiara opzione normativa per la prevalenza dell'interesse del gruppo (a fondamento della logica di sostanziale *eterogestione* che qui si individua, della quale potrebbe essere conferma la predisposizione di un modello organizzativo caratterizzato da obblighi di garanzia solidale per le esigenze patrimoniali e finanziarie degli appartenenti al gruppo). Un'impostazione disciplinare siffatta - preordinata all'esigenza di saldare, per tal via, il legame convenzionale esistente all'interno del gruppo - , in base alle previsioni codicistiche in materia (art. 2497, comma 1, cod. civ.) dovrebbe comunque trovare un'adeguato bilanciamento nella presenza di tangibili «vantaggi compensativi» (ulteriori rispetto alla mera appartenenza al gruppo) che nella fattispecie non sembrano invece rinvenirsi. La riferibilità ad un impianto strutturale nel quale i criteri ordinatori appaiono orientati

---

<sup>40</sup> In argomento, v. MERLI - SACCANI, *L'azienda olonico-virtuale*, Milano, 1994, *passim*; MELLA, *La rivoluzione olonica. Oloni, olarchie e reti oloniche. Il fantasma nel kosmos produttivo*, Milano, 2005, *passim*.

nel senso di dare prevalenza ad una logica di stampo capitalistico potrebbe trovare, infine, conferma anche nella possibilità che il ruolo di *holding* non venga riservato ad una spa bancaria di nuova costituzione, bensì ad un'entità creditizia già esistente, che si proponga alle autorità di settore per assumere dette funzioni.

La definizione di tali questioni esige ponderate valutazioni in grado di conciliare la necessità di innovare le BCC con i valori sociali di cui queste ultime sono portatrici, evitando che essi vengano travolti da una riforma orientata a far prevalere uno schema organizzativo complanare con quello delle società di capitali.

7. Sul punto è bene ricordare che, anche recentemente, *in subiecta materia* la dottrina giuridica ha sollevato dubbi sulla possibilità di utilizzare una formula ordinatoria che pone «al vertice del gruppo cooperativo una società per azioni»;<sup>41</sup> ciò, segnalando l'opportunità di ipotizzare costruzioni di gruppo, le cui dimensioni consentano un elevato «grado di omogeneità e di coesione degli aderenti» al medesimo, donde la prospettiva di un «gruppo paritetico cooperativo bancario» realizzabile «su scala regionale».<sup>42</sup>

Indubbiamente, prescindendo dalla configurazione giuridica della capogruppo, l'opzione per un modello organizzativo di più contenuta estensione sembra idonea a garantire una realtà partecipativa coerente con l'esercizio di un potere di direzione e coordinamento effettivamente proteso al rispetto delle posizioni dei singoli aderenti, i cui interessi non si disperdono (*rectius*: non sono sacrificati) nel 'coacervo' delle scelte gestionali effettuate in nome di un *superiore* (spesso non condiviso) interesse di gruppo. Inoltre, una più ridotta ampiezza di tale organismo - consentendo la possibilità agli aderenti di 'far sentire la propria voce' ai centri decisionali in maniera di certo più significativa di quanto non sia dato riscontrare in un'entità di rilevanza nazionale - darebbe contenuto all'ulteriore esigenza di esternare in modalità *light* gli interventi della capogruppo, vale a dire in forme che non li facciano percepire come onerosa imposizione di una linea di governo voluta da *altri*. C'è da chiedersi, inoltre, quale possa essere l'incidenza della sostanziale forma di *concentrazione* soggettiva, cui la costituzione di un 'gruppo cooperativo unico' dà vita, sull'osservanza della regolazione *antitrust*, atteso che la presenza sul mercato di un nuovo ente creditizio di

---

<sup>41</sup> Cfr. LAMANDINI, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo bancario regionale*, in *Giur. comm.*, 2015, I, p. 63; orientati in senso sostanzialmente conforme sono FERRARESI, NORDI E RIZZO, *Una soluzione provinciale per le banche di credito cooperativo*, in *lavoce.info* del 26 gennaio 2016

<sup>42</sup> Cfr. LAMANDINI, *op. cit.*, p. 66.

grandi dimensioni lascia intravedere la possibilità di un'alterazione dell'attuale equilibrio concorrenziale.<sup>43</sup>

E' altresì evidente come, nel caso prevalga l'ipotesi di una *holding* costituita da una s.p.a. bancaria, lo schema ordinatorio del gruppo definito da un attento regolatore dovrebbe, comunque, evitare che l'apertura del capitale della stessa all'esterno della realtà cooperativa avvenga in proporzioni tali da superare la quota imputabile alle BCC aderenti al gruppo. La necessità di individuare percorsi di rafforzamento patrimoniale alternativi al finanziamento attivato dai soci delle banche di credito cooperativo non deve, infatti, tradursi nella predisposizione di un *ibrido* organismo (caratterizzato dalla contestuale operatività della capogruppo e degli enti creditizi aderenti) nel quale l'eventuale prevalenza partecipativa di soggetti terzi legittimi il dubbio in ordine ad un intervenuto superamento della riferibilità cooperativa. Ciò, prescindendo dalla considerazione che il legislatore può ricercare in altre direzioni la possibilità d'incrementare la consistenza patrimoniale del gruppo e dei soggetti bancari aderenti (procedendo all'eliminazione del limite al possesso azionario dei soci e/o utilizzando sperimentate tecniche per la provvista di mezzi patrimoniali), in vista dell'attivazione di interventi solidaristici nei confronti dei soggetti aderenti bisognevoli di sostegno.<sup>44</sup>

Naturalmente, una regolazione volta a rinvenire un razionale punto di equilibrio tra i differenti interessi in campo mal si concilia con scelte autoritative effettuate da una politica che, in una logica del *fare*, appare preoccupata in via prioritaria a risolvere le annose questioni connesse a tale riforma. Per vero, deve ritenersi poco condivisibile un orientamento disciplinare che, al fine di una tempestiva conclusione della vicenda normativa in parola, rimetta alla regolazione primaria significative determinazioni in tema di *obbligatorietà* dell'adesione al gruppo (prevedendo la perdita della *licenza* bancaria in caso di astensione o, al più, la trasformabilità in s.p.a.

---

<sup>43</sup> Cfr., in termini generali e di principio, i commi 5-bis e 5-ter dell'art. 20 della legge antitrust nazionale (la l. 287 del 1990), introdotti dal d.lgs. 303 del 2006 di riforma della legge sul risparmio (noto come "decreto Pinza"), in base ai quali l'Autorità antitrust, su richiesta della Banca d'Italia, può autorizzare un'operazione di concentrazione riguardante banche o gruppi bancari che determini o rafforzi una posizione dominante "per esigenze di stabilità di uno o più dei soggetto coinvolti. Le autorizzazioni (...) non possono comunque consentire restrizioni della concorrenza non strettamente necessarie al perseguimento della finalità indicata".

<sup>44</sup> Ad esempio, nel corpo delle recenti modifiche alla disciplina delle banche popolari sono previste modalità funzionali a promuovere la patrimonializzazione di quelle banche che – date le minori dimensioni – conserveranno la propria essenza cooperativa, consentendo alle stesse di finanziarsi emettendo, ai sensi dell'art. 2526 del codice civile, strumenti finanziari partecipativi e non partecipativi; strumenti che – come ricorda COSTI (*Verso una evoluzione capitalistica delle banche popolari?*, in *Banca e borsa*, 2015, I, p. 582) - «non potevano essere emessi dalle banche popolari sulla base dell'ordinamento previgente che dichiarava (art. 150-bis) non applicabile alle stesse l'art. 2526» In linea con detto processo evolutivo della cooperazione di credito e, dunque, sulla particolare attenzione attualmente mostrata dalle banche cooperative alla finanziarizzazione delle imprese cfr. ROSSANO, *La trasformazione delle banche popolari e l'abbandono del cd. voto capitaro*, in AA.VV., *La riforma delle banche popolari*, cit., p. 197 ss; SACCO GINEVRI, *La maggiorazione del diritto di voto fra rilevanza della persona e centralità dell'azione*, *ibidem*, p. 221 ss.

bancarie o ‘popolari’) ovvero di limiti quantitativi del capitale vuoi dei partecipanti vuoi della capogruppo (fissando, per i primi, un importo superiore a quello attualmente previsto per le s.p.a. bancarie e, per la seconda, un ammontare tale da rendere indispensabile l’intervento di soggetti estranei alla realtà cooperativa). Del pari, appare non convincente l’eventuale soluzione normativa che preveda una capogruppo capitalizzata in misura talmente elevata da non consentire di fatto la costituzione di «più gruppi» tra loro distinti ed indipendenti.

In tale contesto, si individuano i presupposti di un massivo *exodus* dalla categoria delle BCC più virtuose, sì da mettere a rischio la realizzazione del progetto d’aggregazione promosso dal d.l. E’ prevedibile, infatti, che l’intento di non aderire al ‘gruppo unico cooperativo’ induca gran parte degli enti creditizi in esame a fruire della menzionata facoltà, concessa dal regolatore, di mantenere la propria autonomia traslando nella categoria delle ‘popolari’ o delle s.p.a. bancarie (se del caso addivenendo alla trasformazione dopo precedenti operazioni di integrazione).

E’ evidente come la regolazione così adottata si esponga al rischio di facili critiche, oltre che per chiara discontinuità rispetto ai criteri ordinatori vigenti in ambito bancario finanziario, per ipotizzabile violazione del principio di ‘equo trattamento giuridico’ tra tutti gli appartenenti al settore del credito, finalizzato ad evitare disparità, in base ad un canone generalizzato di ragionevolezza.<sup>45</sup>

Da ultimo va fatto presente che un regolatore attento alla coerenza della propria azione non può omettere - nella definizione del complesso dispositivo di riforma della categoria bancaria in esame - di prevedere un significativo coinvolgimento dell’autorità di supervisione nazionale. Ferma la competenza primaria del legislatore nel delineare il quadro sistemico dell’intervento normativo in parola, alla nominata autorità dovrebbe essere rimessa l’adozione delle statuizioni *secondarie*, riservando in concreto ai suoi provvedimenti applicativi la definizione di sistemi di “contro-garanzia”, se del caso adattando nella fattispecie previsioni riferibili ai c.d. ‘gruppi verticali’. Ciò consentirebbe l’apprezzabile riconduzione delle opzioni disciplinari di cui trattasi (e, dunque, la determinazione delle condizioni di coesione interna del ‘gruppo cooperativo’) ad istituzioni di sedimentata *expertise* tecnica (quali sono le amministrazioni di controllo del settore bancario e finanziario) in grado di garantire *in subiecta materia* esiti in linea con il rispetto dei valori aziendali, cui da sempre si è ispirata l’azione delle banche di credito cooperativo.

Sotto altro profilo, la normativa speciale potrà tener conto del dibattito che, in ambito europeo, è stato promosso nei tempi recenti con riguardo alla applicazione del

---

<sup>45</sup> Cfr. UBERTAZZI, *Banche e concorrenza. Scritti*, Milano, 2007, spec. p. 15 ss.

*principio di proporzionalità* alla regolamentazione bancaria.<sup>46</sup> E' appena il caso di ricordare che detto principio (previsto dall'art. 5 del TUE e dall'art. 2 dell'allegato protocollo) fissa i limiti d'intervento delle istituzioni dell'Unione correlandone la portata a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi stabiliti dai trattati. In altre parole, il contenuto e la forma dell'azione devono essere in rapporto con la finalità perseguita; criterio ordinatorio interpretato dalla Corte di giustizia affermando che nella normativa di diritto comunitario si deve accertare se i mezzi contemplati non eccedano quanto è necessario per raggiungere lo scopo perseguito.<sup>47</sup>

Tale criterio, a livello di singoli Stati membri, deve tradursi in un esercizio di competenze fondato su valutazioni volte ad accertare se esistano altri mezzi meno vincolanti per raggiungere determinati obiettivi. Per quanto concerne la materia in esame, la proporzionalità impone di evitare forme di regolamentazione che si traducono in «costs on banks .... which, in one way or another, at least in part, have to be passed on to consumers and users of banking services and product», come è stato di recente sottolineato in un *Report* redatto dall'*EBA Banking Stakeholder Group*.<sup>48</sup> Se ne deduce che il mantenimento dell'*acquis* comunitario e dell'equilibrio istituzionale può correttamente ritenersi affidato alla creazione di un quadro regolamentare che non costringa le piccole banche ad incrementi dimensionali finalizzati unicamente a rendere sostenibili gli oneri di *compliance*.

Ciò posto, non può tacersi che un approfondimento ulteriore del *Rapporto* sopra richiamato rafforza il convincimento che, nella definizione delle nuove forme disciplinari dei soggetti bancari è possibile conciliare (in modalità compiute) sistema normativo e realtà fattuale solo attraverso processi in grado di superare la sostanziale divisione tra i sostenitori della tesi riguardante la necessità di conseguire livelli più elevati di proporzionalità nell'attuale regolamentazione creditizia (sì da renderla *neutrale* rispetto al modello di *business* degli intermediari) e coloro che, invece, temono le implicazioni negative di un orientamento siffatto (prefigurando il paradosso di creare regimi prescrittivi per le piccole realtà talmente poco onerosi da dare spazio all'ipotesi del "too small to comply", con ovvio scadimento dell'intero quadro regolamentare).

Per tali ragioni, nell'individuazione dei meccanismi legislativi utilizzabili dai paesi membri, è necessario far riferimento ai principi UE al fine di evitare scelte normative poco accorte e non coerenti.

---

<sup>46</sup> In argomento, per tutti cfr. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011, *passim*.

<sup>47</sup> Cfr. per tutte la sentenza 9 novembre 1995, causa C-426/93, Germania/Consiglio dell'Unione europea.

<sup>48</sup> Tale *Report* è rinvenibile su [www.savings-banks.com/Events/proportionality](http://www.savings-banks.com/Events/proportionality).

8. L'eventuale opzione del regolatore per la riunione delle BCC in una struttura di gruppo dalle grandi dimensioni, destinata a coagulare al proprio interno la quasi totalità delle banche di credito cooperativo italiane incide *negativamente* su quella che, nell'opinione dominante, costituisce la caratteristica più significativa dei soggetti appartenenti a tale categoria creditizia.

Mi riferisco al particolare orientamento della attività da questi ultimi svolta a sostegno dell'imprenditoria locale.<sup>49</sup> Come si è anticipato, in tempi recenti detta specificità operativa è stata ricollegata alla funzione mutualistica (in relazione al criterio geografico che delimita il nesso tra mutualità e categoria sottostante) ovvero alla disciplina prevista in sede di regolazione secondaria per tali banche.<sup>50 51</sup> Nelle indicazioni della dottrina e in quelle dell'Organo di vigilanza creditizia il localismo si traduce in una destinazione al territorio di riferimento della prevalente attività posta in essere dagli appartenenti alla categoria. Esso, pertanto, diviene aspetto centrale di una *mission* che, andando ben oltre gli interessi particolari dei singoli soci, impone alle BCC la funzione di organi propulsori delle economie zonali, il cui sostegno in molti casi è demandato alle iniziative finanziate (e talora anche promosse) dalle banche cooperative.

Come si è avuto modo di sottolineare in precedenza, una volta riconosciuta dal legislatore della riforma societaria la non essenzialità della 'gestione di servizio', quale elemento integratore della mutualità, quest'ultima nella sua configurazione di modulo (o, più esattamente, forma organizzativa) dell'operatività delle banche cooperative ha trovato compendio nella riferibilità all'azione da svolgere su un determinato territorio.<sup>52</sup> E' evidente come la mutualità riviva in tal modo una valenza *sociale* in quanto, superata la riconducibilità al *favor* per determinate categorie sociologiche, essa trova espressione nell'apertura operativa degli enti cooperativi all'esterno della cerchia dei soci. Si delinea una prospettiva nella quale la vocazione all'esercizio di un'attività legata al territorio comporta una diffusa presenza nell'economia locale, la peculiare conoscenza da parte del *management* di certe realtà imprenditoriali (in prevalenza di piccole dimensioni) che si rivolgono alla banca, la consapevolezza della

---

<sup>49</sup> Cfr. da ultimo BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, cit. ove si sottolinea: «le banche di credito cooperativo svolgono una funzione essenziale per l'economia del nostro paese, grazie al ruolo di sostegno dei territori di riferimento» (p. 2).

<sup>50</sup> Cfr. MARASA', *La mutualità nelle banche di credito cooperativo dopo la riforma del diritto societario*, in AA.VV., *Le banche cooperative e il nuovo diritto societario*, cit., p. 69 ss.m

<sup>51</sup> Cfr. *Istruzioni di vigilanza*, TITOLO VII, Capitolo 1, Sez. I, paragr. 1, ove si precisa che le specificità della normativa riguardante le BCC «si ricollegano alla *mutualità* e al *localismo* che caratterizzano la natura di queste imprese e che si riflettono nei rapporti intercorrenti tra la banca da un lato ed i soci, la clientela ed il territorio dall'altro».

<sup>52</sup> Cfr. *supra* paragr. 4, nota n. 33.

stretta interazione che lega la crescita economico industriale di una determinata zona a quella finanziaria. Solo in presenza di un *agere* che si orienti nelle modalità sopra indicate potrà essere riconosciuto alle banche locali il ruolo di «agenti integratori» dei distretti industriali. Significativa, in tale contesto, è la spinta allo sviluppo dell'attività di queste ultime data dalla rete di relazioni socio economiche che si instaura tra le medie e piccole imprese, determinando una concentrazione della offerta di credito; laddove la minaccia di sanzioni sociali nei confronti dei debitori che adottano comportamenti opportunistici agisce da fattore regolatore nella distribuzione e selezione dei flussi finanziari.

Sicchè, le caratteristiche culturali ed operative delle banche a vocazione locale si compendiano nella loro capacità di saper trovare un'adeguata collocazione all'interno dei processi economici e sociali che si realizzano in determinati ambiti territoriali. Da qui il legame che si instaura tra la crescita di alcune zone presidiate da banche di credito cooperativo e l'azione svolta dalla dirigenza di queste ultime attraverso scelte ponderate che sappiano ben coniugare l'attenzione verso potenziali interlocutori con l'abilità di selezionare i prodotti da proporre. Rivitalizzare tale circuito virtuoso - tenendo conto anche delle recenti modifiche della disciplina speciale incentrate sulla richiesta di *idoneità* degli esponenti bancari allo svolgimento degli incarichi di amministrazione, direzione e controllo (art. 26 t.u.b.) - significa porre le basi per un recupero di redditività aziendale, con conseguenti positive ripercussioni sul rafforzamento patrimoniale delle BCC.

E' ben vero che le recenti tecniche operative, riscontrabili in ambito finanziario, hanno portato all'affermazione di nuove tipologie negoziali sostanzialmente svincolate dal dato dimensionale degli enti creditizi in esame (si pensi, ad esempio, all'attività svolta *on line*); è altrettanto vero, peraltro, che il legame col territorio, di cui prima si è detto, implica interventi che di norma non possono prescindere da un *modus operandi* del soggetto bancario caratterizzato da forme di assistenza partecipativa, la quale fonda le sue radici sul rapporto societario dal medesimo intrattenuto con gli operatori economici locali.

Alla luce di queste considerazioni lo sviluppo dei mercati zionali del credito e, più in generale, il sostegno finanziario alla PMI (per le quali è decisivo il benefico apporto delle banche di credito cooperativo) rischiano di subire una pericolosa battuta d'arresto o, quanto meno, un restringimento qualora le modifiche recate dal regolatore alla struttura organizzativa della categoria, optando per la soluzione del 'gruppo bancario cooperativo' *unico*, ne disancorino l'essenza dall'integrazione col territorio. Come si è detto, infatti, la convergenza in un unico grande organismo della maggior parte delle BCC si tradurrà in una sostanziale eliminazione della *specificità* che fino ad oggi ne ha contraddistinto le funzioni; l'assunzione delle scelte di politica gestio-

nale effettuata in sedi lontane da quelle in cui si svolge la loro operatività inevitabilmente avrà ripercussioni negative sul nesso che ne riconduce l'azione al territorio. Ciò, prescindendo dalla considerazione secondo cui, in aggiunta allo snaturamento del tradizionale ruolo di tali banche, queste potranno subire ulteriori impedimenti di difficile valutazione a seguito dell'inserimento in una nuova entità, che in ragione delle sue dimensioni - sin da ora - può dirsi di rilievo sistemico (e, dunque, inquadrabile tra gli enti creditizi *significativi*), con l'ovvia conseguenza di sottoporle alla diretta vigilanza della BCE.

Sotto altro profilo, va tenuto presente che viene a determinarsi una situazione decisamente contraria alle indicazioni di provenienza UE. E' appena il caso di ricordare, infatti, come a fronte delle precisazioni contenute nel documento di consultazione sul progetto di costituzione di una *Capital Market Union*, nel quale si fa riferimento alla ricerca di *fonti di finanziamento alternative* al credito bancario,<sup>53</sup> nel documento finale il canale di finanziamento via mercato e quello bancario vengono intesi come *complementari*. Più in particolare, rilevano le considerazioni esposte nel cap. 5 dell'*Action Plan* intitolato *Leveraging Banking Capacity To Support The Wider Economy*, nelle quali - nel ribadire che «per molte piccole imprese i prestiti bancari continueranno a essere un'importante fonte di finanziamento» - si sottolinea il sostegno dato alle PMI dalla «solidità delle reti locali»; all'uopo ricordando che «in alcuni Stati membri esistono le cosiddette *Credit Unions*, vale a dire cooperative di credito... attraverso le quali le PMI possono finanziarsi. Queste cooperative possono inoltre agevolare lo scambio di conoscenze tra i loro soci»;<sup>54</sup> donde l'essenzialità della loro funzione e l'opportunità di conservarne lo svolgimento.

Si è in presenza, dunque, di una chiara posizione del regolatore europeo a favore della tutela di una realtà che ora nel nostro Paese si cerca di *cancellare*; consegue il riconoscimento di un ruolo alle banche cooperative nella misura in cui esse resteranno operative sul territorio. E' questo un severo monito che non deve sfuggire al legislatore nazionale, anche in relazione alla presa d'atto della stessa Commissione - ribadita nel testo dispositivo sopra richiamato - dell'opportunità di riesaminare la disciplina prudenziale tenendo conto del fatto che «l'applicazione della regolamentazione bancaria, sofisticata e complessa, può talvolta costituire un ostacolo eccessivo per le cooperative di credito e per le altre cooperative ...al servizio delle PMI».

---

<sup>53</sup> Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Green Paper Building a Capital Markets Union*, Brussels, 18 febbraio 2015, p. 13, 15 e 17.

<sup>54</sup> Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Action Plan on Building a Capital Markets Union*, Brussels, 30 settembre, 2015, cap. 5, p. 21.

9. Di fronte ad una innovazione normativa che potrebbe trovare esplicazione senza una adeguata ponderazione degli effetti che essa produce, ci si accorge di essere in presenza di una riforma in grado di ‘mutare il volto’ della cooperazione di credito in termini tali da non consentirne la riconducibilità negli ambiti concettuali e funzionali nella quale essa è originata ed ha avuto modo di progredire. Tuttavia è bene confidare nella ragionevolezza, nella possibilità di un’azione equilibrata del regolatore, il quale - si spera - voglia formulare un testo disciplinare volto alla conservazione dei valori socio-economici della cooperazione pur collocandoli in un mutato contesto sistematico.

Naturalmente, si ritiene che debba essere preservata l’esigenza di eliminare dal mercato del credito gli enti creditizi non in grado (anche a seguito dei recenti eventi di crisi) di perseguire le proprie finalità istituzionali nel rispetto di criteri di ‘sana e prudente gestione’. Pertanto, appare apprezzabile l’introduzione di regole che promuovano e facilitino l’aggregazione tra entità in situazioni critiche ovvero inidonee a alla permanenza in un mercato competitivo a causa della loro attuale fragilità reddituale e patrimoniale ricollegabile soprattutto a casi di *mala gestio*. La fissazione di puntuali parametri di riferimento al riguardo, identificati previa valutazione tecnica dell’Organo di vigilanza, potrebbe facilitare la definizione di un assetto più stabile dell’intera categoria.

L’identificazione di un congruo rimedio ai mali che oggi turbano l’equilibrio delle BCC (dando adito a dubbi sulla *continuità* della loro presenza nel settore finanziario) va ricercata, in conformità alle considerazioni qui formulate, avendo riguardo alla necessità di conservare la *specificità* funzionale delle medesime, le cui caratteristiche (personalizzazione dei rapporti partecipativi ed integrazione nel territorio) riflettono, come più volte si è detto, l’originaria l’essenza mutualistica di tali enti. Se ne deduce che, per il mantenimento dei caratteri strutturali propri delle banche di credito cooperativo, occorre orientarsi in una duplice direzione: *a)* individuare i profili morfologici che consentano di far leva sulla peculiare organizzazione cooperativa al fine di lasciare inalterata detta tipizzazione operativa; *b)* ricercare forme di coerenza disciplinare per quanto concerne la precisazione dei criteri ordinatori cui appare ricollegabile il mantenimento della realtà cooperativa.

L’ipotesi di ricondurre le banche di credito cooperativo in una compagine di gruppo - sottoponendole all’egida di una *holding* che ne coordini l’azione fissando linee strategiche comuni - di certo potrebbe raffigurare una possibile soluzione del problema che ci occupa qualora i soggetti bancari così riuniti fossero messi in condizione di continuare a svolgere l’attività loro propria, vale a dire nelle modalità relazionali che la qualifica. Si è poc’anzi evidenziato come l’aspettativa per una eventualità siffatta sia poco attendibile in presenza di una costruzione che si risolve

nella sostituzione di una megagalattica s.p.a. bancaria alle BCC ad essa aderenti nelle scelte gestionali; atteso che a queste ultime residuerebbe solo un ruolo di mera esecuzione delle decisioni adottate in altra sede (unitamente a quello di detentore di quote azionarie auspicabilmente destinate a dare profitti). D'altronde, la prospettiva di una presenza attiva dell'autorità di settore nel procedimento costitutivo del 'gruppo' di cui trattasi non appare misura sufficiente a garantire la permanenza dei tratti salienti della realtà cooperativa, a meno che non venga previsto dal legislatore un *controllo di effettività* al riguardo.

Si è detto che la costituzione di un gruppo di macrodimensioni, potrebbe causare anche il venir meno del *pluralismo* soggettivo del nostro ordinamento bancario (fondato sulla interazione, al suo interno, di entità profondamente diverse correlate a differenti tipologie organizzative), comportando la perdita della specificità operativa ancorata al modello societario delle BCC e l'assoggettamento forzato di queste ultime ad una logica del profitto volta a supportare la competizione con gli altri grandi operatori di mercato. Seguendo il solco segnato da siffatta impostazione, la formula cooperativa, svuotata dei suoi contenuti, diverrebbe una *imago sine re*; ciò, con la pericolosa conseguenza di indebolire la capacità di servizio finanziario oggi assicurata alla PMI e, dunque, di frapporre significativi ostacoli allo sviluppo delle economie locali, privandole degli apporti necessari per una crescita sostenibile.

Per converso, un'ipotesi costruttiva di riforma, ugualmente incentrata sullo schema del gruppo, potrebbe utilmente essere valutata ove le ridotte dimensioni di quest'ultimo fossero d'impedimento all'esercizio di una 'direzione unitaria' nella quale l'attività della *holding* si risolve nell'imposizione di *input* poco attenti al localismo e, dunque, contrari al mantenimento delle tradizionali forme operative delle BCC. Per converso, esiti certamente positivi, nell'innovazione della categoria creditizia in esame, potrebbero aversi se - a fronte della possibilità di fruire della vivificazione dei meccanismi di incremento patrimoniale attivati dal soggetto posto al vertice della struttura partecipativa in parola - si predeterminassero condizioni idonee a preservarne la *specialità* funzionale.

Per vero, non sussistono dubbi nell'ipotizzare il successo di un modello di gruppo contenuto entro ben definiti limiti dimensionali; detta entità organizzativa, ove circoscritta in puntuali margini, sarebbe in grado di incardinarsi nel territorio di riferimento, esprimendo una realtà operativa che si pone in termini continuativi rispetto a quella fino ad oggi svolta dalle banche di credito cooperativo. Conseguendo l'auspicabile prospettiva di una pluralità di organizzazioni partecipative siffatte destinate a segnare una nuova fase del processo evolutivo delle BCC, nella quale di certo non dovrebbe andare dispersa la loro caratterizzazione di 'banche del territorio'. Del resto, orientato in tal senso appare lo stesso esponente della vigilanza bancaria il

quale, come si è già rappresentato, manifesta una posizione d'apertura alla tesi che ravvisa la possibilità, «di costituire più gruppi», ove tale opportunità venga suggerita dal mercato e sia la stessa *legge* a fissare gli ambiti per tal genere di realizzazioni.<sup>55</sup>

Ed è proprio detto rinvio all'intervento del legislatore a richiamare un elemento ulteriore che rafforza la credibilità della soluzione qui proposta. Mi riferisco alla opportunità che il nostro regolatore, nel disciplinare la riforma delle BCC, manifesti uniformità di indirizzo rispetto alle indicazioni normative da lui stesso recentemente formulate *in subiecta materia* al fine di identificare un adeguato criterio di demarcazione per la riconducibilità di determinate realtà bancarie nell'area della cooperazione di credito. Più in particolare, ho riguardo alle previsioni normative contenute nella legge n. 33 del 2015, che - come è noto - ha modificato il previgente regime disciplinare delle 'banche popolari', stabilendo che queste ultime, nel caso in cui il loro attivo superi l'ammontare di 8 miliardi, siano tenute a trasformarsi in società per azioni. Va da sé che, nell'occasione, per coerenza logico sistematica potrebbe essere consentita alla BCC di Roma (che oggi presenta una dimensione degli attivi patrimoniali in misura superiore agli otto miliardi) la possibilità di trasformarsi in s.p.a anche al fine trovare per tale banca un inquadramento giuridico congruo rispetto alle sue reali consistenze, collocazione che non le è stata riconosciuta nell'ambito della recente riforma delle banche popolari.<sup>56</sup>

Orbene, se solo pochi mesi or sono il nostro legislatore ha considerato il dato quantitativo testè indicato idoneo a rappresentare l'ambito entro cui è possibile inquadrare la soggettività bancaria cooperativa, desterebbe sorpresa oggi l'opzione per un criterio valutativo volto ad aumentare in modalità significative la determinazione di *stock* sopra identificata. Sicchè, l'esigenza di evitare forme di screditante contraddittorietà dovrebbe indurre alla proposizione di previsioni normative che supportino la creazione di una pluralità di 'gruppi di banche di credito cooperativo', se del caso individuati facendo riferimento ai contesti regionali! Ciò in una logica di razionale coerenza interventistica; diversamente, non resta che prendere atto che si è voluto segnare la fine della categoria bancaria in parola nella cinica consapevolezza che la legge ha il potere di fare *de albo nigrum*.

---

<sup>55</sup> Cfr. BARBAGALLO, *Intervento al 'Seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma del settore delle banche di credito cooperativo'*, cit., loc. ult. cit.

<sup>56</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *La riforma delle banche popolari*, in AA.VV., *La riforma delle banche popolari*, cit., p. 24.