

RIVISTA
TRIMESTRALE
DI DIRITTO
DELL'ECONOMIA

RASSEGNA
DI
DOTTRINA
E
GIURISPRUDENZA

DIREZIONE SCIENTIFICA

G. ALPA - M. ANDENAS - A. ANTONUCCI
F. CAPRIGLIONE - R. MASERA - R. Mc CORMICK
F. MERUSI - G. MONTEDORO - C. PAULUS

4 / 2015 - SUPPLEMENTO

ISSN: 2036-4873

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

WWW.RTDE.LUISS.IT

La sede della Rivista è presso
la Fondazione G. Capriglione Onlus,
Università Luiss G. Carli,
Viale Romania 32, 00197 Roma.

Direzione Scientifica

G. Alpa - M. Andenas - A. Antonucci - F. Capriglione

R. Maserà - F. Merusi - R. McCormick - G. Montedoro - C. Paulus

Direttore Responsabile

F. Capriglione

Comitato di Redazione

A. Tucci - V. Lemma - E. Venturi - D. Rossano - N. Casalino - A. Troisi

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere
riprodotti dalla Fondazione G. Capriglione Onlus su altre
proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Autorizzazione n. 136/2009, rilasciata dal Tribunale di Roma in data 10 aprile 2009.

COMITATO SCIENTIFICO PER LA VALUTAZIONE

S. Amorosino, E. Bani, P. Benigno, A. Blandini, C. Brescia Morra, E. Cardi, M. Clarich, A. Clarizia, F. Colombini, G. Conte, P.E. Corrias, L. De Angelis, M. De Benedetto, P. De Carli, C. De Caro, P. de Gioia Carabellese, M. De Poli, G. Desiderio, L. Di Brina, L. Di Donna, G. Di Taranto, L. Foffani, C. Fresa, P. Gaggero, R. Lener, F. Maimeri, A. Mangione, F. Moliterni, G. Niccolini, A. Niutta, P. Passalacqua, M. Pellegrini, N. Rangone, P. Reichlin, R. Restuccia, A. Romano, C. Rossano, C. Russo, F. Sartori, A. Sciarrone, M. Sepe, D. Siclari, G. Terranova, G. Tinelli, V. Troiano, A. Urbani, P. Valenzise, A. Zimatore

REGOLE DI AUTODISCIPLINA PER LA VALUTAZIONE DEI CONTRIBUTI

I contributi inviati alla Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia sono oggetto di esame da parte del «Comitato scientifico per la valutazione» secondo le presenti regole.

1. Prima della pubblicazione, tutti gli articoli, le varietà, le note e le osservazioni a sentenza inviati alla *Rivista* sono portati all'attenzione di due membri del *Comitato*, scelti in ragione delle loro specifiche competenze ed in relazione all'area tematica affrontata nel singolo contributo.
2. Il contributo è trasmesso dalla *Redazione* in forma anonima, unitamente ad una scheda di valutazione, ai membri del *Comitato*, perché i medesimi – entro un congruo termine – formulino il proprio giudizio.
3. In ciascun fascicolo della *Rivista* sarà indicato, in ordine alfabetico, l'elenco dei membri del *Comitato* che hanno effettuato la valutazione dei contributi pubblicati.
4. In presenza di pareri dissenzienti, la *Direzione* si assume la responsabilità scientifica di procedere alla pubblicazione, previa indicazione del parere contrario dei membri del *Comitato*.
5. Ove dalle valutazioni emerga un giudizio positivo condizionato (a revisione, integrazione o modifica), la *Direzione* promuove la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del contributo alle indicazioni dei membri del *Comitato*, assumendosi la responsabilità della verifica.

I CONTRIBUTI DEL PRESENTE FASCICOLO SONO STATI VALUTATI DA:

F. Colombini, C. Rossano

TEMI E PROBLEMI

DI

DIRITTO DELL'ECONOMIA

Relazioni ed Interventi svolti nella Tavola Rotonda:
“L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo”,
organizzata dall'Università Luiss G. Carli di Roma
e dalla Fondazione G. Capriglione Onlus

Roma, 3 febbraio 2016

INDICE

FRANCESCO CAPRIGLIONE – <i>Presentazione</i> (Presentation).....	1
FRANCESCO CAPRIGLIONE – <i>L’autoriforma delle banche di credito cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano</i> (The self-reform of Italian Cooperative Banks. A significant change in the Italian banking industry).....	3
RAINER MASERA – <i>Regole e supervisione delle banche: approccio unitario vs modello per livelli e implicazioni per la morfologia del sistema delle banche, EU e US</i> (Rules and supervision of banks: “one-size-fits-all” vs “tiered approach” in the banking industry, EU and US).....	39
MIRELLA PELLEGRINI – <i>La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa</i> (The role of Italian cooperative banks in a transforming market. A proposal for reform).....	62
MARCO SEPE – <i>Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?</i> (Italian cooperative banking group: a new character between self-reformism and government control?).....	81

INTERVENTI

SANDRO AMOROSINO.....	101
LEONARDO DI BRINA.....	106
VINCENZO TROIANO.....	110
VALERIO LEMMA.....	114
SERGIO GATTI.....	118
FRANCESCO CAPRIGLIONE – <i>Conclusioni</i> (Conclusions).....	124

PRESENTAZIONE

(Presentation)

In un delicato momento della storia dell'ordinamento bancario del nostro Paese, l'imminente emanazione da parte dell'Esecutivo di un decreto legge destinato a «mutare il volto» del credito cooperativo ha suggerito, ad un gruppo di studiosi, di realizzare una riflessione comune sulle tematiche relative al cambiamento di un modello organizzativo creditizio portatore di un 'sistema valoriale'. In una Tavola rotonda - organizzata dall'Università LUISS-G. Carli di Roma e dalla Fondazione G. Capriglione Onlus - sono stati analizzati i criteri che, sul piano metodologico, dovrebbero guidare il regolatore nel predisporre un 'progetto di riforma' che voglia essere coerente con l'evoluzione storica e con la funzione socio economica oggi ascrivibile alle *banche di credito cooperativo*.

Le indicazioni fornite dagli esiti di un importante 'seminario istituzionale', tenuto presso le Commissioni riunite sesta della Camera (Finanze) e sesta del Senato (Finanze e Tesoro), nonché il riferimento agli interventi *in subiecta materia* delle autorità di settore ed ai disegni riformatori predisposti dagli organi rappresentativi della categoria lasciano intendere che siamo in presenza di un evento disciplinare destinato a trasformare nel profondo l'attuale configurazione della categoria bancaria in parola.

La rigorosa adesione ai canoni della ricerca scientifica ha indotto gli studiosi, che hanno partecipato all'evento, ad interrogarsi, a valutare le differenti opzioni normative in campo, avendo riguardo alla necessità di conformare la regolazione di cui trattasi ai criteri ordinatori fissati dall'UE. Ciò ha conferito peculiare apertura al dibattito che - rinunciando a qualsivoglia *posizione assertiva* fondata su considerazioni di tipo pragmatico ed utilitaristico - si è preoccupato essenzialmente di prospettare, in vista dell'imminente confronto parlamentare,

soluzioni variegata, tutte peraltro coerenti con le prerogative che da sempre hanno caratterizzato tale tipologia di enti creditizi.

In tale premessa, la direzione della *Rivista trimestrale di diritto dell'economia* ritiene opportuno procedere tempestivamente alla pubblicazione di alcune 'relazioni' ed 'interventi', svolti nella Tavola rotonda, nella speranza che i medesimi offrano un contributo alla difficile opera di conciliazione tra interessi talora divergenti, previa individuazione di correttivi in grado di superare possibili *incertezze* del legislatore, talora riconducibili ad *input* rivenienti da consolidate posizioni di potere orientate prevalentemente all'autoconservazione.

Roma, 4 febbraio 2016

Francesco Capriglione

**L'AUTORIFORMA DELLE BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO.
UNA SVOLTA DECISIVA NELLA MORFOLOGIA
DEL SISTEMA BANCARIO ITALIANO.**

(The self-reform of Italian Cooperative Banks.

A significant change in the Italian banking industry)

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 term 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*».¹ 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

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

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.² 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 qualifica, 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

²Da 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.

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 evitino 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 coordinamento tra interessi talora divergenti e previa individuazione di 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.³ 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'ente societario ad uno scopo *mutualistico* e,

³In 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*.

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.⁴

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).⁵ 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

⁴Così 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.

⁵Cfr. 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.

cooperative.⁶

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 della 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». 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.⁷ 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.⁸

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

⁶Cfr. 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.

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

⁸Cfr. 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.

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.⁹ 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 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

⁹Cfr. 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.

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 settore¹⁰ - 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.¹¹ 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». ¹²

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'introduzione, in linea con quanto era dato riscontrare in alcuni paesi stranieri nei quali detta forma di patrimonializzazione faceva registrare riflessi positivi sotto

¹⁰ Ci si riferisce, in particolare, al significativo numero di 'procedure di amministrazione straordinaria' esistente alla fine del 2014, quale risulta dall'elenco pubblicato sul sito www.bancaditalia.it/vigilanza/avvisi/elenco/Amm_straord.pdf

¹¹ 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.

¹² 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.

molteplici aspetti.¹³ 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».¹⁴

Più in particolare, viene in considerazione l'*input* a perseguire «forme di integrazione basate sull'appartenenza a gruppi bancari», in vista della possibilità di

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

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

«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»¹⁵- sono state richiamate le 'proposte' dell'associazione di categoria impegnata nella formulazione di un «progetto di autoriforma»,¹⁶ per la cui realizzazione l'autorità di settore lascia aperta 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».¹⁷

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»¹⁸. 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

¹⁵Cfr. VISCO, *Intervento alla Giornata Mondiale del Risparmio del 2015*, p. 11.

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

¹⁷Cfr. VISCO, *Intervento...*, cit., loc. cit.

¹⁸Cfr. 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.

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,¹⁹ 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.²⁰ Si è, quindi, inteso ricondurre ad unitarietà (nell'ambito 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

¹⁹Cfr. 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.

²⁰Sintomatico, 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 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.

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.²¹ 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).²²

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 sfide²³; impegno cui fa da *pendant* l'annuncio della

²¹Rilevante, 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.

²²Cfr. 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.

²³Cfr. 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->

fusione di due tra le più grandi banche cooperative della Germania la *DZ Bank* e la *WGZ Bank*, cui conseguirà 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.²⁴

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 popolari²⁵, 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

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».

²⁴ 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.

²⁵ 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.

crisi, dati anche i vincoli posti dalla normativa sugli aiuti di Stato»²⁶ - 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.²⁷

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

²⁶Cfr. VISCO, *Intervento...*, cit., loc. cit.

²⁷Cfr. 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.

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.²⁸ 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 (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»²⁹.

A fronte di un progetto presentato da Federasse³⁰ - dichiarato dal suo Presidente «rispondente alle richieste delle Autorità centrali di migliorare la gover-

²⁸La 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.

²⁹Cfr. 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.

³⁰Le 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.

nance del sistema operativo»³¹ - lo schema ordinario (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».³²

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 codicistica³³; tale particolare modalità organizzativa - evidentemente finalizzata al superamento degli impedimenti che la

³¹Cfr. 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.

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

³³Cfr. 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).

speciale forma giuridica della cooperativa pone all'esigenza di un tempestivo rafforzamento patrimoniale delle banche di credito cooperativo³⁴ - incide sull'essenza degli enti creditizi in esame, ponendo delicati problemi di conciliazione con i criteri fondanti della mutualità.³⁵

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»³⁶, 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 (sì da evitarne l'identificazione in via meramente interpretativa, previo rinvio ai contenuti del contratto di adesione al medesimo). Un intervento dispositivo a

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

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

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

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, 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».³⁷ 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 conser-

³⁷Così 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.

vazione 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 *whishfull thinking* di promesse dal dubbio esito; ciò, ovviamente, tacendo sulla inespressa 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*;³⁸ esse non sono, tuttavia, preclusive della possibilità di «costituire più gruppi», tant’è che il menzionato 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».³⁹ 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 - allonta ogni possibile dubbio in ordine alla configurabilità di un nesso tra l’opzione per un gruppo di dimensioni *significative* (riconciliabile, quindi, alla vigilanza della BCE) e l’intento di contenere l’onere delle responsabilità che su tale Organo gravano.

³⁸Significativa, 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».

³⁹Cfr. 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 Raiffesen, Bolzano, 12 febbraio 2015, visionabile sul sito www.bancaditalia.it.

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 ordinario 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.

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;⁴⁰ 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

⁴⁰In 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*.

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 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»;⁴¹ 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».⁴²

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

⁴¹Cfr. 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

⁴²Cfr. LAMANDINI, *op. cit.*, p. 66.

⁴³Cfr., 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".

E' altresì evidente come, nel caso prevalga l'ipotesi di una *holding* costituita da una s.p.a. bancaria, lo schema ordinario 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.⁴⁴

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

⁴⁴Ad 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 finaziarizzazione delle imprese cfr. ROSSANO, *La trasformazione delle banche popolari e l'abbandono del cd. voto capitario*, 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.

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. 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.⁴⁵

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

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

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 *principio di proporzionalità* alla regolamentazione bancaria.⁴⁶ 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.⁴⁷

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

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

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

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*.⁴⁸ 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.

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.

⁴⁸Tale *Report* è rinvenibile su www.savings-banks.com/Events/proportionality.

Mi riferisco al particolare orientamento della attività da questi ultimi svolta a sostegno dell'imprenditoria locale.⁴⁹ 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.⁵⁰

⁵¹Nelle 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.⁵² 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

⁴⁹Cfr. 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).

⁵⁰Cfr. 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

⁵¹Cfr. *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».

⁵²Cfr. *supra* paragr. 4, nota n. 33.

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 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.

Sicché, 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 gestionale 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,⁵³ 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»;⁵⁴ 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».

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

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

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

progredire. Tuttavia è bene fidarsi 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.⁵⁵

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 subjecta 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

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

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.⁵⁶

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 sorpesa 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*.

Francesco Capriglione

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

**REGOLE E SUPERVISIONE DELLE BANCHE: APPROCCIO
UNITARIO VS MODELLO PER LIVELLI E IMPLICAZIONI PER LA
MORFOLOGIA DEL SISTEMA DELLE BANCHE, EU E US**

*(Rules and supervision of banks: “one-size-fits-all” vs “tiered
approach” in the banking industry, EU and US)*

ABSTRACT: *This paper analyzes the different processes to regulate the EU and US banking markets in the aftermath of the financial crisis of 2007-2009. The declination of the capital adequacy requirements in Europe shows the difficulties of small banks in complying with the new rules set by the third Basel agreement, even if small banks have a competitive advantage in offering financing to the small enterprises. In conclusion, the Author shows that the EU regulation introduces certain constraints that are not useful to foster financial stability and to level the playing field.*

SOMMARIO: 1. La riregolazione in Europa dopo la crisi del 2007-2009. - 2. La regolazione sul capitale delle banche in Europa e negli Stati Uniti. - 3. Conclusioni

1. La crisi finanziaria del 2007-2009 è stata innescata negli Stati Uniti ed è culminata nel fallimento di Lehman e nel salvataggio di grandi banche e compagnie di assicurazione, ma poi si è propagata con effetti dirompenti e molto prolungati anche in Europa. Di fronte alla grave crisi, nel novembre del 2008, la Commissione Europea ha dato mandato a un Gruppo ad Alto livello (del quale ho avuto l'onore di far parte), presieduto da Jacques de Larosière, per fare proposte su come rivedere la regolamentazione e la supervisione del sistema finanziario in

Europa. Il Rapporto fu presentato il 25 febbraio 2009¹ con una serie di proposte significative di riforma mediante un approccio coordinato di regolamentazione e supervisione finanziaria in Europa. Le raccomandazioni del Rapporto sono alla radice del nuovo sistema di sorveglianza finanziaria nella UE. In particolare, il Rapporto ha introdotto il riferimento alle politiche di regolamentazione macroprudenziale per prevenire le crisi sistemiche e ha sottolineato l'esigenza di anteporre gli obiettivi macroprudenziali rispetto a quelli micro.

Occorre, peraltro, rilevare la lentezza del processo di revisione complessiva delle regole al di qua dell'Atlantico, rispetto alla rapida risposta data negli Stati Uniti con il Dodd-Frank Act del 2010.

Non è qui, naturalmente, possibile svolgere un'analisi critica complessiva dei processi di riregolamentazione in Europa e negli Stati Uniti. Sottolineo, comunque, la rapidità di risposta nel sostegno all'economia e alle banche anche attraverso la politica monetaria negli Stati Uniti, con QE su titoli di Stato e con la cartolarizzazione e l'acquisto da parte della Fed di crediti bancari deteriorati (TARP), nonché con la cartolarizzazione di crediti *in bonis* e l'acquisto attraverso Fannie, Freddie e SBA².

Desidero focalizzare l'attenzione su tre punti fondamentali: i nessi fra regolamentazione macroprudenziale e microprudenziale, la sorveglianza "*one-size-fits-all*" delle banche in Europa rispetto al "*tiered approach*" negli Stati Uniti e il problema connesso alla proporzionalità delle regole, con il rischio di *shadow banking* incontrollato.

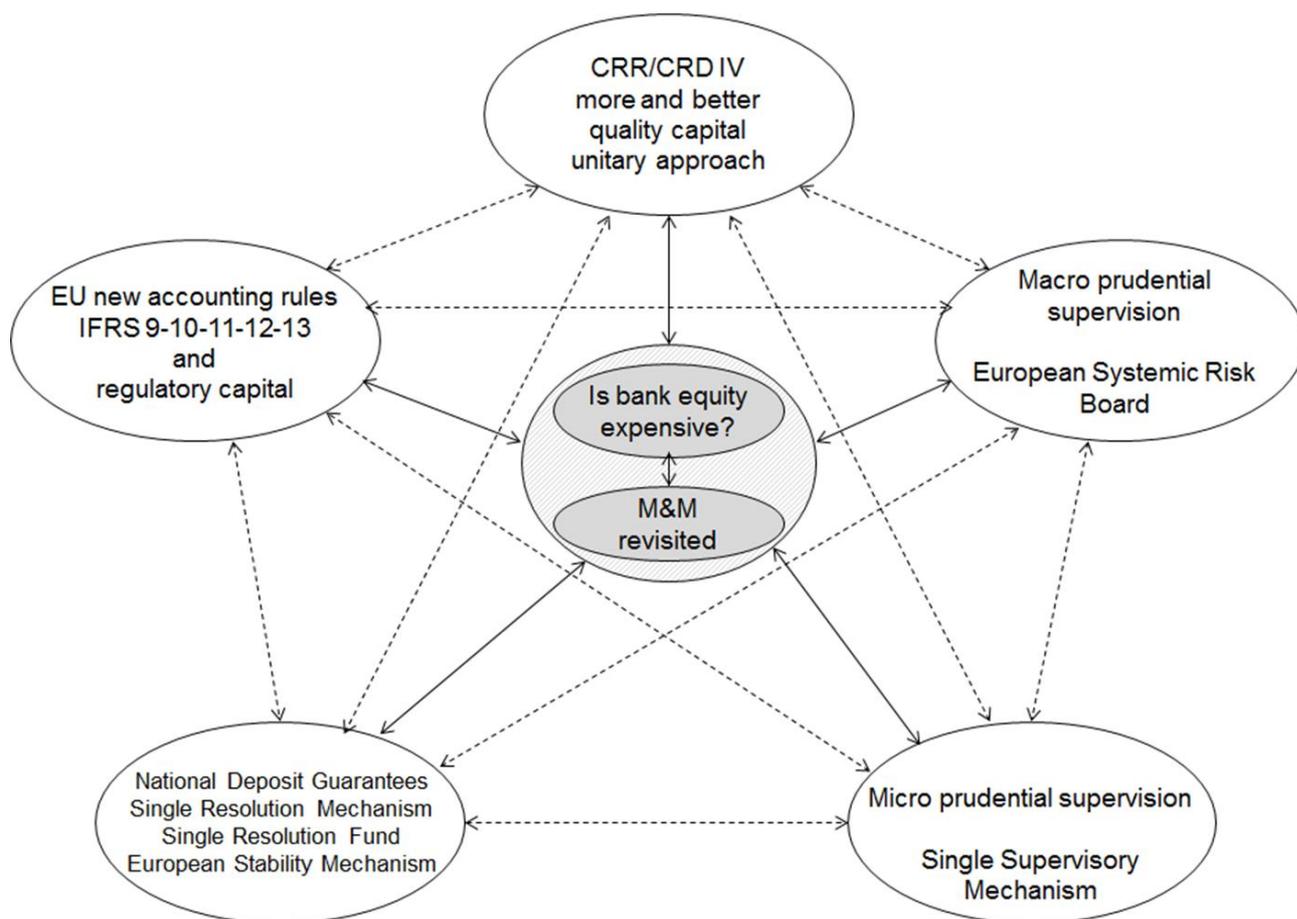
L'Unione Bancaria – definita in senso lato – nell'Eurozona si incentra, come sinteticamente illustrato nella Figura 1, sull'interazione tra: le regole sul capitale (CRR/CRDIV 2013); la supervisione macroprudenziale affidata all'European Systemic Risk Board (2010); la sorveglianza microprudenziale svolta dalla BCE nell'ambito del Single Supervisory Mechanism (2014); il Single Resolution

¹Cfr. DE LAROSIERE, *et al.* (2009).

²Su questi punti, mi permetto di rinviare a due miei lavori (MASERA, 2010, 2013, 2014 e GUIDA - MASERA, 2015).

Mechanism, che diventerà operativo nel 2016; le nuove regole contabili sulle banche IFRS 9-10-11-12-13 (2015-2016).

Figura 1 – CRR/CRD IV, Macroprudential Supervision, Single Supervisory Mechanism, Resolution Framework, New Accounting Rules: A network representation of the EU Banking Union.



Fonte: Masera R. (2014b)

L'Unione Bancaria può essere focalizzata più operativamente attraverso la Figura 2, che esplicita in particolare la rilevanza del nuovo blocco sulla risoluzione

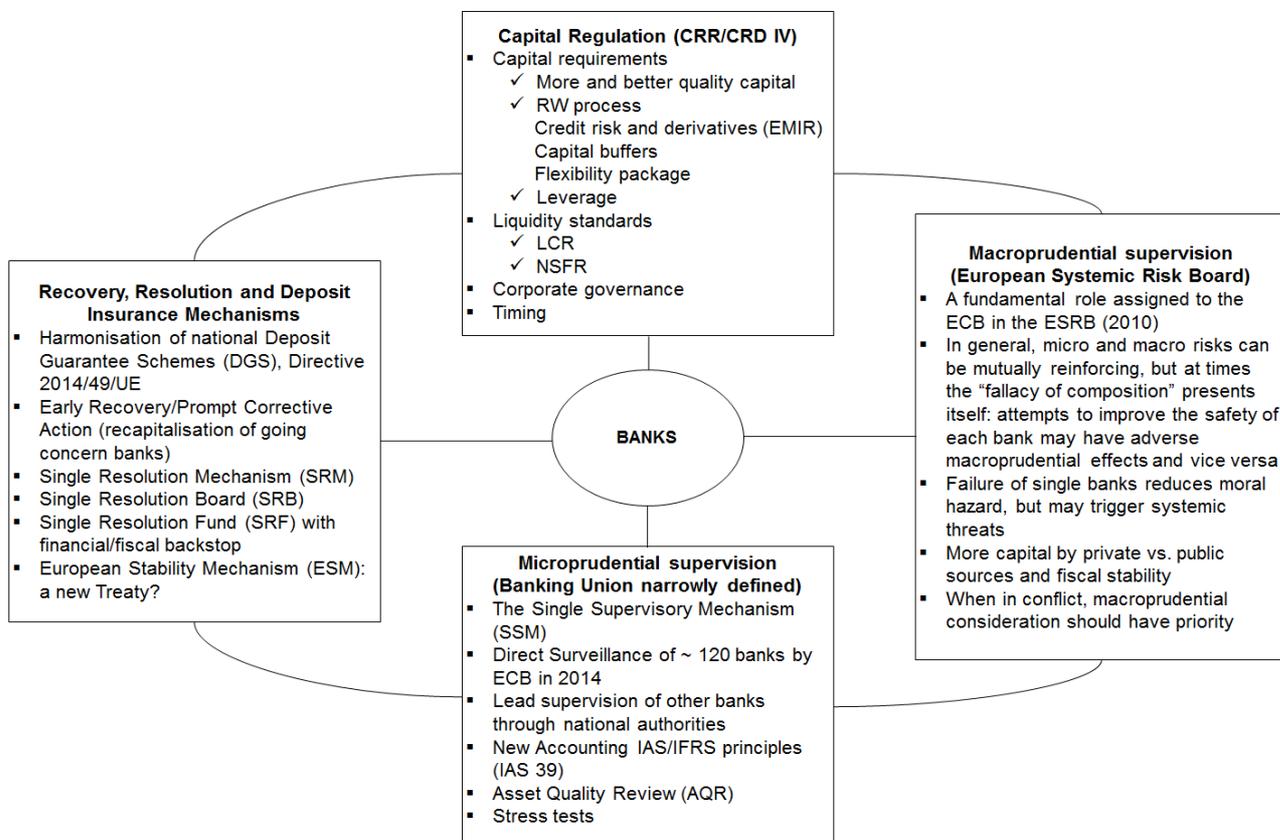
delle banche, che entrerà in vigore, a livello europeo, nel gennaio 2016 (ma del quale abbiamo visto un'anticipazione "italiana" con il Decreto del Consiglio Ministri del 22 novembre 2015 per la "risoluzione" di quattro banche medio-piccole: Banca Marche, Banca dell'Etruria del Lazio, Carichiati e Cassa di Ferrara). L'analisi del sistema di risoluzione europeo e delle implicazioni per le banche italiane, in particolare per quelle di minori dimensioni, appare complessa. Una sintesi di riferimento è offerta dalla Figura 3. Un problema particolarmente delicato sta nel valutare se il nuovo sistema di risoluzione, nella sua configurazione concreta, favorisca la «ristrutturazione programmata» ovvero se, viceversa, sospinga di fatto verso il fallimento. La liquidazione ordinaria verrebbe esclusa solo se il dissesto dell'intermediario non permette di salvaguardare la stabilità sistemica. La risoluzione sarebbe, pertanto, necessaria "nell'interesse pubblico"³.

Comunque, rilevante è l'interazione sistemica con le regole sul capitale, sulla liquidità e sulla governance CRR/CRD IV (Figura 4), peraltro in continua evoluzione verso quella che appare ormai la quarta edizione degli standard di Basilea.

L'Unione Bancaria si prefigge il rafforzamento patrimoniale delle banche nell'ambito di una regolamentazione unitaria per tutti i Paesi dell'Eurozona. In Europa, si afferma al contempo l'esigenza di assegnare i processi di intermediazione creditizia in misura crescente ai mercati dei capitali rispetto alle banche. Questi temi sono alla radice dei nuovi progetti europei: il Piano Juncker di rilancio degli investimenti (2015) (Figure 5 e 6) e la Capital Markets Union, da realizzare entro il 2019 (Figura 7).

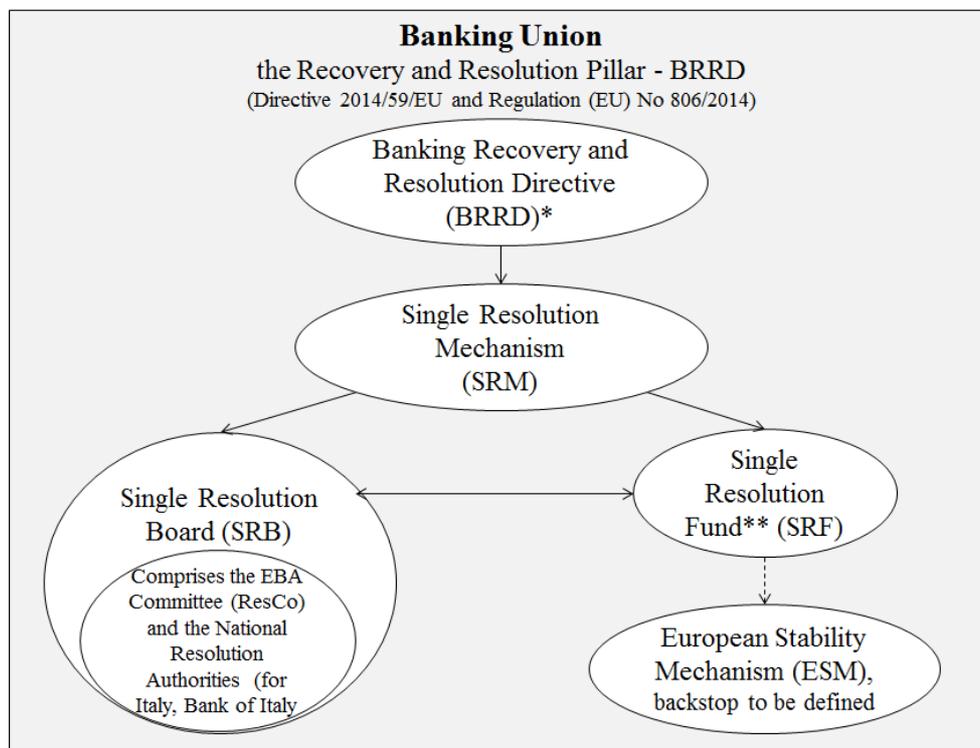
³In Italia, continuerebbe ad essere applicata la liquidazione coatta amministrativa quale procedura speciale per le imprese bancarie.

Figura 2 - The new Bank Capital Regulatory Framework and the other three interactive building blocks of the “Banking Union Package”.



Fonte: Masera R. (2014b).

Figura 3 - Banking Union: the BRRD and SRM pillar.

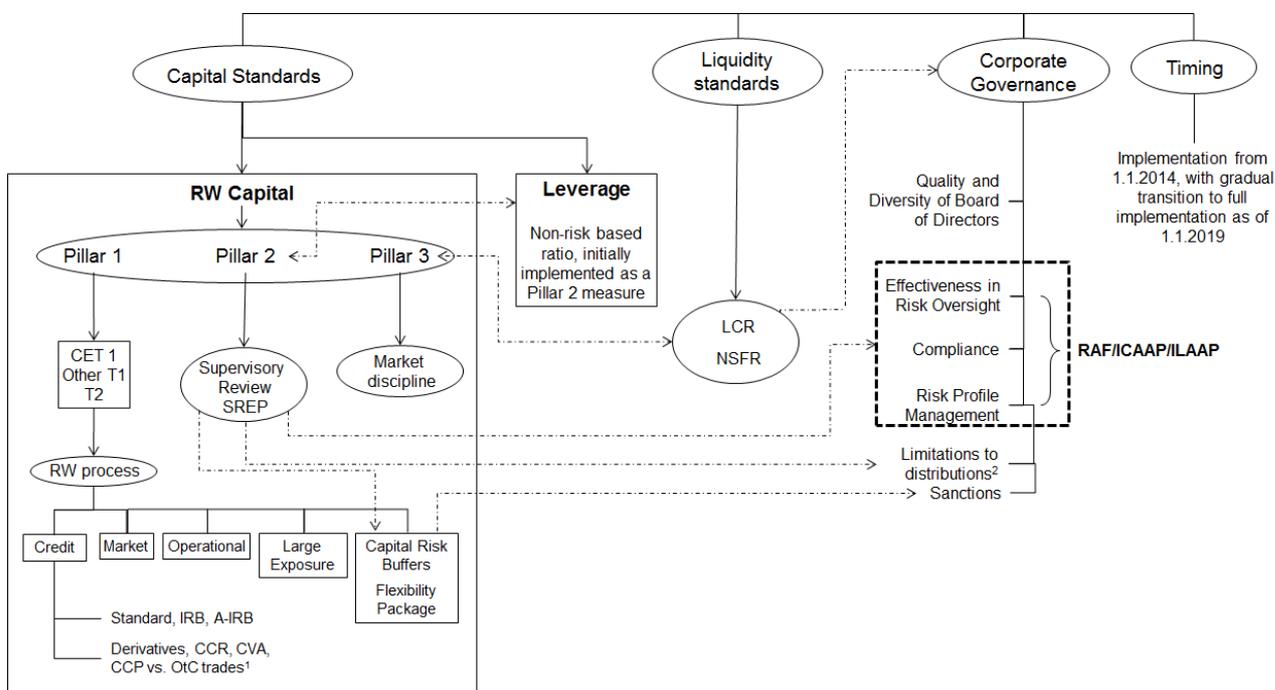


Notes: *

Directive 2014/59/EU and Council Implementing Regulation (EU) 2015/81 of 19 December 2014 specifying uniform conditions of application of Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council with regard to ex ante contributions to the Single Resolution Fund.

** The SRF forms part of the “resolution” scheme of the Banking Union and is to gradually be strengthened starting as of January 2016. It will be replenished by the national contributions of the Member States collected from the banking industry and it will be progressively mutualised, with a capital supposed to reach some 55 billion euros between 2016 and 2023.

Figura 4 - CRR (Single Rule Book)/CRD IV framework.



Notes:

- (1) The framework is completed by the EBA technical standards.
- (2) If a bank breaches the capital conservation buffer requirements, automatic limitations are made to buybacks, dividends and bonus payments.

Fonte: Masera R. (2014b).

Causa primaria della lunga crisi in Europa è stato il crollo degli investimenti, superiore a €550 miliardi (la componente principale di riduzione del PIL reale) fra il 2007 e il 2014. La caduta ha interessato, pur con ampie divaricazioni, investimenti privati e pubblici in tutte le economie europee. La contrazione ha colpito in particolare l'Italia, incidendo pesantemente sulla produttività. Anche per l'inaridirsi del credito, il rapporto investimenti/PIL è sceso nel 2013/14 al di sotto del 17%, ovvero sui valori minimi dal dopoguerra; i tagli alla spesa hanno colpito pesantemente gli investimenti pubblici, con una contrazione di circa 1/3 a partire dal 2010.

Rilancio degli investimenti e recupero di produttività/competitività sono necessari per l'Europa, soprattutto per l'Italia. Gli investimenti a sostegno della

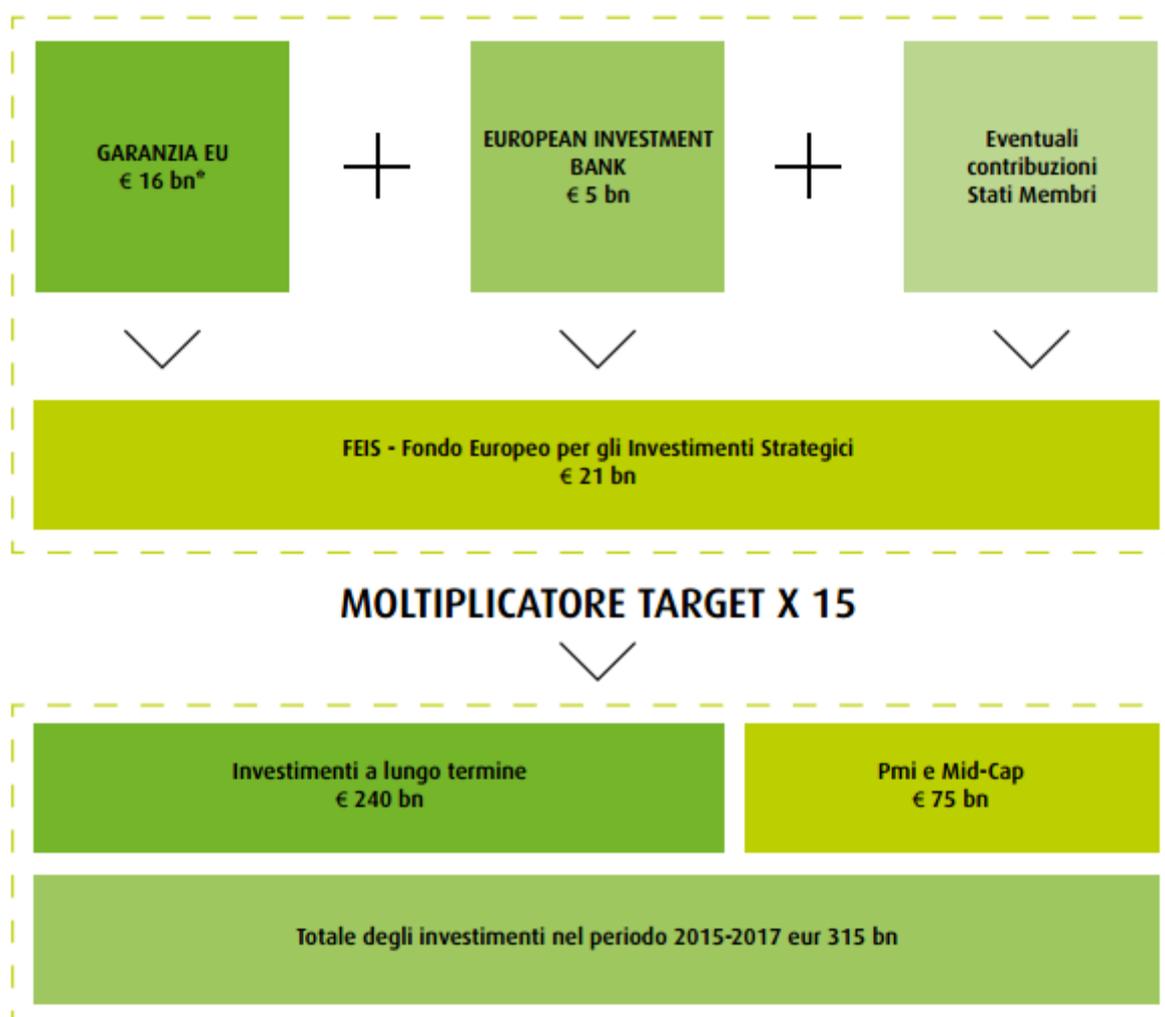
crescita e dell'occupazione sono il complemento alle riforme di struttura e il modo per trasformare l'austerità delle politiche fiscali da meccanismo perverso di aumento del rapporto debito/prodotto a strumento di risanamento delle finanze pubbliche. Il Piano Juncker del Presidente della Commissione Europea - presentato nel 2014 e attualmente in corso di implementazione - riconosce questa esigenza e rappresenta un importante rottura rispetto al passato riproponendo l'esigenza di rilanciare la crescita in Europa. Non si tratta ancora di un "growth compact", ma il cambiamento di direzione è evidente: ad esso ha contribuito in modo significativo il semestre di Presidenza Italiana.

Gli obiettivi del Piano prevedono di mobilitare risorse finanziarie per gli investimenti per consentire alla finanza di raggiungere l'economia reale. L'impegno della BCE a rilanciare il credito (con le misure di Quantitative Easing adottate nel marzo 2015) va nella stessa direzione e rappresenta il secondo pilastro-insieme all'Unione Bancaria- per favorire la crescita dell'economia. Il Piano Juncker si propone in particolare di sostenere gli investimenti strategici e nelle infrastrutture, di migliorare l'accesso alla finanza per le Pmi e le Mid-cap. A tal fine si prevede di utilizzare il budget UE (con alcune incongruenze che verranno di seguito poste in evidenza) e di migliorare/aumentare l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dall'UE, dagli Stati Membri, dalla Banca Europea degli Investimenti, dalle Banche Nazionali di Sviluppo (la Cassa Depositi e Prestiti in Italia) e, soprattutto, dai privati attraverso il cosiddetto blending delle risorse finanziarie. A questo riguardo si conta sull'effetto complementare derivante in particolare dai nuovi fondi a lungo termine ELTIF recentemente attivati dalla Commissione Europea e sulla prospettiva di realizzazione della Capital Markets Union (Figura 7).

A questi fini, verrà predisposto una pipeline di progetti strategici, verrà fornita assistenza tecnica per facilitare la scelta dei progetti realizzabili più efficienti (European Investment Advisory Hub). Al riguardo risulterà fondamentale la forte cooperazione fra la BEI e le Banche di Sviluppo, nonché l'addizionalità degli

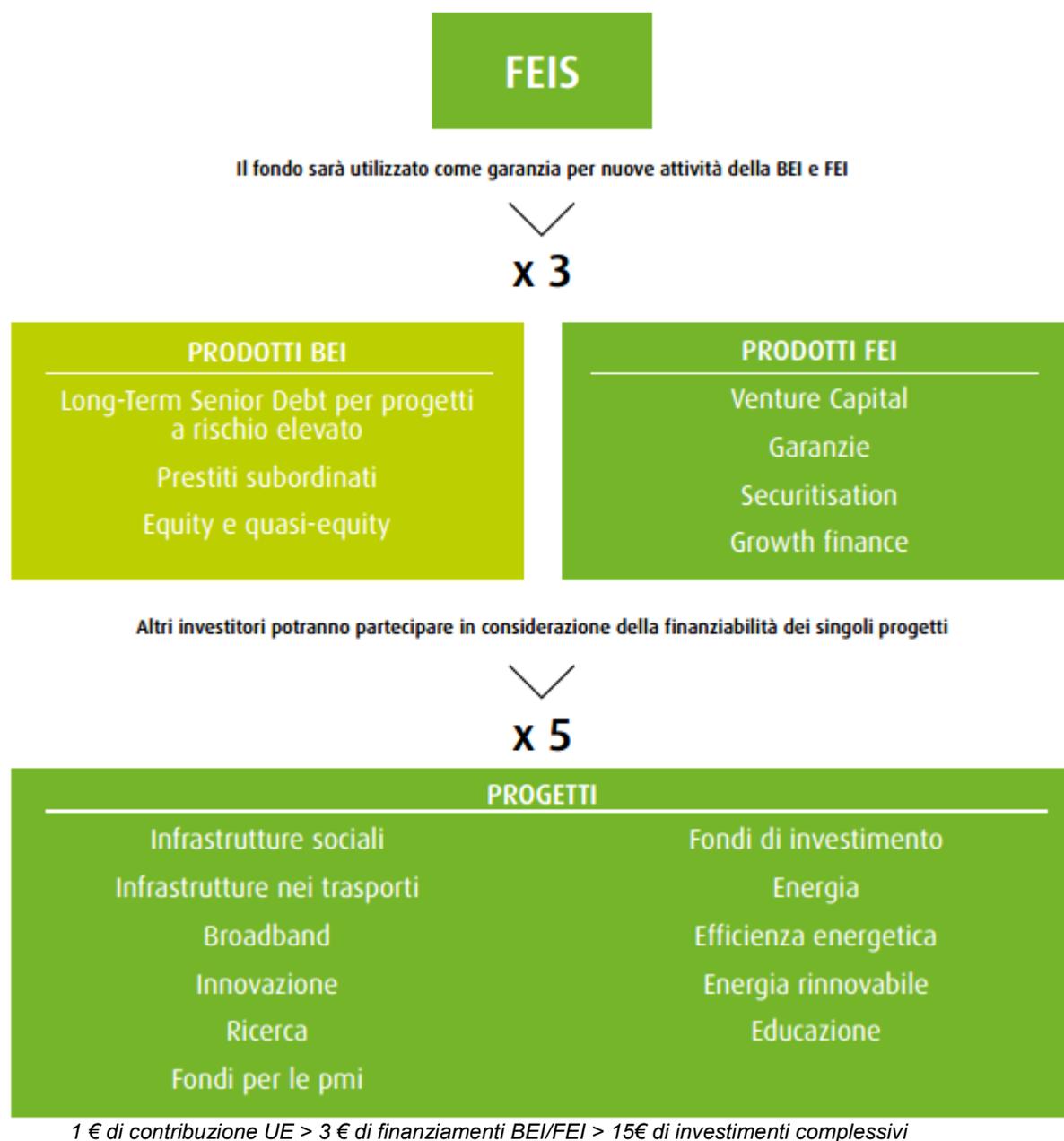
interventi rispetto all'ordinaria attività di impiego. La struttura operativa del Piano Juncker è illustrata nella figura 5, dove si vede che la UE interviene fondamentalmente con garanzie sui prestiti per 16 md di euro (ma il 50% delle garanzie dovrebbe derivare da risorse già presenti nel bilancio per progetti d'investimento: peraltro si è registrata al riguardo una comprensibile forte opposizione del Parlamento Europeo).

Figura 5 – La struttura operativa del Piano Juncker.



* il 50% della garanzia deriverà da risorse già presenti nel bilancio Ue (€ 3,3 bn da Connecting Europe Facility, € 2,7 bn da Horizon 2020 e € 2,0 bn da altri residui di bilancio)

Figura 6 – L'effetto moltiplicativo del Piano Juncker.



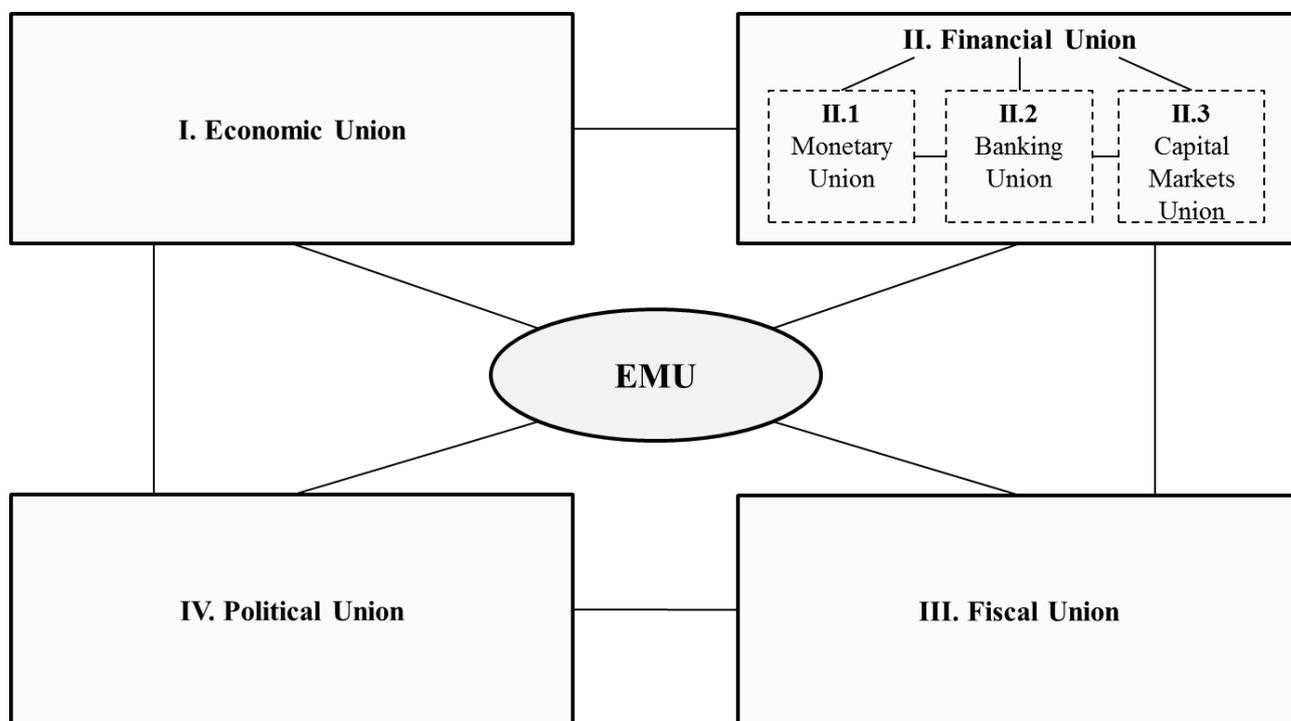
Come già indicato, le nuove risorse finanziarie private alla base del Piano Juncker si prevede siano collegate non tanto all'intermediazione bancaria, quanto al potenziamento dei mercati dei capitali, nel contesto appunto della CMU. Questo approccio è condiviso in Italia dalle autorità economiche. Al riguardo, molto chiara è stata la posizione recentemente espressa dal Governatore della

Banca d'Italia Ignazio Visco (2015):

«Dal prossimo anno diventerà pienamente operativo, con il recepimento della Direttiva europea sulle crisi bancarie (BRRD), il nuovo sistema europeo di risoluzione delle crisi. Esso si inquadra nel più ampio processo di riforma delle regole finanziarie internazionali, volte a ridurre tanto la probabilità quanto l'impatto di eventuali dissesti bancari con l'innalzamento dei requisiti patrimoniali, l'introduzione di un limite al grado di leva finanziaria, la definizione di nuovi rapporti minimi di liquidità. Presidi ulteriori sono richiesti alle banche sistemicamente rilevanti e altre misure sono in discussione nelle sedi internazionali. Occorre essere consapevoli che le nuove regole tenderanno a comprimere sia la redditività sia la dimensione dei sistemi bancari, spostando verso il mercato dei capitali parte del finanziamento dell'economia reale e accrescendo il peso degli investitori istituzionali diversi dalle banche nel mercato del credito. Nel nostro paese, uno spostamento della struttura finanziaria di questa natura è d'altro canto da tempo opportuno per accompagnare il sistema produttivo verso un assetto più moderno, con meno debiti bancari e più capitale proprio».

Per la posizione di chi scrive sulla CMU e l'intreccio con la BU, intesa in senso lato, si fa rinvio a Masera (2015).

Figura 7 - The Five Presidents' Four interdependent Unions to transform the euro area into a 'Genuine Economic and Monetary Union'*.



*«All four Unions depend on each other. Therefore they must develop in parallel and all euro area Member States must participate in all Unions for the euro area to gradually evolve towards a genuine Economic and Monetary Union ... After many years of crisis, governments and institutions must demonstrate to citizens and markets that euro area will do more than just survive» (Juncker *et al.*, 2015 p. 5).

Fonte: Masera R. (2015).

2. Negli ultimi venticinque anni (a partire dalle Council Directives 89/299 e 89/647), la regolazione bancaria in Europa è stata plasmata dalla trasposizione negli ordinamenti nazionali degli Accordi sul capitale elaborati dal Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) nell'ambito BIS (Bank for International Settlements) a Basilea. Gli standard erano stati concepiti per creare condizioni di parità di trattamento (level playing field) per le grandi banche internazionali. In Europa, il processo di implementazione ha, viceversa, sempre fatto riferimento a tutte le banche, senza distinzioni per volume dell'attivo e tipologia di operatività.

La Commissione Europea nel 2013 ha reiterato e giustificato questo approccio unitario (taglia unica) nello spiegare la trasposizione di Basilea III in legislazione dell'Unione (CRR/CRD IV), "per evitare distorsioni competitive e arbitraggio regolamentare"⁴. Si può, tuttavia, argomentare l'opposto: le sempre più complesse regole di Basilea, i vantaggi in termini di assorbimento di capitale dei modelli interni avanzati e le garanzie pubbliche implicite ed esplicite per le grandissime banche sistemiche (troppo grandi per fallire) hanno favorito le grandi banche, sollecitato arbitraggio delle regole sul capitale, inciso negativamente sulla competitività delle banche regionali/locali con modello di business "tradizionale".

Lo schema unitario di regolamentazione delle banche impronta, pertanto, l'intero impianto dell'Unione Bancaria (definita in senso lato) in Europa. I costi (operativi e di personale) di compliance a un sistema regolamentare molto complesso, ma aggirabile soprattutto con operazioni tramite prodotti derivati (altrettanto e ancora più complesse), ricadono in modo non proporzionale sulle banche retail di piccole/medie dimensioni. Al di là dell'aspetto comunque rilevante di assicurare un vero level playing field per le imprese bancarie in Europa, il problema assume grande importanza se e in quanto le banche regionali e locali svolgono un ruolo particolarmente incisivo e significativo come banche di prossimità, in particolare per le micro e le piccole-medie imprese, componenti essenziale dell'economia reale e dell'occupazione.

Il business model delle banche regionali ben gestite ha un vantaggio comparato nel finanziamento delle piccole imprese locali, anche se inserite in filiere produttive di più ampio respiro. In particolare, il settore delle micro imprese è in Italia, ma anche in Europa, quello più rilevante in termini di creazione (e di distruzione) di posti di lavoro, con caratteristiche di forte prociclicità, come ampiamente documentato negli ultimi rapporti annuali della Federazione bancaria europea. I nessi tra le banche regionali e le Pmi sono molto stretti, con significativi effetti di retroazione che amplificano gli andamenti della congiuntura. In

⁴ Cfr. Appendice 1.

particolare, sono le micro imprese quelle che sperimentano le maggiori difficoltà nel finanziamento esterno, per le caratteristiche intrinsecamente meno trasparenti dei bilanci e per l'inevitabile intreccio con la situazione economico-finanziaria del proprietario/imprenditore.

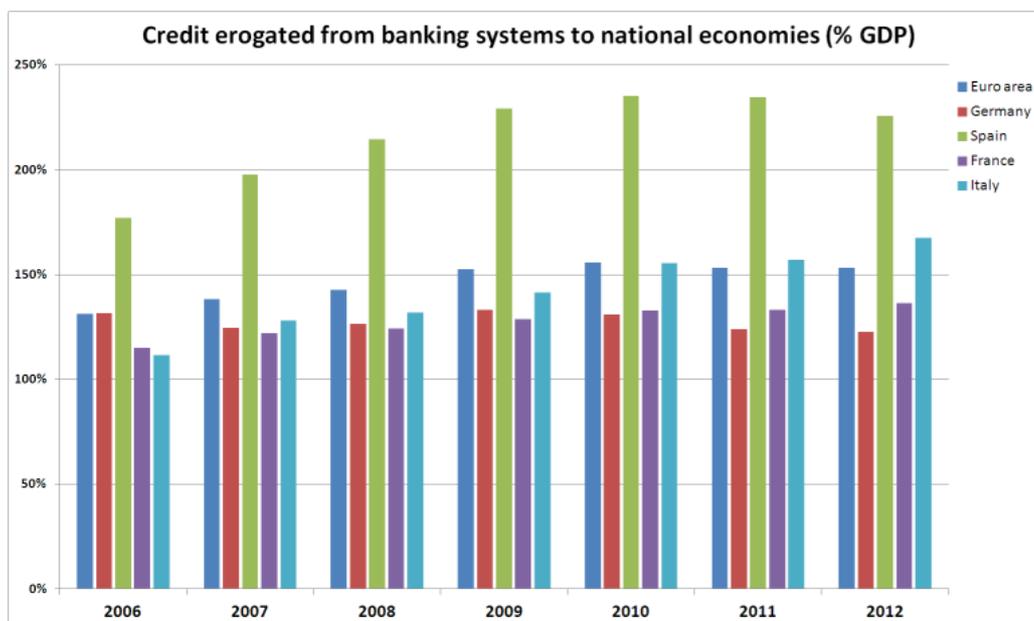
Anche le piccole imprese devono muovere verso modelli non opachi, con maggior attenzione ai profili di redditività e di patrimonializzazione aziendale. È quanto sta avvenendo, anche sulla scorta dei modelli di valutazione del merito di credito sollecitati da Basilea. Occorre comunque evitare di “gettare il bimbo con l'acqua sporca”. Il modello unitario di regolamentazione delle banche adottato in Europa ha inciso negativamente sul flusso di credito alle piccole imprese e sulle economie locali. Le stesse statistiche pubblicate dalla Banca Centrale Europea sull'accesso al finanziamento esterno per le Pmi hanno evidenziato chiari sintomi di razionamento del credito negli ultimi anni (ECB, 2014).

Non si tratta di argomenti di retroguardia, che devono cedere il passo a schemi di finanziamento più efficienti ed evoluti. Occorre, viceversa, riconoscere che i modelli avanzati di regolazione prudenziale dovrebbero essere meno complessi e comunque non penalizzanti per le banche retail di dimensione locale e regionale. La regolamentazione delle banche dovrebbe, cioè, essere proporzionale e meglio articolata sulla base delle dimensioni e dell'insieme di attività svolte dalle banche, tenendo comunque conto della loro impronta di rischio sistemico. Come si illustrerà nel seguito, queste considerazioni non rappresentano un mero esercizio intellettuale e accademico. Un modello operativo diverso dal “*one-size-fits-all*” emerge dagli approcci prudenziali elaborati, in particolare dopo la grande crisi finanziaria, negli Stati Uniti e anche in grandi paesi emergenti, come ad esempio in Cina. In questo lavoro si fa, peraltro, specifico riferimento al confronto fra Europa e Stati Uniti, con riguardo alle banche regionali.

La regolamentazione bancaria sul capitale delle banche in Europa improntata ai modelli di Basilea si inserisce oggi, molto opportunamente – ma, come detto, con grave ritardo rispetto alle indicazioni del Rapporto de Larosière (2009) – nel

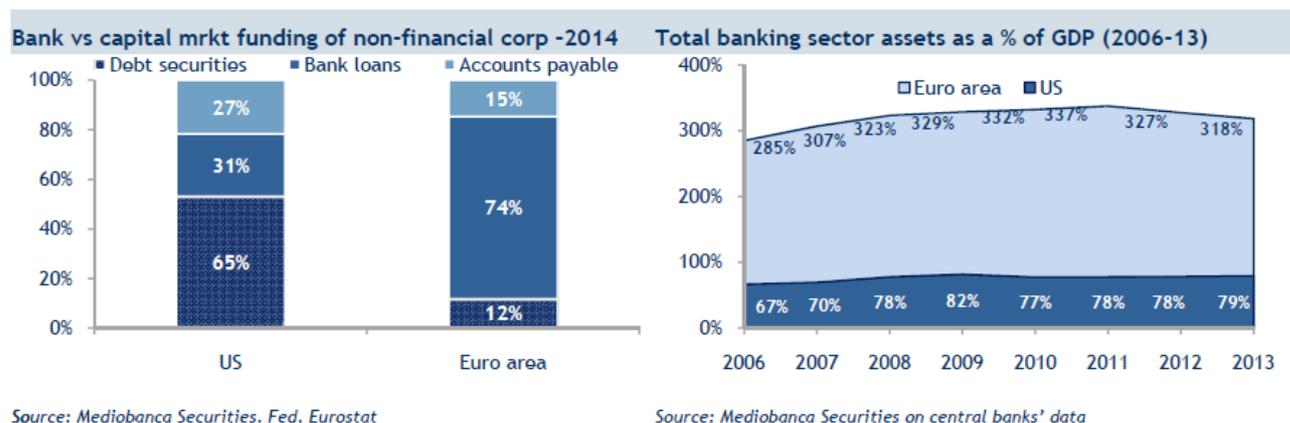
processo di Unione Bancaria. Può essere questa l'occasione per una graduale riconfigurazione del sistema più articolata e meno complessa. D'altra parte, lo stesso Regolamento del Consiglio che affida la microsorveglianza alla BCE (1024/2013) sottolinea che la Banca nello svolgere le proprie funzioni è chiamata al principio di proporzionalità e «deve mostrare pieno rispetto per le diversità delle istituzioni creditizie, per le loro dimensioni e per i modelli di business». Il sistema finanziario europeo è comunque troppo bancocentrico (Figura 8) e non può non evolvere verso assetti in cui l'intermediazione di mercato svolga un ruolo molto più significativo. Si fa, al riguardo riferimento anche alla Figura 9.

Figura 8 - Credito bancario all'economia nei principali paesi dell'Eurozona.



Fonte: Minenna (2013)

Figura 9 - Finanziamento bancario e di mercato del sistema economico: US e Eurozona.



Fonte: Guglielmi (2015)

Anche per le piccole imprese il ruolo del finanziamento bancario non può non essere ridotto. Ma, il processo deve essere graduale, richiede l'attivazione di idonei modelli di cartolarizzazione dei crediti, non può implicare oneri rilevanti per le banche regionali e per le economie locali. Come indicato, al di là dell' Atlantico, il Tesoro e la Fed sono intervenuti già a partire dal 2008 anche con azioni mirate per le piccole banche, prima per favorire la securitizzazione di crediti problematici, attraverso il TARP, poi per la cartolarizzazione di crediti *in bonis* attraverso le Government Sponsored Agencies e la Small Business Administration⁵.

A tale scopo, la creazione di veicoli ad hoc per la cartolarizzazione di crediti *in bonis* concessi da banche regionali alle micro e piccole medie imprese locali potrebbe consentire in maniera dinamica di:

- ✓ ridurre significativamente gli oneri in termini di capitale regolamentare⁶ per le banche regionali, data la diversificazione dei rischi di portafoglio derivanti dalla sottoscrizione di titoli rispetto all'iscrizione in bilancio dei singoli prestiti;

⁵Ho illustrato questi punti in MASERA (2014a,b). Sulla problematica attuale della cartolarizzazione ABS in Europa si fa rinvio a Bassanini *et al.* (2015).

⁶Dato che in CRDIV sono stati opportunamente introdotti aggiustamenti in termini di haircut nei fattori di ponderazione dei rischi inerenti prestiti alle PMI potrebbe essere ragionevole ipotizzare l'introduzione di simili e più significativi haircut per titoli derivanti dalla cartolarizzazione di prestiti alle PMI da parte di banche regionali.

- ✓ riaprire un canale alternativo di rifinanziamento delle banche regionali con un conseguente rilevante contenimento dei costi di provvista, che potrebbero essere in buona parte girati alle micro e piccole medie imprese locali sotto forma di riduzione dei tassi e/o allungamento delle scadenze (*duration*) dei finanziamenti;
- ✓ accelerare il processo di intermediazione creditizia sui mercati dei capitali in quanto la cartolarizzazione dei crediti rappresenterebbe uno *step* intermedio rispetto all'accesso diretto al mercato da parte delle PMI. Infatti, in tal modo le PMI avrebbero nel frattempo modo di prendere confidenza indirettamente con i requisiti di *compliance* e *disclosure* informativa richiesti per il successivo eventuale accesso diretto ai mercati dei capitali.

Un modello operativo improntato a queste considerazioni può essere tracciato tenendo conto della diversa esperienza e dei modelli di regolamentazione adottati in Europa e negli Stati Uniti.

Negli Stati Uniti, l'approccio "*tiered*" alla regolamentazione delle banche è stato introdotto dallo stesso Dodd-Frank Act, insieme alla sorveglianza macroprudenziale e al mandato alla Fed di perseguire anche l'obiettivo di stabilità finanziaria, in aggiunta al cosiddetto *Twin Peak*; è stato successivamente declinato operativamente dalla Fed e dalle altre Autorità di Supervisione⁷.

Come detto, in Europa la Commissione ha viceversa adottato l'approccio di regolamentazione unitario con costi operativi di fatto crescenti per le piccole e medie banche. Le tavole che riporto (Tabelle 1 e 2) sulla morfologia dei due sistemi bancari sono al riguardo significative. Contrariamente alle tesi anche ufficialmente proposte dalla ECB (2013), in base alle quali il numero totale delle banche europee risulta essere più elevato rispetto a quello degli Stati Uniti e che tale numerosità di banche si stia riducendo più rapidamente al di là dell'Atlantico, appare sostanzialmente vero l'opposto. Il trend di lungo periodo relativo alla concentrazione e alla riduzione del numero degli istituti di credito è ben evidente sia in Europa, sia negli Stati Uniti. D'altro canto, i dati qui raccolti indicano che le

⁷Cfr. in particolare YELLEN (2014, 2015) e TARULLO (2014a, 2014b, 2015).

piccole banche stanno rapidamente scomparendo proprio in Europa (3.265 “*less significant bank*” rispetto alle 5.538 banche con *Simplified Prudential Standards*; si rammenta che le piccole – o “*less significant*” – banche europee hanno un totale attivo inferiore a €30 miliardi, mentre le piccole banche US hanno un totale attivo inferiore a \$50 miliardi). Sono dati sui quali occorre riflettere, anche e soprattutto per le implicazioni che hanno per il sistema delle Pmi. Ove non si proceda celermente a modificare l’approccio delle regole basato sul paradigma “*one-size-fits-all*”, i costi di compliance, il numero sempre crescente e la complessità sempre più elevata delle norme sulle banche sono destinati ad accelerare le tendenze qui delineate.

Tabella 1 – US transposition of the Basel III framework: the Fed’s proportional approach to bank regulation (end-2014)

Size Class	Total Assets (A, \$ billion)	Number of banks
<i>Small (community) banks</i>	$A < 1$	5,037
<i>Community banks</i>	$1 \leq A < 10$	448
<i>Regional banks</i>	$1 \leq A < 50$	52

Enhanced prudential standards Dodd Frank Act Section 165

<i>Medium banks</i>	$50 \leq A < 250$	22
<i>Large banks</i>	$250 \leq A < 700$ (but not GSIBs)	3
<i>GSIBs</i> (<i>Globally Systemically Important Banks</i>)	$A \geq 700$ (and other systemic characteristics)	8

Source: Author’s elaboration from Tarullo (2014a and 2014b) and Fed Statistics Large Commercial Banks as of Dec . 31, 2014 (Total Banks at end – 2014 5,571). Current legislation makes a further distinction between banks with total assets < 0,5 billion and banks with total assets $0.5 \leq A < 1$ billion. But pending new legislation would abolish this distinction.

Tabella 2 – US banks with simplified (SPS-A<\$50 billion) and enhanced (EPS–A≥\$50 billion) prudential standards (end-2014, \$ billion/trillion).

	SPS (A < \$50 billion)	EPS (A ≥ \$50 billion)	Total
<i>Number of banks</i>	5,538	33	5,571
<i>Total assets held</i>	4.2	10.8	15 trillion

Tabella 3 – Euroarea less significant (LS – A < €30 billion) and significant (S – A ≥ €30 billion) banks (at enactment of SSM, November 2014, € billion/trillion).

	LS (A < €30 billion)	S (A ≥ €30 billion)	Total
<i>Number of banks</i>	3,265	130	3,395
<i>Total assets held</i>	4.9	22	26.9 trillion

Notes:

* Small banks are heavily concentrated (over 75% in three countries: Germany (nearly 40%), Austria and Italy.

** Directly supervised (as of 4 November 2014) entities include 11 GSIB's. As indicated, total assets of significant banks amount to some €22 trillion, or 82% of bank assets in the SSM countries.

Source: ECB, Aggregate Report on the Comprehensive Assessment, October 2014 and Author's elaborations based on ECB list of Eurozone Banks (4 September 2014), Supervision Review (26 October 2014) and ECB private communication. Total Banks at end –November 2014 3,395.

3. La complessità, il numero crescente e le continue revisioni delle regole che si applicano alle banche, principalmente, ma non esclusivamente connesse all'evoluzione degli standard di capitale di Basilea (per i quali si annuncia il Mark IV) rendono la compliance sempre più onerosa in termini di addetti e di costi per le banche medio piccole; creano uno svantaggio competitivo artificiale, che non trova giustificazioni nel perseguimento della stabilità finanziaria e che contrasta con il principio del levelling the playing field.

Le regole microprudenziali possono, pertanto, entrare in conflitto con gli obiettivi macroprudenziali. L'approccio unitario a regole e supervisione delle imprese bancarie non è corretto, diventa controproducente, crea svantaggi per le piccole-medie banche e, di conseguenza, per il credito alle famiglie e alle pmi a livello locale.

L'approccio regolamentare e prudenziale unitario, che non è intrinsecamente collegato agli Accordi di Basilea rivolti alle grandi banche internazionali, è stato esplicitamente e formalmente rimosso negli Stati Uniti dal Dodd-Frank Act (2010). La Fed e le altre Agenzie Federali proseguono su quella base nella articolazione e implementazione di un approccio "tiered" (articolato per livelli).

In Europa, questo non è avvenuto, con conseguenze negative per la crescita e lo sviluppo, anche perché ruolo e significato delle Pmi nel tessuto produttivo della UE, e segnatamente in Italia, sono particolarmente rilevanti. Come sopra indicato, le nuove regole sulla risoluzione bancaria e sull'approccio del bail-in propongono di fatto nuovi disincentivi per le banche di piccole dimensioni. Occorre riconsiderare l'attuale assetto.

Concludo con alcune frasi della Presidente della Fed Janet Yellen (2014 e 2015) che sintetizzano icasticamente le tesi qui avanzate sui nessi tra piccole e medie banche e Pmi.

«Let me repeat my strong belief that community banks will continue to play an important role in our financial system in the years ahead serving the credit needs of the communities they are a part of and know so well...

Regulation starts with laws passed by Congress, which are the basis for specific and detailed rules written by the Fed...

The Federal Reserve has made it a top priority to ensure that we appropriately tailor our regulation and supervision of banks to their size, complexity and risks».

Principali riferimenti bibliografici

BASSANINI - DEL BUFALO - MASERA - MINENNA - REVIGLIO - ZADRA (2014), "Quantitative Easing, Structured Finance and Support to the Real Economy Proposals on ABS". Available at SSRN:

<http://ssrn.com/abstract=2527807> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2527807>

CAPRIGLIONE - SACCO GINEVRI (2015), "Politics and finance in the European Union", Law and economics yearly review, forthcoming. Available at:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2662084

DE LAROSIÈRE - BALCEROWICZ - ISSING - MASERA - MCCARTHY - NYBERG - PÉREZ - RUDING (2009), The High-level Group on Financial Supervision in the EU, Report. Brussels, February 25.

ECB (2013), Structural Characteristics of the Euro Area and US Banking Sectors: Key Distinguishing Features, November 2013.

GUGLIELMI (2015), "European Banks", Mediobanca Securities, London, 09 June.

GUIDA - MASERA (a cura di), Does one size fit all. Basel rules and Sme financing. Bologna, Il Mulino AREL.

MASERA (2010), "Reforming financial systems after the crisis: a comparison of EU and USA", PSL Quarterly Review, vol. 63 n. 255 (2010), 299-362.

MASERA (2013), "US Basel III Final Rule on banks' capital requirements: a different-size-fits-all approach", PSL Quarterly Review, vol. 66 n. 267 (2013), 387-402.

MASERA, (2014a), "Le banche regionali e l'Unione Bancaria Europea", Il Risparmio, n° 3.

MASERA (2014b), "CRR/CRD IV: the Trees and the Forest", PSL Quarterly Review, vol. 67 n. 271 (2014), 381-422.

MASERA (2015), "The Capital Markets Union and the elusive goal of a 'genuine' Economic and Monetary Union", forthcoming.

MINENNA (2013), "La moneta incompiuta", Ediesse, Roma.

TARULLO (2014a), "Rethinking the Aims of Prudential Regulation". Speech at the

Federal Reserve Bank of Chicago Bank Structure Conference, Chicago, Illinois, May 8.

TARULLO (2014b), *“A tiered Approach to Regulation and Supervision of Community Banks”*,

Community Bankers Symposium, Chicago, November 7.

TARULLO (2015), *“Application of Enhanced Prudential Standards to Bank Holding Companies”*.

VISCO (2015), *Intervento del Governatore della Banca d’Italia*, Giornata Mondiale del Risparmio, 2015, ACRI, Roma, 28 ottobre.

YELLEN (2014), Tailored Supervision of the Community Banks, Speech at the Independent Community Bankers of America 2014 Washington Policy Summit, Washington, D.C., May 1.

___ (2015), *“Improving the Oversight of large Financial Institutions”*, Speech at the Citizens Budget Commission, New York, Board of Governors of the Federal Reserve System, March 3.

Appendice 1 - The EU transposition philosophy of the Basel Accords: the “one-size-fits-all” approach

Since their inception in 1988 (Basel I), the capital standards have been conceived by the BCBS to apply to internationally active banks and to create a level playing field for their global operations. In Europe, the transposition of the capital adequacy requirements to national legislation (Council Directives 89/299/EEC and 89/647/EEC and CRD I, II and III) has always made reference to all banks (as well as investment firms). This approach was confirmed in the implementation (July 2013) of the Basel III international standards through the CRR and the CRD IV.

The rationale for the “one-size-fits-all” approach to the new capital standards has been restated as follows: «while the Basel capital adequacy agreements apply to “internationally active banks”, in the EU it has always applied to all banks (more

than 8,300) as well as investment firms. This wide scope is necessary in the EU where banks authorised in one Member State can provide their services across the EU's single market and as such are more than likely to engage in cross-border business. Also, applying the internationally agreed rules only to a subset of European banks would create competitive distortions and potential for regulatory arbitrage. The EU has had to take these particular circumstances into account when transposing Basel III into EU law.

Rainer Masera

Dean of the School of Business

nell'Università Guglielmo Marconi di Roma

**LA FUNZIONE DELLE BCC
IN UN MERCATO IN TRASFORMAZIONE.
IPOTESI DI RIFORMA E SPECIFICITÀ OPERATIVA.**

*(The role of Italian cooperative banks in a transforming market.
A proposal for reform)*

ABSTRACT: *In view of a legislative reform going to change ab imis the Italian ‘Credito Cooperativo’ system (BCC), this paper puts under scrutiny the peculiarities of mutual banks – which, after the company law reform at the beginning of this millennium, were forced to remain ‘prevalently mutual’- reflecting their full integration in the surrounding territory.*

BCCs were essential in funding SMEs over time, so that changes in their morphology would alter their prerogatives and, consequently, be detrimental to this important productive sector. This presumption is further confirmed by EU indications, especially those related to the Capital Market Union (see Action Plan, chapter 5) which underlines the key role played by cooperative credit institutions.

In this context, one should not fully agree with the reform proposal supported by Federcasse and adopted in the decree-law, which aims at putting all Italian mutual banks under a single holding company.

In fact, this would result in a over-sized structure impeding to sustain local economies, with obvious consequences within the overall system.

A different, more restrained form of consolidation (for instance, through the creation of regional groups) would allow BCCs to pursue the regulator’s goals, namely the strengthening of capital bases jointly with the integration within their own territory.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Tendenze evolutive dell’ordinamento economico: verso l’eliminazione delle PMI? - 3. La specificità cooperativa delle BCC nel riferimento alla mutualità

prevalente. - 4. L'ipotesi del gruppo bancario cooperativo nella riforma delle banche di credito cooperativo. - 5. (Segue): contro la configurazione di un gigantismo strutturale e l'opzione per un'gruppo cooperativo regionale'.

1. Il tema che intendo affrontare questa sera mi sta particolarmente a cuore non solo per l'intrinseca valenza socio-economica che esso presenta, ma anche perché evoca in me il ricordo degli studi universitari conclusi con una tesi sulle Casse Rurali ed Artigiane.

Tra le significative implicazioni dei recenti eventi di crisi che hanno investito gran parte dei paesi dell'area occidentale, rilevano soprattutto quelle riguardanti gli effetti sui dati dimensionali delle imprese presenti nel mercato globalizzato.

Volendo circoscrivere la mia analisi alla valutazione delle peculiarità del settore bancario, ritengo come prima cosa necessario sottolineare che il default di numerosi operatori finanziari (in prevalenza di ridotte dimensioni) appare direttamente riconducibile alle limitate consistenze patrimoniali che ne contraddistinguono la soggettività e alla difficoltà (*rectius*: impossibilità) di accedere in modo tempestivo ed efficace al mercato dei capitali. E' appena il caso di ricordare che nella logica prudenziale, a fondamento della stabilità aziendale, la carenza dei *mezzi propri* necessari a fronteggiare le evenienze della crisi finanziaria identifica la causa primaria delle difficoltà cui nei tempi presenti vanno incontro gli appartenenti al settore del credito; carenza determinata non solo da vincoli societari che talora ne impediscono la pronta ricapitalizzazione, ma anche da forme circoscritte di operatività che ne limitano le capacità reddituali.

Ed invero, la circostanza che le controparti negoziali di tali intermediari siano soggetti economici di piccole dimensioni (come tali più esposti alle intemperie di una situazione di difficoltà finanziaria) fa sì che le banche di ridotta entità si trovino più di quelle di maggiori dimensioni in condizioni di precarietà e nell'impossibilità di attivare misure idonee a supportare finanziariamente la propria clientela, subendone talora il pernicioso contagio, nell'incapacità di

fronteggiare i rischi di mercato.

Va poi considerato che in un contesto caratterizzato dal processo di globalizzazione – e, dunque, dalle incertezze (che ad esso si ricollegano) in ordine all’esigenza di una crescente tendenza espansiva dai confini sempre più ampi¹ –, la possibilità di contrastare un perverso effetto domino nella propagazione della crisi è stata ravvisata in sede tecnica nella ricerca di crescenti dimensioni aziendali²; queste ultime, infatti, sembrano promuovere un’espansione operativa coerente con il contesto di riferimento, che porta con sé indubbi benefici, come una maggiore resilienza di fronte ai rischi tipici dell’operatività bancaria e la realizzazione di maggiori profitti a vantaggio di tutti gli *stakeholders*.

E’ anche per questi motivi che vi è una generalizzata preferenza per la grande dimensione aziendale bancaria, a cui fanno da corollario la possibilità di un migliore accesso al mercato dei capitali, la fruizione di economie di scala, la definizione di linee strategico-manageriali di più sicuro successo. Tale realtà è il portato del processo d’integrazione internazionale che spinge alla creazione di reti di cooperazione globale e di trasferimento efficiente ed efficace di conoscenze e know-how.

Pur tuttavia, non si può omettere di far riferimento alla realtà storica più recente per constatare come la “grande dimensione” non sia riuscita a mettere al riparo il sistema finanziario dalle intemperie della crisi finanziaria che, a partire dal 2007, si è abbattuta su gran parte del pianeta. Per converso, proprio nelle realtà sovradimensionate si registra un’accentuazione della fenomenologia in parola, la quale ha tratto impulso dai comportamenti coerenti con le logiche del profitto e con la dimensione ultra-territoriale dei singoli operatori; ciò facendo venir meno la salvaguardia delle realtà locali e dell’intera economia, che dovrebbe per natura annoverarsi tra le finalità ultime dell’operatività sui mercati finanziari. E’ negli

¹Cfr. CAPRIGLIONE, SACCO GINEVRI, *Politica e finanza nell’EU*, Padova, 2015, p. 79 ss.

²Cfr. ACCETTURO, GIUNTA, ROSSI, *Le imprese italiane tra crisi e nuova globalizzazione*, in *Questioni di economia e finanza*, Banca d’Italia, n.86/2011; HELD, MCGREW, *Globalismo e antiglobalismo*, Bologna, 2010; CAROLI, *Globalizzazione e localizzazione dell’impresa internazionalizzata*, Milano, 2004.

operatori internazionali di grandi dimensioni, infatti, che si rinvergono le principali carenze di tipo direttivo-organizzativo, le quali hanno altresì evidenziato l'incapacità dei Governi e delle Autorità di seguire con mezzi appropriati lo sviluppo finanziario dei propri intermediari.

E' indubbio, inoltre, che l'interconnessione tra grandi operatori, da un lato, ha messo in discussione la capacità di prevedere e gestire efficacemente tutti i rischi (da qui la tendenza a rafforzare le normative di settore, volte a contrastare le situazioni di rischio in cui possono incorrere gli intermediari, ivi compreso quello di liquidità, da cui la crisi è sostanzialmente originata)³; dall'altro, ha favorito l'effetto domino. Secondo una considerazione puramente logica, e non strettamente empirica, infatti, la propagazione degli effetti negativi della crisi si sarebbe potuta arrestare prima se le "mura" (i confini) dei diversi operatori fossero state più circoscritte e, conseguentemente, più facilmente controllabili dalla regia (*i.e.*, dai vertici dell'impresa bancaria e dalle Autorità preposte).

Conseguentemente, non può tacersi che l'orientamento all'espansione dimensionale degli operatori bancari – che inevitabilmente spinge al superamento di realtà bancarie caratterizzate da un'operativa strettamente integrata nel territorio di riferimento – va analizzato attentamente anche alla luce delle carenze endo-societarie che tale espansione ha messo in evidenza. E' in questo ambito che ritengo opportuno debba essere inquadrata ogni verifica circa la validità di una riforma – come quella riguardante le BCC – che appare destinata a cambiare il volto di soggetti abilitati, da sempre operativi a livello locale, secondo una logica di pieno contemperamento tra i criteri di imprenditorialità (che contraddistinguono l'attività economica privata) e il perseguimento di valori etici, direttamente riconducibili ai principi della dottrina sociale della Chiesa, che io - dieci anni fa – avevo modo di sottolineare in uno mio scritto nel volume *Finanza Impresa e*

³Cfr. TROISI, *Gli assetti gestionali e contabili delle banche dopo la crisi finanziaria*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2013, vol. 3, p. 190 ss.

Nuovo Umanesimo⁴.

2. Una compiuta riflessione su quanto si è sopra evidenziato si compendia nel riferimento ai caratteri morfologici dell'ordinamento bancario europeo; in quest'ultimo, infatti, occupa tuttora uno spazio significativo l'imprenditorialità creditizia di piccole e medie dimensioni la quale, nonostante la generale tendenza alla globalizzazione, fornisce sovente un supporto finanziario indispensabile allo sviluppo delle PMI che, com'è noto, specie in taluni paesi del contesto regionale europeo, si annoverano tra i soggetti che più concorrono alla crescita economica.

Al riguardo, mi preme sottolineare che alcuni caratteri peculiari della globalizzazione non sono di impedimento alla rilevanza dell'imprenditoria piccola e media. E' ben vero che nel contesto attuale si registra la necessità di forme di aggregazione, cui ovviamente consegue una riduzione delle PMI, ma ciò non giustifica la tesi che, in un futuro non lontano, detta categoria di impresa appaia destinata a scomparire dal mercato. Sostengo anzi l'esatto contrario.

Infatti, la rilevanza dell'imprenditoria piccola e media trova conferma nelle strategie politiche nazionali ed europee, laddove i livelli dimensionali considerati dagli studi in materia tengono conto anche della significatività (in termini occupazionali e di valore aggiunto) di talune aziende considerate "micro". Non a caso, il rapporto annuale della Commissione europea sulle European SMEs e, più in generale, lo SME Performance Review, evidenziano come il 57% del valore aggiunto generato nell'economia dell'Unione europea sia prodotto proprio dalle cd. SMEs (Small and Medium Enterprises). A ciò si aggiunga che quasi il 70% della forza lavoro in UE è assorbita proprio dal mondo della piccola e media imprenditoria, la quale finisce così col rappresentare il principale *driver* del sistema industriale del vecchio Continente.

Il rapporto della Commissione evidenzia, inoltre, che nonostante la crisi del 2008 – la quale ha pesantemente colpito suddetta realtà, causando significativi

⁴Cfr. PELLEGRINI, "Impresa e finanza" alla luce della dottrina sociale della Chiesa, in AA.VV., *Finanza Impresa e Nuovo Umanesimo*, a cura di Capriglione, Bari, 2007.

meccanismi depressivi – tale mercato ha ricominciato a crescere, soprattutto grazie all’influenza di giovani imprese dedicate a servizi e tecnologie innovative.

E’ necessario comunque un continuo e futuro sostegno, da indirizzare alle start-up, alle strategie di crescita in nuovi mercati, ma soprattutto ai meccanismi di finanziamento. Questi ultimi, in particolare, mostrano di recente sintomi di ricrescita, nella misura in cui anche il grado di solvibilità delle PMI, con riferimento al contesto italiano, si è rafforzato considerevolmente negli anni 2012 e 2013, facendo – dunque – ben sperare per un generalizzato ritorno ai livelli pre-crisi (Rapporto Cerved PMI 2015).

Dal punto di vista legislativo, lo Small Business Act (COM(2008) 394) si muove in questo senso; l’intento è quello di indurre le autorità nazionali ad una semplificazione del sistema regolatorio e, al contempo, alla completa eliminazione di eventuali barriere (finanziarie, strutturali, fiscali) allo sviluppo della piccola imprenditoria⁵.

⁵ V. anche *Operational Programme* “Iniziativa PMI” approvato in data 30 novembre 2015 dalla Commissione Europea. Come precisato sul sito della Commissione “attraverso tale programma, lo stato italiano contribuirà alla predetta iniziativa con una somma pari a 100 milioni di EUR, provenienti dal suo stanziamento del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per il periodo 2014-2020, che, secondo le previsioni, genererà oltre 600 milioni di EUR sotto forma di nuovi finanziamenti disponibili per le PMI italiane. Sarà sensibilmente agevolato l’accesso ai finanziamenti da parte delle PMI del Mezzogiorno allo scopo di incentivarle a proseguire gli investimenti nell’economia e a creare posti di lavoro”. Gli aiuti comunitari saranno utilizzati per l’implementazione di un nuovo strumento finanziario consistente nella cartolarizzazione di portafogli di prestiti già erogati a PMI e società a media capitalizzazione italiane da banche che operano in Italia in cambio dell’impegno di queste ultime a generare portafogli di nuovi prestiti a favore delle PMI ubicate nelle regioni in ritardo di sviluppo e in transizione italiane per un importo almeno sei volte superiore al contributo del programma. Appare interessante come, sotto il profilo che qui interessa dell’importanza delle banche del territorio, la Commissione rilevi che il Sud Italia è dominato dalle PMI e che quindi generi posti di lavoro (dati: imprese individuali circa 1,2 milioni, 125mila micro-imprese e circa 27mila PMI che occupano circa 284mila persone). Il programma agirà attraverso la cartolarizzazione di prestiti esistenti, che consentirà alle banche – che aderiranno all’iniziativa – di liberare capitale di vigilanza. Il capitale liberato sarà utilizzato dalle stesse banche per erogare nuovi finanziamenti a tasso agevolato alle PMI localizzate nelle Regioni del Mezzogiorno.

Un altro spunto per sottolineare l’importanza delle PMI in Italia sembra venire dal Crowdfunding e dalle start up, visto che la Commissione - sempre nell’ambito della strategia per la crescita di Europa 2020 - ha raccomandato all’Italia di attuare politiche di incentivazione delle start up (cfr. BIANCHI - PANNIELLO, *Crowdfunding e Pmi: i vantaggi dell’innovazione*, in *Finanza&Credito*, 2013, N.11, pp. 19-24). Si veda il regolamento (UE) N. 1287/2013 Del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2013 che istituisce un programma per la competitività delle imprese e

Ciò posto, c'è da chiedersi come il quadro sin qui descritto possa incidere sul ruolo sinora assolto e, in prospettiva, potenzialmente ascrivibile alle banche di minori dimensioni e complessità operativa, quali le BCC.

La risposta non può che ricercarsi nella loro intrinseca riferibilità al territorio e, quindi, nella capacità di integrazione nel medesimo; tale integrazione può positivamente realizzarsi attraverso la partecipazione dell'imprenditoria locale alla compagine societaria di tale categoria di banche (che divengono, pertanto, portatrici delle istanze socio economiche delle zone di insediamento), pur con i dovuti presidi per la corretta individuazione e gestione dei potenziali conflitti di interesse che da tale stretto legame potrebbero ingenerarsi.

Al riguardo, recenti casi di cronaca hanno dimostrato che il grado elevato di partecipazione dell'imprenditoria locale alla vita aziendale delle banche ha determinato scelte di impiego spesso non adeguate al perseguimento degli interessi delle banche in parola (vengono sul punto in considerazione gli affidamenti a imprese di proprietà degli amministratori stessi della banca, che dovrebbero decidere nell'interesse di quest'ultima ma potrebbero essere indotti ad agire nell'interesse della propria impresa). La questione dei potenziali conflitti di interesse che in fattispecie siffatte si individuano deve ritenersi dirimente: anche la gestione autoreferenziale di una banca (opaca e difficilmente comprensibile dall'esterno) può determinare una forte avversione da parte degli investitori a fornire capitali. In altri termini, è bene sottolineare che un problema di fondamentale importanza che la riforma dovrebbe preoccuparsi di risolvere è quello di identificare i meccanismi disciplinari idonei a superare le forme di *mala gestio* che spesso sono lesive ai fini dello sviluppo aziendale più degli stessi vincoli normativi di partecipazione al capitale.

Da qui l'esigenza di un intervento normativo nel quale detta categoria di banche – pur dovendo essere sottoposta a revisione in vista della possibilità di una loro rimodulazione strutturale che consenta più adeguate forme di

le piccole e le medie imprese (COSME) (2014 – 2020). Peraltro vi è chi ritiene che i principi che ispirano il crowdfunding siano gli stessi che hanno ispirato le casse rurali, poi divenute BCC.

ripatrimonializzazione, rispetto a quelle oggi configurabili[, e una maggiore trasparenza nell'azione imprenditoriale svolta] – non perda completamente, in sede di riforma, le specificità operative che nel tempo ne hanno caratterizzato l'agere, consentendone l'inquadramento tra gli organismi di sostegno allo sviluppo dell'economie di zona.

Del resto, indicazioni a sostegno di tale tesi vengono dall'Unione Europea. Dal menzionato Small Business Act al più recente Action Plan (capitoli 2 e 5)⁶, l'obiettivo del regolatore sovranazionale sembra riflettere l'esigenza di un ritorno alla produttività e al sostegno delle PMI. Innovativi meccanismi di finanziamento (che attribuiscono ruolo cruciale ad Organismi quali l'European Investment Bank e l'European Investment Fund) si affiancano ai tradizionali canali di finanziamento bancario. In tale contesto, la cooperazione di credito costituisce parte integrante del quadro ordinario e, in quanto tale, va preservata e garantita, come – d'altronde – ampiamente dimostrato dal report della Commissione Industria, Ricerca ed Energia del Parlamento Europeo (12 giugno 2013), nella misura in cui le società cooperative hanno (per certi versi) dimostrato una maggiore resilienza in tempi di crisi e una migliore conoscenza dei fabbisogni economici, finanziari ed industriali delle diverse realtà territoriali.

3. Alla luce di quanto si è detto, dovendo procedere ad una doverosa analisi dei progetti di riforma presentati dagli organismi rappresentativi della categoria, ritengo che - in attesa di una approfondita valutazione dei contenuti del D.L. governativo di imminente emanazione - un inequivoco punto di riferimento è dato dagli interventi dell'autorità di settore. Quest'ultima, infatti, ha sollecitato in più occasioni agli organismi suddetti un'autoriforma volta a realizzare un'ipotesi aggregativa in grado di attuare forme di più intensa coesione e, al contempo, la

⁶V. *Action Plan on building a Capital Markets Union*, European Commission, Brussels, 30.9.2015 COM(2015) 468 final.

confluenza di mezzi finanziari per la patrimonializzazione delle BCC⁷.

Ritengo che anche gli studiosi di diritto dell'economia, che da tempi lontani hanno valutato positivamente il valore e il supporto strategico delle BCC alla piccola e media imprenditoria, debbano guardare con favore una riforma di tale tipologia di banche sempre che in questa siano salvaguardate le prerogative che nel tempo ne hanno caratterizzato l'essenza. Per converso, a ben considerare ci si accorge che il progetto presentato da Federcasse, in gran parte accolto (secondo le informazioni dei mass media) nell'emanando D.L., rischia di trasformare la categoria in esame al punto tale da mortificarne l'essenza e quindi, col tempo, potrebbe condurre alla sua scomparsa.

Un regolatore intenzionato ad essere coerente con le indicazioni del processo evolutivo delle banche di credito cooperativo dovrebbe impostare diversamente l'impianto riformatorio; ciò nel senso di tener fermo il rispetto delle caratterizzazioni operative delle BCC e più in generale del raccordo che queste presentano con i territori nei quali le nostre banche sono insediate. A mio avviso una finalità siffatta potrà essere realizzata solo se, in sede di conversione del D.L. - che allo stato delle informazioni di cui disponiamo sembra incentrato sulla creazione di un gruppo cooperativo unico destinato a inglobare la totalità delle BCC - verrà presa in considerazione favorevolmente l'ipotesi del gruppo cooperativo regionale che, secondo un'attenta dottrina giuridica⁸, è specificamente idoneo a salvaguardare le peculiarità che contraddistinguono le BCC, evitandone lo snaturamento causato dalla possibile loro traslazione in un contesto sovradimensionato.

Il testo unico bancario, al fine di eliminare ogni incertezza circa l'esatta configurazione delle forme operative ascrivibili alle BCC, si era pronunciato a

⁷Cfr. VISCO, *Intervento in occasione della Giornata Mondiale del Risparmio*, Roma, 28 ottobre 2015; BARBAGALLO, *Seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma del settore delle banche di credito cooperativo*, Senato della Repubblica, Roma, 15 ottobre 2015.

⁸Cfr. LAMANDINI, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo bancario regionale*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2015, I, p. 56 ss.

favore della conservazione della specificità cooperativa delle banche in parola⁹. Significativa al riguardo è l'identificazione del momento della mutualità nella prevalente operatività nei confronti dei soci, in adesione alla tesi classica rappresentata in dottrina secondo cui la mutualità deve essere riportata alla gestione di servizio¹⁰. Trattasi, peraltro, di una specificità *sfumata* che, ad avviso di un'autorevole dottrina, trova la sua ragion d'essere nell'esigenza di consentire che l'attività prevalente possa svolgersi a favore "di soggetti diversi dai soci" per ragioni di stabilità¹¹.

Va, poi, fatto presente che la vigente normativa, pur eliminando ogni riferimento alle categorie sociologiche nell'identificazione della compagine sociale, ha tuttavia ribadito detta forma di specificità operativa nel disciplinare la cd. mutualità prevalente che assolve alla funzione di contenere comunque circoscritta l'attività delle BCC eminentemente nella compagine sociale e, dunque, nei territori nei quali essa è allocata¹².

Nel fissare, nelle modalità sopraindicate, puntuali elementi distintivi tra le BCC e le Banche Popolari, il legislatore ha voluto tener fermi sia i connotati

⁹Cfr. CAPRIGLIONE, *Le banche cooperative e il nuovo diritto societario. Problematiche e prospettive*, in AA.VV., *Le banche cooperative nel nuovo diritto societario*, Atti del Convegno organizzato dalla BCC di Cambiano, Firenze, 2004.

¹⁰Cfr. OPPO, *L'essenza della società cooperativa e gli studi recenti*, in *Riv. dir. civ.*, 1959, I, p. 369 ss.; VERRUCOLI, (voce) *Cooperative [Imprese]*, in *Enc. dir.*, vol. X, 1964, p. 556.

¹¹V. sulla non configurabilità di un diritto del socio alla prestazione mutualistica OPPO, *Credito cooperativo e Testo Unico sulle banche*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, II, p. 660. Tale tesi non contrasta con l'orientamento dottrinale secondo cui nella possibilità di deroga prevista dall'art. 35, comma 1, del testo unico bancario va ravvisata una conferma del «carattere essenziale della gestione di servizio», all'uopo sottolineandosi che «non potrà più esservi tolleranza per elusioni occulte alla gestione di servizio (e che) ... qualora la deroga temporanea non sia sufficiente per il riequilibrio economico-patrimoniale della cassa, questa non potrà continuare a vivere come tale, ma diverrà necessaria la liquidazione ovvero la fusione, anche eterogenea, con altra banca» (così PRESTI, *Le banche cooperative*, Milano, 1999, p. 74).

¹²Le BCC, infatti, sono considerate dalla dottrina alla stregua di enti specializzati – unico esempio di "residua specializzazione presente" (cfr. TROIANO, *Tipologie soggettive bancarie e organizzazione di gruppo*, in AA.VV., *L'ordinamento finanziario italiano*, a cura di Capriglione, Padova, 2010, tomo I, p.560. Di diverso avviso: SANTORO, *Commento all'art.35*, in AA.VV., *Testo Unico Bancario, Commentario*, a cura di Porzio, Belli, Losappio, Rispoli Farina, Santoro, Milano, 2010, p. 345) - al servizio dell'economia locale (cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali alle banche di credito cooperativo*, in *Banca e borsa*, 1994, I, p. 191), ad assolvimento di una funzione che sposta la gestione di servizio dalla riferibilità a taluni dati dell'essenza cooperativa (e.g., qualità dei soci, limiti operativi) al legame col territorio.

“strutturali” della mutualità (democraticità dell’organizzazione, localismo della base sociale) sia quelli “funzionali”, in quanto la loro attività è rivolta in misura prevalente a favore dei soci¹³.

Va sottolineato come la previsione di una compagine sociale sufficientemente estesa consenta di incentivare, sin dal momento della genesi della banche di credito cooperativo, forme di controllo sociale reciproco (*peer monitoring*); ciò in quanto eventuali comportamenti scorretti di un debitore finirebbero per ripercuotersi su un’ampia comunità e attirerebbero sul medesimo un biasimo collettivo che renderebbe difficoltoso lo svolgimento di attività economiche locali. Siamo in presenza, quindi, di una possibile innovativa soluzione dei problemi che insorgono tra “principale” (la banca erogatrice del credito) e “agenti” (i membri della comunità)¹⁴, soluzione che assume specifica convenienza con riguardo alla speditezza dei rapporti¹⁵ che per solito trovano esplicazione nell’ambito delle banche di credito cooperativo¹⁶.

¹³Sul punto si rinvia alle considerazioni di PELLEGRINI, *Commento all’art. 35 tub*, in Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria, a cura di Capriglione, Padova, 2012; MANCINELLI - PELLEGRINI, *Commento all’art.34 tub*, in Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria, a cura di Capriglione, cit.; e per un’analisi dei connotati mutualistici delle banche popolari, si rinvia a quelle di CAPRIGLIONE, *Commento all’art. 30, ibidem*.

¹⁴Siamo in presenza di una sorta di antecedente storico al meccanismo del *whistleblowing*, introdotto nel nostro ordinamento con il d.lgs. n.72 del 2015, di recepimento della normativa di cui alla Direttiva n. 2013/36/UE e Regolamento UE n. 575/2013. consente a taluni soggetti che prestano la propria attività lavorativa presso banche ed intermediari del mercato dei valori mobiliari di segnalare violazioni di disposizioni *latu sensu* afferenti la normativa di riferimento, al fine di consentire la diffusione di condotte conformi ad un’etica comune in ambito lavorativo, rafforzare il rispetto delle norme e il governo societario, sostenere la funzionalità del sistema finanziario, tutelare gli investitori e le categorie di soggetti fruitori dei servizi finanziari offerti dal mercato (consumatori e non). V. www.dirittobancario.it

¹⁵Cfr. FERRI - MASCIANDARO - MESSORI, *Governo societario ed efficienza delle banche locali di fronte all’unificazione dei mercati finanziari*, in AA.VV., *Il sistema finanziario italiano tra globalizzazione e localismo*, a cura di Alessandrini, Bologna, 2000, p. 163 ss.; sull’argomento si veda altresì GIORDANO - LOPES, *Dimensione, localizzazione ed assetto giuridico nell’analisi dell’efficienza del sistema bancario italiano*, Università degli Studi di Foggia, Quaderno n. 7, 2008, consultabile su: www.dsems.unifg.it/q072008.pdf.

¹⁶Nell’ultimo decennio, in epoca anteriore alla recente crisi finanziaria, la crescita delle banche di credito cooperativo è avvenuta soprattutto attraverso l’espansione della rete territoriale e con un intenso ricorso all’apertura di sedi distaccate. Ciò ha dato luogo a forme di “sviluppo incentrate su un localismo policentrico” anche se, in taluni casi, la mancata conoscenza dei nuovi ambiti territoriali si è risolta in modalità relazionali con la clientela non rispondenti appieno alle indicazioni rivenienti dal modello tipico delle BCC (cfr. SACCOMANNI, *La gestione del cambiamento nel credito cooperativo*, Intervento all’Assemblea annuale della Federazione Italiana

Per vero, in queste banche la partecipazione è tanto più sentita dal momento che ogni socio in una società mutualistica non persegue solo l'obiettivo della gestione di servizio (così come sopra descritto). La mutualità comunemente è intesa sia come esigenza di porre l'iniziativa imprenditoriale bancaria al servizio dei soci portatori di analoghi interessi (e come tendenza a soddisfare i bisogni di questi ultimi, su cui riversare una parte del risultato economico), sia come tutela del localismo. In questo senso è innegabile che la mutualità è un valore che può essere perseguito con maggiore efficacia dalle BCC, poiché sono le sole reali banche del territorio (22,6% prestiti al comparto artigiano, 18,3% agricolo, 18% alloggio e ristorazione, 11,1% costruzioni immobiliari, 10,1% commercio; 13,3% terzo settore, 57% microcredito). Tale considerazione è ancor più vera a seguito della riforma delle Banche Popolari¹⁷, che ha sigillato il loro progressivo allontanamento dal modello cooperativistico tradizionale.

4. Tenendo conto delle considerazioni precedenti, se si tiene conto dell'esigenza di ripatrimonializzazione delle banche in parola (nei limiti sopra indicati) pur preservandone la specificità operativa, è intuitivo come eventuali ipotesi riformatrici orientate alla costituzione di un Gruppo Bancario Unico non possano ritenersi adeguate in assenza di un adeguato sistema di contrappesi e tutele¹⁸. Dette ipotesi, infatti, denotano una prioritaria preoccupazione ad assicurare che la struttura di aggregazione della totalità delle BCC si ponga in una logica di continuità aziendale, senza considerare tutti gli altri aspetti che sinora

delle banche di credito cooperativo, Roma, 11 dicembre 2007; TARANTOLA, *Il credito cooperativo: sfide di un modello*, Intervento all'Assemblea annuale della Federazione Italiana delle banche di credito cooperativo, Roma, 27 novembre 2009). E' questo a mio avviso un errore che il disegno di riforma deve cercare di evitare.

¹⁷Cfr. CAPRIGLIONE, *La riforma delle banche popolari*, in AA.VV., *La riforma delle "banche popolari"*, Padova, 2015, p. 3 ss.

¹⁸Cfr. VISCO, *Intervento alla Giornata Mondiale del Risparmio del 2015*, secondo il quale l'opzione di perseguire "forme di integrazione basate sull'appartenenza a gruppi bancari" al fine di "sostenere territori e comunità locali preservando lo spirito mutualistico" per l'Autorità di vigilanza può essere perseguita attraverso l'ipotesi di un gruppo (unico o "più di uno") reputata idonea a conseguire «maggiore capitalizzazione, più elevati livelli di efficienza, miglioramento del governo societario».

hanno caratterizzato la realtà bancaria cooperativa; ciò trascurando di considerare che un modello ordinario siffatto potrebbe, sul piano delle concretezze, incidere negativamente sull'essenza stessa della categoria tipologica in parola e, dunque, sulla stessa storia che da oltre un secolo qualifica tali enti creditizi.

La suddetta riflessione trova conforto nel riferimento alle modalità costitutive delle nuova realtà di gruppo cooperativo, al vertice della quale si rinviene una holding capogruppo su base nazionale in forma di spa bancaria, connotazione strutturale evidentemente preordinata ad un facile approvvigionamento di capitale sui mercati internazionali¹⁹ (anche se, secondo le dichiarazioni ai quotidiani di esponenti delle federazioni, non è questo l'obiettivo che sarà perseguito in via prioritaria)²⁰.

L'adesione delle BCC al Gruppo dovrebbe essere di tipo convenzionale (contratti di coesione) e sembrerebbe obbligatoria, prevedendosi in caso di mancata adesione la liquidazione (perdita di licenza) ovvero la possibilità di trasformarsi in Spa o banca popolare²¹.

Per vero, la creazione di un gruppo cooperativo unico per tutto il territorio nazionale così configurato rende necessario attribuire alla spa capogruppo un livello patrimoniale di entità tale da collocarla in una posizione di netta primazia rispetto alla società cooperative bancarie aderenti al gruppo.

Trattandosi poi di spa bancaria che, presumibilmente, a fronte della funzione di direzione e coordinamento strategico (ad essa spettante in ragione del proprio ruolo di holding) avrà un proprio ambito operativo, diviene difficile un congruo raccordo tra gli interessi in campo (della holding e delle cooperative

¹⁹Una s.p.a. che possa approvvigionarsi di capitale sui mercati internazionali e fungere da banca centrale del sistema controllando e supportando le banche cooperative sottostanti. Valuta criticamente la possibilità di porre al vertice del gruppo paritetico cooperativo di cui si discute una spa bancaria SABBATELLI, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo*, in AA.VV., *La riforma delle banche popolari*, cit., p. 207 ss.

²⁰Riforma Bcc verso il decreto, in *Il Sole 24 Ore* del 26 gennaio 2016; Riforma BCC verso il decreto, in *Il Corriere fiorentino* del 26 gennaio 2016; *Svolta nelle banche cooperative una sola holding per 365 bcc*, in *Corriere della Sera* del 27 gennaio 2016.

²¹Si veda *I primi 10 punti della nostra proposta di autoriforma del credito cooperativo*, su www.creditocooperativo.it.

partecipanti al Gruppo). Ciò a prescindere dalle ulteriori conseguenze in termini di ridotta capacità d'intervento in sede locale delle BCC che hanno aderito alla spa, il cui ruolo evidentemente si compendia nello svolgimento di un'attività di mera esecuzione delle direttive impartite dalla capogruppo, peraltro già evidenziate dalla stampa²².

Inoltre, l'ipotesi del gruppo unico, qualora si estrinsechi nella realizzazione di una compagine strutturale caratterizzata dalla presenza di soggetti con sostanziali differenze (sia organizzative che di gestione) dà spazio all'eventualità di una diversificata interazione delle banche partecipanti con i territori di riferimento; diversificazione che si accentua in ragione della distanza spaziale degli interventi attuati dalle BCC dal centro decisionale unico in essere presso la capogruppo.

Da ultimo appare di dubbia praticabilità il criterio rappresentato nel progetto Federcasse di raccordare il mantenimento di adeguati livelli di autonomia delle BCC alla meritevolezza delle medesime; criterio che, pur presentando indubbia coerenza con la finalità di una ottimizzazione delle gestioni, denota tuttavia intrinseche difficoltà applicative legate alla difficile valutazione che la capogruppo deve compiere nel comparare linee operative diverse, nelle quali la diversità è spesso causata da fattori ambientali che sono di ostacolo al processo d'integrazione nel territorio. Da qui l'eventualità che si determinino non solo potenziali disparità di trattamento tra operatori appartenenti ad un medesimo gruppo, ma anche forme di competizione infragruppo inaccettabili in quanto - disancorate dal riferimento ad una realtà omogenea - potenzialmente destinate a

²²Vedi corriere della Sera dell' 11 gennaio 2016. Sul punto si rinvia alle considerazioni di GALGANO, *Il regolamento del gruppo nei gruppi bancari*, in *Banca e borsa*, 2005, I, p.93, laddove - richiamando le considerazioni di COSTI (*L'ordinamento bancario*, Bologna, 2001, p. 582) secondo il quale il potere di direzione e coordinamento della capogruppo sulle componenti del gruppo esiste nella misura in cui è necessario per dare attuazione alle istruzioni di vigilanza - sottolinea come nel settore bancario il vincolo delle controllate non deriva dal potere di direttiva della capogruppo ma dalla "efficacia vincolante di cui sono dotate le Istruzioni della Banca d'Italia, ricevute dalla capogruppo e da questa inoltrate, con le dovute specificazioni, alle singole componenti del gruppo.

sfociare in situazioni di vera conflittualità, senza beneficio per la singola entità “in difficoltà” e con ulteriore detrimento per l’intero gruppo.

5. Le valutazioni problematiche sin qui esposte dovrebbero trovare una prima, seppur ancora incerta, soluzione nel corretto raccordo tra la gestione della capogruppo spa bancaria, di indirizzo e nell’interesse di tutte le componenti del gruppo, e l’operatività posta in essere dalle singole BCC. Ad oggi, infatti, il prevedibile grado di commistione (in primo luogo strategica e, conseguentemente, gestionale) che implicherebbe la struttura ipotizzata, se non adeguatamente congeniato, potrebbe dare spazio ad una situazione nella quale non siano prevedibili i rischi di “contagio infra-gruppo” che molteplici studi economici hanno dimostrato²³ altamente realizzabili in organizzazioni di rete e/o tra società caratterizzate da stretta vicinanza operativa.

E’ alla luce di questa considerazione che si discute, dunque, della necessità di individuare tipologie di network/reti/strutture societarie caratterizzate da elevati livelli di resilienza/elasticità e quindi capaci di assorbire eventuali *shock* esterni e limitare il rischio che essi si propaghino alle altre società del gruppo; affinché l’individuazione di strutture siffatte possa avere esito positivo, si ritiene doveroso accertare – in sede di riforma – gli effetti che un’economia (strategica e gestionale) di rete così forte potrebbe avere sulla stabilità dell’intero Gruppo, in caso di criticità e/o *default* di (anche solo) una delle BCC facenti capo a quest’ultimo.

E’ evidente come una prospettiva di consolidamento patrimoniale e stabilizzazione delle banche che modifica significativamente gli assetti cooperativistici sinora conosciuti diviene ipotizzabile solo ove il regolatore si mostri capace di ridefinire, in modo più coerente con la disciplina speciale bancaria, l’*agere* delle banche cooperative, ancorandolo sì ad una realtà di gruppo, ma evitando situazioni di *gigantismo* destinate a riflettersi in termini

²³Vedi <https://www.finriskalert.it/?p=1838>.

negativi sulle medesime e sulla stabilità del sistema bancario e finanziario considerato nel suo complesso.

Allo stesso modo, eventuali ipotesi riformatrici devono essere in grado di valorizzare il legame tra localismo economico e contesto culturale, che – come evidenziato in dottrina – non può essere ridimensionato ed escluso di fronte al divenire del processo di globalizzazione²⁴. Lo ha ricordato, tra gli altri, Jeremy Rifkin – illustre economista statunitense – durante un suo intervento a un convegno organizzato qualche anno fa dalle BCC²⁵; in quell'occasione, egli si soffermò a considerare come il vero contrappeso al processo inarrestabile di globalizzazione sia la salvaguardia della cultura locale e delle identità territoriali, che inevitabilmente condizionano l'equilibrato sviluppo dei mercati nazionali ed esteri.

Non può trascurarsi di osservare, in questa premessa, come la perpetuazione dei positivi valori delle realtà regionali debba necessariamente passare attraverso la radicata conoscenza del territorio da parte dei soggetti chiamati a gestire le BCC; conoscenza che si pone a corollario delle specifiche professionalità di cui il *management* delle imprese creditizie deve essere dotato – insieme agli altri requisiti (*e.g.*, di onorabilità) imposti dalla legge –, al fine di garantire la sana e prudente gestione delle banche e la stabilità del sistema considerato nel suo complesso. Solo per tal via è possibile garantire l'effettiva *idoneità* degli esponenti aziendali rispetto alle mansioni loro attribuite e la sussistenza di elevati *standing* reputazionali in capo a coloro che sono chiamati a dirigere l'impresa bancaria (anche in un'ottica di reperimento congruo e, all'occorrenza, tempestivo dei capitali).

Tornando alle considerazioni avviate ad inizio di paragrafo, in merito alla ricerca della “giusta dimensione” del Gruppo di BCC, affinché tale ricerca risulti

²⁴Cfr. tra gli altri BLANDINI, *Localismo e ricorso al mercato dei capitali delle banche cooperative nell'ultimo atto della riforma del diritto societario*, in *Banca e borsa*, 2005, I, 675 ss.

²⁵V. RIFKIN, *Relazione al Convegno su Comunità locale e sviluppo globale. L'alleanza possibile tra economia e cultura*, Brescia, 11 novembre 2002.

vincente è indispensabile conservare l'essenza valoriale che da sempre caratterizza l'attività delle banche di credito cooperativo; per fare questo, il modello di *holding* dovrebbe essere disegnato in modo tale da svolgere un servizio di "mera" organizzazione e progressivo avanzamento dell'assetto di rete delle BCC medio-piccole; assetto che dovrà essere sicuramente rafforzato, rispetto a quello oggi esistente, ma al contempo dovrà mantenersi adeguatamente flessibile e, dunque, in grado di rispondere alle esigenze che la realtà economica via via pone. Solo così facendo, si garantirebbe la creazione di vero e proprio "sistema" (nell'accezione classica, ben nota nel linguaggio organizzativo) in grado di adeguarsi ai cambiamenti e supportare l'imprenditoria medio-piccola.²⁶

Da non sottovalutare, altresì, che in caso di possibili fenomeni di crisi e di contagio del genere sopra descritto, sarebbe ancor più forte e amplificato il rischio di una *perdita di fiducia* degli operatori economici nei confronti non solo della cooperazione di credito ma dell'intero settore bancario, con ovvie ripercussioni sulle aspettative di crescita di quest'ultimo, già provato della crisi finanziaria che negli ultimi anni ha infierito su molti paesi del mondo occidentale. Se è vero, infatti, che i recenti casi di cronaca hanno messo in dubbio il rapporto "intimo" tra le banche a carattere territoriale e la propria clientela (che si è sentita tradita in un contesto da molti definito come "familiare"), è altrettanto vero che la società civile è ben consapevole, almeno mediaticamente, di quali attori (ossia quelli di grandi dimensioni) si sono resi responsabili della crisi finanziaria e degli effetti che gli aiuti di cui essi hanno avuto bisogno hanno comportato sul benessere dei

²⁶ In tale contesto, appare verosimile la possibilità di una poco o non adeguata rispondenza tra le determinazioni strategiche della *holding* di un gruppo unico - e, dunque, di dimensioni macro - e le linee operative delle banche ad esso aderenti. Tale eventualità si risolve in uno scadimento complessivo dell'intera rete nella quale trova collocazione la singola BCC che non è stata in grado di conformare il suo *agere* agli *input* della spa bancaria cui spettano poteri di direzione e coordinamento nei confronti della totalità degli enti creditizi della categoria. Se ne deduce che l'ipotesi costruttiva prevista dal D.L. si presta ad un facile *contagio* tra gli aderenti al gruppo del malessere che colpisce uno di essi. Ciò costituisce, a sua volta, fattore d'instabilità che mina alla base l'intera compagine aggregativa, con ovvie conseguenze sfavorevoli sul piano sistemico non solo delle BCC, ma - a ben considerare - del sistema creditizio nazionale, atteso che la costituzione del gruppo cooperativo unico dovrebbe dar vita al *terzo gruppo bancario* nazionale (dopo Intesa e Unicredit) le cui eventuali discrasie finirebbero inevitabilmente col causare, a tacer d'altro, tensioni di carattere generale.

singoli cittadini; per cui, eventuali interventi riformatori non potranno omettere di considerare il contesto (o, meglio, il sentire comune) in cui si inseriscono le paventate ipotesi di aggregazione e accrescimento dimensionale delle realtà di credito cooperativo.

Di fronte a cambiamenti della realtà economico finanziaria che investono la globalità dei sistemi, segnandoli con continui mutamenti strutturali e pressioni competitive sempre maggiori, diviene essenziale preservare alle BCC il ruolo di enti preordinati al sostegno delle dinamiche di sviluppo zonale, le quali possono rappresentare, in un mondo caratterizzato da incertezze, un punto di forza per resistere alle difficoltà che genera l'odierna realtà globalizzata²⁷. Tale assunto trova forza probante nell'azione svolta dalle PMI nella nostra società, in quanto – come si è detto - creatrici di posti di lavoro e protagoniste nella corsa al benessere delle comunità locali e regionali.

Consegue la valutazione critica della riforma in esame, la quale per le modalità che la connotano rischia di non sortire gli effetti che il legislatore ha inteso perseguire. Una diversa costruzione delle modifiche morfologiche da arrecare alla categoria bancaria che ci occupa che faccia riferimento ad una pluralità di gruppi di *dimensione regionale*,²⁸ svincolando il credito cooperativo da una ipotesi di accentramento su base nazionale, appare più congrua con la specificità operativa degli enti creditizi in parola. Ciò in quanto tale diversa modalità riformatrice sarebbe, da un lato, in linea con la tendenza in atto a mitigare l'avvicinamento che il legislatore intende perseguire tra l'imprenditorialità cooperativa e quella di tipo capitalistico, dall'altro eviterebbe di superare lo storico inquadramento dell'attività svolta dalla BCC nell'ambito della mutualità protetta ed incentivata dal nostro legislatore all'art. 45 Cost.

Da ultimo, una linea riformatrice siffatta sarebbe particolarmente coerente con le indicazioni dell'UE, le quali, imponendo agli Stati membri il rispetto del

²⁷ V. Small Business Act.

²⁸ Si rinvia per ogni chiarimento alle condivisibili considerazioni di LAMANDINI, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo regionale*, cit., p. 56 ss.

principio di *proporzionalità*, richiedono che il processo di innovazione disciplinare seguito nei singoli Stati non imponga agli intermediari oneri sproporzionati rispetto agli obiettivi attesi dall'applicazione delle norme e avvenga, quindi, con un dispendio di forze coerente con le effettive caratteristiche delle banche e funzionale al perseguimento di tutte le finalità delle norme.

La riforma in via di definizione, che – è doveroso riconoscerlo – nasce sia da pressioni esterne che da criticità interne al sistema del credito cooperativo, andrebbe salutata con favore solo laddove contribuisse a rendere il credito cooperativo effettivamente più moderno, efficiente, solido e integrato. C'è da chiedersi, tuttavia, perché il legislatore appaia intenzionato a proporre in chiave coercitiva una innovazione strutturale delle BCC destinata ad incidere, più in generale, sui caratteri morfologici dell'intero ordinamento bancario italiano.

Ancora una volta, a mio avviso, la prudenza è d'obbligo, specie se consente di attuare il cambiamento attraverso forme di consolidamento gradualità, tali da minimizzare le incognite e i pericoli insiti nel percorso di riforma radicale sin qui commentato.

Mirella Pellegrini

*Ordinario di diritto dell'economia
nell'Università Luiss G. Carli di Roma*

IL GRUPPO BANCARIO COOPERATIVO: TRA AUTORIFORMA E NEODIRIGISMO, UNA NUOVA DIMENSIONE DEL CREDITO COOPERATIVO?

(Italian cooperative banking group: a new character between self-reformism and government control?)

ABSTRACT: *The Author analyzes the proposal of self-reform made by the association of Italian cooperative banks, taking into account the process of legislative reform concerning the banking system. The A. criticizes the model of the national single group (which would include all cooperative banks through a special agreement) as long as a specific risk of government control could arise. In conclusion, the A. shows certain alternative regulatory options in order to preserve the mutual nature of cooperative system.*

SOMMARIO: 1. Introduzione: riforme e neodirigismo nel settore bancario. - 2. Le ragioni della riforma delle BCC e il modello prescelto. - 3. Opzioni e questioni aperte del nuovo modello di gruppo. - 4. Considerazioni di sintesi.

1. Stiamo vivendo un'epoca di transizione come forse mai il settore bancario aveva affrontato: tutto ciò che era pare inadeguato e l'imperativo unico è la "riforma"; parola magica che, più in generale, anche a livello europeo, si coniuga con (e consente) maggiori margini di "flessibilità economica", così sempre più legandosi alla realizzazione di "riforme" il recupero della "sovranità nazionale" in tema di gestione del bilancio pubblico.

Non si tratta di essere pregiudizialmente contrari alle "riforme", al "nuovo che avanza", ma di evidenziare i rischi e gli eccessi di un "riformismo spinto" che per un verso alimenta sconcerto, quando non esasperazione, verso riforme *ad*

horas, spesso rabberciate¹; per altro verso, anche sotto la regia e il marchio dell'Unione, stravolge principi consolidati, con soluzioni tecniche che alimentano perplessità, quando non dubbi di costituzionalità², tanto da far ritenere, ex post, alle Autorità che hanno concorso alla loro stesura della necessità di una loro rivisitazione³; per altro verso ancora, (riformismo che) ingenera disorientamento per la mutevolezza di un sistema ordinamentale che non trova pace, diffondendo gradualmente il convincimento che in molti settori non tanto di riforme c'è bisogno, quanto piuttosto di rendere effettiva e funzionale l'applicazione della normativa esistente (in altri termini, far funzionare correttamente ciò che già c'è).

L'epocale fenomeno di ripensamento e trasformazione dell'esercizio della vigilanza prudenziale che il settore bancario a livello dell'unione ha affrontato negli ultimi 15 mesi, e che non è ancora concluso⁴, si riflette ineludibilmente in un radicale processo di rivisitazione dell'ordinamento interno per adeguarlo ai dettami comunitari.

Lo stravolgimento che ne è conseguito è paragonabile solo alle grandi riforme che nel tempo hanno scritto la storia del settore (la legge bancaria del 1936, la trasformazione della banca pubblica, il testo unico bancario): elemento cardine di questo stravolgimento, causato dal processo di armonizzazione comunitaria, è stata l'entrata in vigore dell'Unione Bancaria Europea - come noto fondata sui tre pilastri della supervisione bancaria (affidato al Single Supervisory

¹E che, anche quando necessarie, talora dimenticano interi pezzi di società civile: l'esperienza degli esodati nella ultima riforma delle pensioni in Italia è sintomatica in tal senso.

²Il riferimento è alla disciplina recata dai d.lgs. 180 e 181 del 2015, che hanno recepito la direttiva BRRD (n. 2014/59/UE che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese d'investimento) e che ha alimentato, sotto molteplici versanti (art. 3, 24, 42 e 47 Cost.) dubbi di conformità alla Carta Costituzionale e alla C.E.D.U.; per una prima analisi, cfr. DI BRINA, *Salvataggi bancari e dubbi costituzionali: il precedente dell'Austria*, in Firstonline, <http://www.firstonline.info/a/2015/12/11/salvataggi-bancari-e-dubbi-costituzionali-il-prec-d/afa9308f-18c1-473e-a972-1c188c4ca843>.

³Il riferimento è, da ultimo, alla posizione assunta dal Governatore Visco, nel recente intervento al 22° Convegno Assiom Forex, tenutosi in Torino il 30.01.2016, che, con riferimento alla disciplina delle risoluzioni bancarie, ha affermato che *“La BRRD contiene una clausola che ne prevede la revisione, da avviare entro giugno 2018. È auspicabile che questa occasione sia ora sfruttata, facendo tesoro dell'esperienza, per meglio allineare la disciplina europea con gli standard internazionali”*.

⁴Allo studio è la direttiva su un sistema centralizzato a livello europeo di tutela dei depositi.

Mechanism- SSM), della risoluzione delle crisi (di competenza del Single Resolution Mechanism- SRM) e della garanzia dei depositi.

Tutto ciò ha comportato a livello europeo un esponenziale gigantismo delle fonti di primo livello e una proliferazione delle fonti di secondo livello, che si è riflesso anche a livello nazionale in un sostanziale stravolgimento del testo unico bancario, già pesantemente novellato rispetto l'originaria sua stesura, ma soprattutto con la perdita della sua natura di fonte "unica" (testo unico) del diritto bancario e forse anche di fonte "centrale" di riferimento del sistema, alla luce dei numerosi provvedimenti comunitari e nazionali che ne fanno da corollario, e che rievocano per il diritto bancario quell'età della decodificazione prospettata negli anni novanta da Natalino Irti per il codice civile.

A livello nazionale, tuttavia, la spinta riformista, non si è limitata a quanto imposto dal processo di adeguamento alla normativa dell'Unione, ma, ha investito anche talune tipologie di enti creditizi (e segnatamente quelli costituiti in forma di società cooperativa) nel presupposto che il combinato disposto degli effetti della crisi e della nuova regolamentazione europea, le rendano sostanzialmente inadeguate ad affrontare il mutato contesto operativo/ordinamentale.

In tale quadro si collocano la riforma dello scorso inizio d'anno delle banche popolari e l'annunciata (da circa un anno) ed ormai imminente riforma o "autoriforma" del sistema delle bcc⁵, tipologie di enti creditizi che, seppure per diversi motivi, sono stati ritenuti inadeguate alle nuove sfide concorrenziali⁶.

⁵Nel disegno originario, la riforma delle banche di credito cooperativo sarebbe dovuta essere coeva a quella delle banche popolari, come testimoniano, tra l'altro, alcune incongruenze sistematiche del testo di riforma delle popolari, già segnalate nel mio, *Finalità e disciplina del recesso nella riforma delle banche popolari: prime riflessioni*, in AA.VV., *La riforma delle banche popolari*, a cura di Capriglione, Padova, 2015, e successivamente oggetto di modifica. Presumibilmente l'opposizione delle rappresentanze istituzionali del credito cooperativo al testo originario della riforma, predisposto dalla Banca d'Italia (lo si veda pubblicato da Dimito, *Banche di credito cooperativo, ecco la riforma di Banca d'Italia*, in http://economia.ilmessaggero.it/economia_e_finanza/banche-credito-cooperativo-riforma-bankitalia/1219828.shtml) ha condotto alla ricerca di un percorso maggiormente condiviso con le rappresentanze della categoria.

⁶Cfr. l'intervento del 15.10.2015 di Barbagallo, Capo del Dipartimento di Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, nell'ambito del "Seminario istituzionale sulle tematiche relative

E qui una prima riflessione. Il concetto di “autoriforma”, presuppone una partecipazione volontaristica, sia sull’*an* che sul *quomodo* dei riformati.

Al di là delle etichette, nel caso di specie, non sembra sussistere tale libertà, essendo, per un verso, la riforma sollecitata (e in misura incisiva anche sostanzialmente indirizzata) dalle Autorità; per altro verso, la partecipazione della categoria interessata dalla riforma (o almeno di larga parte della sua base), non così univoca nell’accettarla e nell’individuare le caratteristiche del modello di riferimento⁷.

Ciò che lo studioso deve in realtà registrare (al di là delle etichette) è piuttosto un reflusso di dirigismo, che stride con il principio di libertà d’iniziativa economica. Tale nuova forma di dirigismo che, come nel passato, affonda le sue ragioni nelle esigenze della vigilanza (laddove un tempo la stabilità delle istituzioni bancarie veniva perseguita con il contingentamento all’accesso e il controllo dell’espansione degli intermediari creditizi in relazione alle “esigenze economiche del mercato”), si manifesta oggi nell’orientare gli operatori di mercato verso assetti strutturali/organizzativi ritenuti (in via preventiva) maggiormente consoni e funzionali alle esigenze della vigilanza.

Nemmeno agli inizi degli anni novanta, quando si pose il tema della riforma della banca pubblica (con problemi di patrimonializzazione sostanzialmente analoghi e anzi con ulteriori problemi collegati al coinvolgimento e alla influenza della politica sulle gestioni bancarie), si arrivò ad imporre l’obbligo di trasformazione, che è stato imposto per le popolari con attivi superiori a 8 mld di euro e che di fatto verrà imposto alle bcc che non vogliono aderire al nuovo schema, rimanendo la liquidazione l’unica alternativa possibile, ove non raggiungano i requisiti dimensionali che saranno (eventualmente) fissati per poter

alla riforma del settore delle banche di credito cooperativo” presso le Commissioni riunite di Camera e Senato.

⁷Cfr. CORSINI, *BCC: progetti di riforma a passo di gambero*, in *Firstonline.info* del 15 maggio 2015, dava notizia di sei o sette progetti, predisposti da varie componenti del mondo bancario cooperativo, anche significativamente diversi tra loro, e oscillanti tra il prevalere dell’ “*anima associativa del movimento ... (ovvero del) ... lo spirito imprenditoriale delle sue articolazioni*”.

procedere alla trasformazione in banca popolare o in s.p.a. (vedi infra).

Anche al tempo, problemi di patrimonializzazione e stabilità si ponevano; tutto fu realizzato su base volontaristica e si usarono *moral suasion*, norme speciali di diritto societario e meccanismi di incentivazione anche fiscale, giungendo all'obbligatorietà della trasformazione solo per gli istituti residuali nei quali lo Stato deteneva la totalità o la maggioranza del capitale (art. 2 legge 489/1993).

Né vale obiettare che oggi la leva dell'incentivazione fiscale non sarebbe percorribile, in quanto preclusa dalla disciplina sugli aiuti di Stato, perché anche al tempo della legge Amato tale disciplina era vigente (e procedure d'infrazione vennero aperte), disciplina forse all'epoca applicata dal Commissario UE alla Concorrenza in maniera meno occhiuta e rigorosa di ora, ma forse anche al tempo con Autorità nazionali meno inclini e remissive ad accettare interpretazioni estreme della disciplina stessa, preclusive non solo di ogni intervento statale, ma anche di interventi realizzati con risorse del sistema⁸, e che le induca, allo scopo di raggiungere l'obiettivo riformatore prefissato, ad adottare "scelte" costituzionalmente potenzialmente censurabili⁹.

Fermo restando che poi, all'occorrenza, laddove la pressione politica e mediatica conduca ad atteggiamenti meno condiscendenti degli esponenti nazionali verso le istituzioni UE, mediazioni su dossier da lungo tempo pendenti presso gli Uffici della Concorrenza di Bruxelles posso essere raggiunte, come

⁸Il riferimento è al salvataggio delle quattro banche sottoposte al bail-in (si veda da ultimo l'art. 1, comma 842 e ss, della legge 281.12.2015, "legge finanziaria per il 2016" e i provvedimenti pubblicati sul sito della Banca d'Italia) che non si è potuto realizzare attraverso l'intervento del FITD, perché ad avviso della Commissione Europea l'intervento prefigurato sarebbe stato assimilabile ad un aiuto di Stato (sulla scorta della Comunicazione della Commissione europea relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria (in GUUE 2013/C 216/01).

⁹Al di là dei ricordati dubbi di costituzionalità che la disciplina del *bail-in* solleva, anche con riferimento al tema che ci occupa, lo stesso Barbagallo, op.cit., relativamente alla questione dell'ammontare del capitale della capogruppo del gruppo bancario cooperativo (vedi infra) ha rappresentato come "*.. una soglia di capitale tanto elevata da poter essere raggiunta agevolmente solo da un gruppo costituirebbe una barriera all'entrata la cui coerenza con il dettato costituzionale andrebbe valutata attentamente*".

testimonia l'accordo di recente concluso dal Ministro Padoan con la Commissaria Vestager sulla garanzia statale a prezzo di mercato che assisterà i titoli emessi a fronte della cartolarizzazione dei crediti deteriorati delle banche italiane (GACS)¹⁰ e che potenzialmente renderà eleggibili i titoli medesimi ai fini del rifinanziamento presso la BCE, facilitandone (se così sarà) il collocamento e lo sviluppo del relativo mercato.

2. Nelle esternazioni delle Autorità tecniche¹¹ la riforma è necessaria perché:

a) il comparto delle bcc mostra fondamentali di vigilanza più deboli rispetto la media del sistema;

b) le regole che governano le bcc (voto capitario, limiti al possesso azionario, ma anche limiti alla distribuzione di utili, limiti territoriali e agli impieghi) impediscono alle bcc di accedere al mercato dei capitali, restando l'autofinanziamento il principale canale di patrimonializzazione, penalizzato dai postumi della crisi;

c) in caso di crisi, unica soluzione sarebbe la liquidazione coatta amministrativa, in quanto:

- per un verso, sarebbe impedito (o comunque non facilmente percorribile) il ricorso ai nuovi strumenti di risoluzione previsti dalla BRRD e dal D.lgs. 180/2015, poichè non ricorrerebbe (o sarebbe difficilmente configurabile) per enti di così ridotto *standing* quell' "interesse pubblico" che è condizione per l'adozione degli stessi;

- per altro, resterebbe precluso, allo scopo di salvaguardare la continuità aziendale e i risparmiatori, l'intervento dei fondi di garanzia obbligatori, sia esso preventivo alla certificazione della crisi, sia ex post alla sua declaratoria formale, a sostegno di operazioni di cessione di attività e passività, in quanto, come detto,

¹⁰Cfr. Banche, accordo Italia-UE sulle sofferenze. Garanzie statali a prezzi di mercato, in <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-01-26/banche-riunione-fiume-vestager-padoan-bad-bank-trattativa-difficile--201450.shtml?uuid=ACDw5nHC>

¹¹Cfr. BARBAGALLO, op. cit.

tale intervento risulterebbe in contrasto (secondo l'orientamento comunitario) con la disciplina in tema di aiuti di Stato, richiedendosi in tal caso anche necessariamente forme di coinvolgimento dei creditori nelle perdite.

Non è mancato chi ha replicato, ritenendo opinabili o comunque non decisive le suddette motivazioni. A tal proposito si è anche sostenuto che:

a) i fondamentali di vigilanza del comparto delle bcc non sarebbero così negativi, anzi migliori nel confronto internazionale con banche della stessa natura, e le bcc, in relazione alle caratteristiche dei loro impieghi e clienti hanno dimostrato di sapere far fronte meglio alla crisi¹²; numericamente poi le situazioni in essere di difficoltà delle bcc risulterebbero assolutamente fisiologiche, soprattutto tenendo conto del periodo di crisi vissuto dal sistema (secondo dati del Sole 24Ore, su 368 bcc solo 37 avrebbero una percentuale di crediti a rischio superiore al 20% e al momento solo due sono in amministrazione straordinaria);

b) le regole che governano le bcc sono a fondamento del loro carattere "mutualistico" e della loro funzione di "banche locali" ed essenzialmente dedite al credito alle famiglie e alle piccole e medio/piccole imprese; le esigenze di patrimonializzazione e stabilità potrebbero essere perseguite mediante valorizzazione del sistema di rete, allentamento di alcuni vincoli (limiti al possesso azionario, limiti territoriali) e creazione di un mercato più efficiente delle partecipazioni, che tenga conto della loro specificità;

c) infine, la risoluzione sarebbe applicabile anche nel caso di banche di piccole entità, in quanto il concetto di "interesse pubblico" non è ancorato a un dato dimensionale "assoluto"¹³, ma va valutato in relazione alla concreta fattispecie, e da riconsiderare è l'opinione secondo cui all'intervento dei fondi obbligatori conseguirebbe l'applicazione della disciplina sugli aiuti di stato (salvo,

¹²Si vedano i dati resi noti nel comunicato di Federcasse, in riferimento alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio alla Leopolda e del Direttore Generale della Banca d'Italia alla trasmissione "In mezz'ora" di Rai 3, visionabile all'indirizzo <http://www.pergola.bcc.it/content/notizie/1205672099>

¹³Cfr. art. 20, comma 2, e art. 21 del d.lgs. 180/20115.

in ogni caso, pensare alla promozione di uno specifico fondo volontario di sistema delle bcc).

Ciò non toglie tuttavia la ragionevolezza e l'auspicabilità di una riforma che consenta alle bcc il raggiungimento di più elevati livelli di patrimonializzazione, a livello di singole bcc o di sistema, a condizione che ne resti salvaguardata natura e modello.

Tale è l'orientamento della stessa Autorità di Vigilanza, che ha affermato che *“ .. l'obiettivo della riforma deve essere quello di mantenere le peculiarità storiche di questa categoria affinché, in una prospettiva resa più complessa dalla nascita del Meccanismi Europei di Vigilanza e Risoluzione, non sia messa in pericolo la funzione finora svolta di sano sostegno delle economie locali. E' pertanto necessario coniugare il mantenimento delle specificità strutturali, operative e territoriali con forme di aggregazione che rispondano a obiettivi di accesso al mercato dei capitali, di efficienza e contenimento dei costi, di qualità di gestione”*¹⁴.

E, al fine di preservare la specificità di questi intermediari legati al territorio, la soluzione individuata, sia dalle autorità che dai rappresentanti istituzionali del credito cooperativo, è quella del gruppo cooperativo, atteso che le disposizioni del regolamento prudenziale per le banche (Reg. UE n. 575/2013 del 26 giugno 2013, come integrato dal Reg. delegato UE n. 241/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014) attribuiscono specifico rilievo a configurazioni di gruppo basate sull'affiliazione di più banche a un “organismo centrale”, dotato di funzioni di coordinamento e controllo¹⁵.

Secondo gli intendimenti resi noti dalle rappresentanze del mondo cooperativo *“il Gruppo dovrà costituire una struttura che assicuri il rispetto dei requisiti micro-prudenziali europei, sempre più severi; abbia capacità competitiva,*

¹⁴Cfr. BARBAGALLO, op. cit.

¹⁵Ciò in alternativa a sistemi di tutela istituzionale, riconosciuti ai sensi dell'articolo 113, paragrafo 7, del Regolamento (UE) n. 575/2013, che, senza realizzare una vera e propria struttura di gruppo, prevedono l'accentramento di servizi delle banche aderenti e una rete di protezione delle liquidità e solvibilità delle stesse, attraverso meccanismi di garanzie incrociate.

quindi di investimento; garantisca economie di scala, contenimento dei costi, adeguata capacità di tutela della stabilità delle banche e dell'insieme del gruppo, appropriati ed incisivi meccanismi di intervento per la soluzione di singole crisi aziendali; costituisca valore aggiunto per le singole banche”.

In tale contesto la “mission” della Capogruppo consisterà in particolare nello “ svolgere un’azione di direzione e controllo (del gruppo delle bcc) in attuazione di una funzione generale di servizio, attraverso la quale dovrà raggiungere due obiettivi decisivi e connessi: sostenere la capacità di servizio ai soci, la funzione di sviluppo dei territori della singola BCC e la capacità di generare reddito della singola BCC; garantire la stabilità, la liquidità e la conformità alle nuove regole dell’Unione Bancaria”¹⁶.

3. Se vi è dunque sostanziale concordanza di opinioni nell’individuare nel modello di gruppo la soluzione alle esigenze sopra rappresentante, maggiormente controverse sono le opzioni che tale modello lascia aperte e che, in linea di principio, andrebbero risolte con scelte che salvaguardino le specificità strutturali, operative e territoriali del credito cooperativo.

Più nello specifico, la soluzione individuata, nelle prospettazioni che emergono, si caratterizzerebbe per:

- a) l’integrazione delle bcc in un gruppo bancario cooperativo, da realizzarsi attraverso la sottoscrizione di un contratto di coesione;
- b) l’obbligatorietà dell’adesione delle bcc a un Gruppo Bancario Cooperativo;
- c) la previsione di garanzie in solido tra la bcc e la capogruppo, nonché tra le bcc stesse;

¹⁶Comunicazione del 19.12.2015 dal sito ufficiale del Credito Cooperativo “*I 10 punti della nostra proposta di autoriforma del Credito Cooperativo*” in http://www.creditocooperativo.it/news/dettaglio_news.asp?hNewsID=123004&i_menuID=35308

- d) un'autonomia modulata delle bcc nell'ambito del gruppo in funzione della loro solidità;
- e) un assetto dimensionale del gruppo e della capogruppo, tale da assicurare adeguati livelli di patrimonializzazione e capacità d'intervento;
- f) un assetto proprietario della capogruppo che, dovrebbe garantire l'indipendenza del credito cooperativo;
- g) il mantenimento di un ruolo rappresentativo delle Federazioni locali e dell'Associazione nazionale delle Federazioni.

Con riguardo al primo punto, l'integrazione delle bcc in un gruppo bancario cooperativo, avverrebbe, non attraverso meccanismi partecipativi (dall'alto verso il basso o dal basso verso l'alto, peraltro non esclusi, ma neanche imposti), bensì attraverso la sottoscrizione di un "contratto di coesione"¹⁷, in base al quale le bcc si assoggettano ai poteri di direzione e coordinamento di una capogruppo, costituita in forma di società per azioni, che avrebbe licenza bancaria, mantenendo in ogni caso le bcc la loro licenza e la titolarità del proprio patrimonio.

Il contratto, secondo quanto affermato dalle Autorità di vigilanza, dovrebbe regolare, tra l'altro: *"i controlli e i poteri d'influenza della capogruppo volti ad assicurare il rispetto della disciplina prudenziale applicabile al gruppo e alle singole banche aderenti; i poteri della capogruppo in materia di nomina e revoca degli organi delle controllate e le relative forme di esercizio, necessari per un'effettiva attuazione degli indirizzi strategici; le sanzioni applicabili in caso di gravi inosservanze degli obblighi contrattuali, fino all'eventuale esclusione"*¹⁸.

Al riguardo, si può evidenziare che il modello di gruppo che sembra

¹⁷Tale è la terminologia adottata nella Comunicazione citata, ma che risulta non usuale in dottrina, che conosce "il contratto di dominio" o "di dominanza" (cfr. art. 2359, comma 1, n. 3), e che pare utilizzata quasi ad edulcorare l'effetto dell'adesione al gruppo. Esula da questa sede la trattazione di tutte le problematiche, anche pratiche, relative alla gestione di un contratto siffatto (modifiche, inadempimenti, ecc.) quando allo stesso aderiscano un numero potenzialmente ampio ed aperto di aderenti.

¹⁸Cfr. BARBAGALLO, op. cit.,

emergere è un modello nuovo, che si connota per un marcato carattere di specialità, sia rispetto al gruppo cooperativo paritetico disciplinato dal codice civile (art. 2545-septies), sia rispetto al gruppo bancario regolato dal testo unico (art. 60-61).

Rispetto al primo, non tanto e non solo perché la capogruppo è una s.p.a.¹⁹, ma perché più articolata ne sarà la disciplina e maggiormente ampi e qualificati i poteri e la responsabilità della capogruppo.

Rispetto al secondo, perché, oltre differenze di tipo genetico e strutturale²⁰, l'esercizio dei poteri di direzione e coordinamento non sarà veicolato dal rapporto partecipativo e dai poteri connessi, ma regolato su base contrattuale, il che potrebbe creare situazioni in cui il ruolo di "cinghia di trasmissione" degli input di vigilanza della capogruppo resti sostanzialmente precluso, ove a tali input debba corrispondere una risposta assembleare per ipotesi non condivisa (ad es. proposta da parte degli amministratori nominati dalla capogruppo di fusione tra banche di credito cooperativo sorelle, respinte dalle rispettive basi sociali), con la conseguenza di attivare procedure sanzionatorie nei confronti delle controllate recalcitranti (esclusione, applicazione di penali, ecc.).

Centrale dunque (e probabilmente inevitabile), ma non decisiva a fini di una effettiva unitarietà d'indirizzo, sarà l'attribuzione alla capogruppo del potere di nominare e revocare almeno la maggioranza degli amministratori, caratteristica questa ritenuta indispensabile dall'Autorità di vigilanza, ma non gradita al mondo

¹⁹Cfr. SABATELLI, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo*, in AA.VV., *La riforma delle banche popolari*, a cura di Capriglione, Padova, 2015, p. 210. e LAMANDINI, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo bancario regionale*, in *Giur. comm.*, 2015, I, p. 63.

²⁰Per quanto riguarda il profilo genetico, il gruppo bancario ordinario nasce come forma organizzativa liberamente scelta dal mercato (e sostenuto dall'Italia anche in sede comunitaria nell'ambito dei lavori della II direttiva banche, come modello alternativo a quello della banca universale, con l'introduzione della previsione delle società finanziarie ammesse al mutuo riconoscimento), mentre il gruppo bancario cooperativo è fattispecie artificiosa, sostanzialmente imposta dall'autorità in una logica conformatrice del mercato a fini di vigilanza. Sotto il profilo strutturale rileva, tra l'altro, l'inconfigurabilità dell'ipotesi di una società finanziaria capogruppo (e dunque l'inapplicabilità della relativa disciplina), considerato che nella riforma prospettata la capogruppo avrebbe natura di s.p.a. bancaria.

del credito cooperativo (cfr. comunicazione citata), perché trasferirebbe in ambito extrasocietario ed extraterritoriale l'individuazione della governance della banca di credito cooperativo, snaturando così il sistema di democrazia economica fondato sul "consenso" alla base del modello cooperativo.

Soluzione intermedia potrebbe essere quella di attribuire alla capogruppo, il potere di nominare e revocare gli amministratori, solo laddove i fondamentali di vigilanza della bcc (o altri parametri gestionali) registrino soglie di guardia. Al di là delle incertezze che una soluzione siffatta potrebbe generare (si pensi a contestazioni circa l'effettiva ricorrenza o meno dei presupposti che attivino il potere della capogruppo), la stessa rappresenterebbe una sorta di potere di "commissariamento" della capogruppo, rafforzandone l'inquadramento nella figura di "controllore" per conto dell'autorità di vigilanza (vedi anche infra).

Problema collegato è quello dell'attività d'impresa della capogruppo e da quali fonti trarrà le proprie risorse; in altri termini "come farà il proprio bilancio la capogruppo"? Nel gruppo azionario, gli utili tornano alla capogruppo: ciò non accade nel gruppo cooperativo, sia perché non vi è partecipazione azionaria (se mai al contrario), sia perché non è previsto (né potrebbe esserlo) un meccanismo di trasferimento utili.

A meno di non voler prefigurare un'attività in concorrenza o ripartita in funzione della natura e dello standing della clientela,, si può immaginare che le bcc contribuiranno al bilancio della capogruppo per i servizi dalla stessa prestati (e tale sembra la visione sia delle rappresentanze del mondo delle bcc, che delle Autorità di Vigilanza).

Non sembra di contro probabile uno schema che veda le bcc operare come filiali della capogruppo, secondo il modello francese del Credit Agricole e del Credit Mutuel e tanto meno della banca cooperativa unica (sul modello della Radobank olandese), salvo possibili future evoluzioni verso i modelli in parola.

Va da sé che il tema delle fonti di reddito della capogruppo si interseca con quello della capacità di patrimonializzazione, considerato che, laddove questa non

abbia fonti di reddito convincenti, non avrà appeal sufficiente per rivolgersi al mercato dei capitali a fini di patrimonializzazione.

Con riguardo all'obbligatorietà dell'adesione delle bcc a un Gruppo Bancario Cooperativo, questa dovrebbe risultare come condizione imprescindibile per il rilascio (o il mantenimento) dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo. Ove la bcc non aderisse al Gruppo andrebbe incontro, come detto, o alla liquidazione, o alla trasformazione in una Spa o in una Banca Popolare.

Nel caso della trasformazione in s.p.a. risulterebbe inevitabile la devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (dedotto il capitale versato e rivalutato e i dividendi non ancora distribuiti; cfr. art. 2545 undecies), laddove nel caso di trasformazione in popolare la banca potrebbe mantenere nella propria disponibilità le riserve indivisibili che hanno beneficiato delle agevolazioni d'imposta (art. 2545 octies).

Determinante sarà se la riforma ancorerà la possibilità di trasformazione al raggiungimento di un requisito dimensionale minimo (di attivo o di patrimonio), rimanendo in difetto solo l'alternativa tra l'adesione al gruppo cooperativo bancario o la liquidazione.

Vi è chè, laddove un requisito dimensionale non venga fissato, il forte localismo che connota il mondo delle bcc molto probabilmente darà vita a un congruo numero di "nuove piccole banche popolari", scenario questo che potrebbe risultare incoerente con il disegno strategico di riordino del settore perseguito dalla Banca d'Italia.

Per altro verso, la fissazione di un requisito dimensionale necessario alla trasformazione eccessivamente elevato (tale da non poter essere raggiunto se non attraverso processi di concentrazione, sempre problematici tra entità societarie non legate da rapporti partecipativi), al di là della opinabilità della soglia prescelta, si presterebbe a dubbi di costituzionalità, rendendo sostanzialmente inevitabile l'alternativa tra l'adesione o la liquidazione.

Collegato al tema dell'adesione o meno è anche quello relativo all'ingresso iniziale e all'uscita dal gruppo (volontaria o a scopo sanzionatorio, *id est* esclusione dal gruppo), questioni che si atteggiavano diversamente a seconda che *imperio iuris* o di fatto venga costituito un solo gruppo bancario cooperativo ovvero più gruppi (vedi infra).

Nel primo caso (gruppo unico) l'impossibilità di aderire ad altro gruppo, restringerà ancor di più la libertà di scelta delle bcc, aumentando il *fumus* di incostituzionalità della disciplina; laddove invece si costituiscono più gruppi è stato evidenziato il rischio che la concorrenza tra gli stessi spinga a selezionare come propri aderenti soltanto le bcc più solide, emarginando le altre, tanto da far prefigurare all'Autorità di Vigilanza l'introduzione nella riforma di una clausola c.d. di *opt-in* in forza della quale alla bcc non potrebbe essere negata l'adesione (o il mantenimento dell'adesione) alle stesse condizioni stabilite per gli aderenti originari²¹.

Altro punto qualificante della riforma è la previsione di garanzie in solido tra la bcc e la capogruppo, nonché tra le bcc stesse.

Anche se tale ultima precisazione non emerge chiaramente nel progetto presentato dai vertici delle rappresentanze del credito cooperativo, un sistema di garanzie incrociate è indispensabile per permettere di mobilitare all'occorrenza le risorse patrimoniali e liquide interne al gruppo, consentendo di rispettare la disciplina prudenziale prevista per le banche.

Va da sé che la solidarietà di sistema non è, e non deve essere, un alibi per gestioni incapaci o azzardate.

Al riguardo, il contratto di coesione, dovrebbe disciplinare, in caso di crisi, se le risorse patrimoniali e liquide che per prime verranno utilizzate saranno quelle della capogruppo o quelle derivanti dalle garanzie incrociate tra le bcc, disciplinando i criteri di compensazione e l'equilibrio nella distribuzione degli oneri (e dei relativi ritorni) degli interventi; il che influisce sulla stessa essenza e

²¹Cfr. BARBAGALLO, op. cit.,

configurazione del gruppo, come sistema a comando unico o sistema di rete.

Sullo sfondo resta il dubbio che, l'effetto dell'adesione obbligatoria al gruppo (per il mantenimento della qualifica di bcc) e il connesso obbligatorio sistema di garanzie incrociate per gli aderenti (funzionalmente collegato ad interventi di stabilità riguardanti gli stessi), non faccia riemergere in sede comunitaria le stesse obiezioni circa la riconducibilità del sistema stesso ad aiuti di stato, come nel caso dei ricordati interventi del FITD.

Tra i connotati condivisi della riforma vi è anche quello relativo a un'autonomia modulata delle bcc nell'ambito del gruppo, disciplinata dal contratto di coesione, in ragione della propria meritevolezza.

Ciascuna bcc manterrebbe la propria autonomia gestionale da sviluppare nell'ambito degli indirizzi strategici e degli accordi operativi concordati con la Capogruppo ma, il grado di autonomia, verrebbe modulato in funzione di un approccio basato sul rischio (risk based approach), sulla base di parametri oggettivamente individuati.

E' questo un aspetto estremamente significativo della riforma, che rende chiaro come il gruppo cooperativo bancario sia diverso dal gruppo bancario ordinario (nel quale l'autonomia delle controllate non dipende dai parametri di vigilanza che le stesse registrano) e che esalta il ruolo di "controllore" della capogruppo nel gruppo bancario cooperativo a scapito del suo ruolo di "capo dell'impresa di gruppo".

Questione maggiormente dibattuta è quella relativa all'assetto dimensionale del gruppo e della capogruppo, ferma restando l'opinione condivisa che esso debba essere tale da assicurare adeguati livelli di patrimonializzazione e capacità d'intervento per la soluzione di crisi di singoli aderenti.

Il dibattito, come accennato, verte tra l'ipotesi del gruppo unico (tesi sostenuta dai rappresentanti di vertice del mondo delle bcc e non osteggiata, ma nemmeno espressamente fatta propria, dalle Autorità di vigilanza) e l'ipotesi di più gruppi, anche a livello regionale, o di macroaree territoriali; o anche di sottogruppi

organizzati in funzione delle affinità operative²².

Si è già accennato come la tesi del gruppo unico, soprattutto se collegata all'obbligatorietà dell'adesione, sollevi non irrilevanti problemi di costituzionalità (non essendo tra l'altro imposta dalla normativa comunitaria), nonché potenzialmente anche questioni di antitrust.

Il problema dimensionale del gruppo si collega poi alla individuazione dell'autorità di vigilanza di riferimento, essendo noto che qualora le dimensioni del totale attivo dei gruppi (o del gruppo) superi la soglia di significatività (30 mld di euro) la competenza alla vigilanza spetterebbe alla BCE (e al momento il totale degli attivi del comparto delle 368 bcc supera i 300 mld).

Il rischio (o forse il disegno strategico delle Autorità) è che il gruppo unico o più gruppi di dimensioni significative vengano trasferiti sotto la vigilanza della BCE, completando quel processo di trasferimento alla BCE della vigilanza sulla maggioranza del sistema bancario italiano.

Senza volere entrare nel dibattito se tale disegno si collochi in un quadro di forte e convinto europeismo dell'Autorità di vigilanza nazionale²³ e nel convincimento che un mercato unico bancario europeo non può prescindere da una vigilanza effettivamente unica e non ripartita o piuttosto tale disegno sia figlio di una logica di sostanziale deresponsabilizzazione di detta Autorità, resta tutta da dimostrare l'efficienza di un sistema di vigilanza europeo affidato alla BCE ancora troppo giovane, con equilibri e prassi operative non ancora consolidati.

Anche qui poi il dubbio che il processo di concentrazione di tante piccole e indipendenti realtà bancarie in un unico soggetto di gruppo che si collocherebbe al terzo posto per dimensioni in Italia, anziché diminuire, faccia aumentare il rischio sistemico (a prescindere chi sia il vigilante).

²²Nell'ipotesi di sottogruppi (quindi dipendenti da una capogruppo madre), occorrerà vedere se anche al vertice degli stessi dovrà esservi necessariamente una s.p.a., se del caso controllata dalla capogruppo nazionale sovraordinata attraverso un rapporto partecipativo, anziché un contratto di dominio, o questa possa rivestire anche forma cooperativa.

²³Pure in un contesto storico in cui attriti, divergenze di trattamento ed egoismi nazionali non sembrano mancare, sia nel settore che ci occupa, sia in altri settori: *id est* accoglienza migranti.

Dibattuto è altresì l'assetto proprietario della capogruppo che, dovrebbe garantire l'indipendenza del credito cooperativo, senza ostacolare l'obiettivo della patrimonializzazione.

Nelle prospettazioni del mondo cooperativo, ma anche delle autorità di vigilanza, al fine di garantire l'indipendenza del credito cooperativo, il capitale della capogruppo potrebbe aprirsi alla partecipazione di esterni sino ad un massimo del 49% del suo capitale sociale, dovendosi comunque prendere in considerazione investitori scelti tra soggetti omologhi o con finalità analoghe a quelle delle bcc, in una logica di partnership e di sviluppo strategico. Quelli che insomma che le rappresentanze istituzionali del mondo cooperativo stesso hanno definito "capitali pazienti", capaci di entrare in sintonia con la visione "intergenerazionale" del Credito Cooperativo.

Non mancano di contro opinioni secondo cui sarebbe sufficiente che il capitale della capogruppo sia detenuto per almeno un terzo dalle banche di credito cooperativo appartenenti al gruppo (con limiti al possesso azionario per gli altri soci), al fine di rendere maggiormente market friendly la struttura proprietaria²⁴.

In una prospettiva intermedia si colloca chi ritiene che non vi debbano essere vincoli di alcun tipo, spettando al mondo cooperativo valutare nel tempo il grado di apertura a capitali esterni, considerato che in sede di prima applicazione la/e capogruppo/e sarà/nno costituita/e al 100% da capitali riconducibili al sistema cooperativo, come sembra lasciare intendere l'iniziativa di costituzione del veicolo societario che diventerà una capogruppo, assunta dai due Istituti Centrali di categoria di riferimento (Holding Iccrea e della trentina Cassa Centrale Banca) e di cui è stata data notizia dalla stampa.

Nel progetto di riforma per punti, delle rappresentanze istituzionali delle

²⁴In tal senso, si veda il testo della riforma da cui originariamente sarebbe partita Banca d'Italia, pubblicato da Dimito, Banche di credito cooperativo, ecco la riforma di Banca d'Italia, in http://economia.ilmessaggero.it/economia_e_finanza/banche-credito-cooperativo-riforma-bankitalia/1219828.shtml

bcc, spazio è anche riservato al ruolo delle Federazioni locali e dell'Associazione nazionale delle Federazioni. In proposito si prevede che *“le attuali Federazioni Locali evolveranno, anche procedendo ad aggregazioni e tendenzialmente ad una riduzione del loro numero complessivo, in soggetti di partecipazione e rappresentanza territoriale. Esse potranno dar vita a veicoli per l'erogazione di Servizi strumentali alle BCC e al Gruppo. Mentre l'Associazione Nazionale - insieme alle Federazioni Locali - potrà mantenere il compito di tutela della funzione sociale della cooperazione nell'esercizio dell'attività bancaria e di revisione cooperativa delegata dal Ministero dello Sviluppo economico”*.

L'impressione è che questo sia il “de profundis” del ruolo delle federazioni per come sinora svolto e la riforma la sostanziale certificazione del loro fallimento come referenti e collaboratori dell'Autorità di vigilanza, sostituiti dal meccanismo della capogruppo.

A ciò aggiungasi che nella erogazione di servizi strumentali le stesse potrebbero trovarsi in concorrenza con la stessa capogruppo, residuando solo la funzione di revisione cooperativa.

Un ruolo diverso di rappresentanza potrebbe comunque competere alle federazioni, qualora queste si pongano in termini dialettici con la capogruppo, recando quelle istanze della base degli aderenti che le singole bcc.

4. Volendo trarre alcune considerazioni di sintesi, si può dire:

a) La riforma più che da specifiche esigenze di mercato o imprenditoriali sembra nascere da esigenze della Vigilanza.

A tal proposito, in aggiunta a quanto sopra argomentato, può ripetersi quanto già ho sostenuto con riguardo alla riforma delle popolari e cioè che *“in un'ottica di vigilanza, e precipuamente in caso di difficoltà patrimoniali o di crisi, il modello cooperativo trova un grave limite costituito dall'assenza di un “proprietario”, di un'azionista di maggioranza o più azionisti di riferimento, cui la Vigilanza possa rapportarsi per la valutazione e l'assunzione delle necessarie*

*iniziative che, anche se discusse e pianificate con il management della banca, per il tramite dell'organo assembleare devono avere concreta attuazione, soprattutto quando mirate a estromettere un management inefficiente, ma comunque in grado di orientare la base assembleare. La mancanza di un "proprietario" identificabile rende tutto molto più complicato ed incerto*²⁵.

Inoltre, l'entrata in vigore del MVU ha reso determinante il fattore tempo nell'assunzione delle decisioni, tant'è che è stato sottolineato come *"la tempestività nel rafforzare il patrimonio è essenziale quanto la misura del rafforzamento"*²⁶, non potendo più, come talora accaduto in passato, la Vigilanza nazionale essere ritardata (dall'assenza di un socio di maggioranza ben identificabile) nella richiesta e pianificazione dei necessari interventi di ricapitalizzazione, in presenza di una responsabilità ora condivisa a livello europeo".

b) La capogruppo non opera tanto come capo azienda, bensì come referente della vigilanza, un ruolo in cui, come detto, hanno fallito le federazioni locali, anche per mancanza della strumentazione normativa.

Molti indici lo testimoniano: l'attività della capogruppo che è soprattutto di coordinamento; l'intrasmissibilità degli utili, l'autonomia riconosciuta alle bcc con i migliori fondamentali, l'attribuzione alla capogruppo del potere di nominare e revocare gli amministratori (ancor più, qualora venga adottata la soluzione intermedia sopra prospettata). In altri termini, si è creato un sistema di *early warning*, dove prima dell'Autorità di vigilanza interviene la Capogruppo che è responsabile della stabilità delle singole componenti del gruppo.

Funzionerà questo modello di gruppo? Se la capogruppo non sarà capace di svolgere il proprio ruolo di direzione e coordinamento si avrà un gruppo acefalo, soluzione peggiore e maggiormente pericolosa di un sistema frammentato.

²⁵Cfr. SEPE, *Finalità e disciplina del recesso nella riforma delle banche popolari: prime riflessioni*, op. cit.

²⁶Cfr. ROSSI, op. cit., p. 6.

c) La riforma fa salvo il modello del credito cooperativo bancario o ne cambia natura e caratteristiche strutturali ed operative?

E' forse presto per dirlo. Occorrerà vedere se valori quali il localismo, la centralità della persona dei soci, la funzione di servizio, vengano messi in crisi dal nuovo impianto.

Di certo è che uno dei capisaldi del sistema bancario cooperativo (e più in generale della cooperazione), il principio della governance fondata sul consenso democratico da contrapporre ad una governance fondata sulla proprietà, risulterà sostanzialmente annacquato qualora la riforma preveda che la totalità o maggioranza degli amministratori sia nominata dalla Capogruppo.

Sullo sfondo il rischio che un recupero della centralità del consenso democratico avvenga in contrapposizione alla logica "proprietaria" sottesa al modello del gruppo bancario azionario, con il possibile esplodere, a regime, di conflitti tra amministratori nominati ab externo e base sociale, forieri di conseguenze tutte da valutare.

Marco Sepe

*Ordinario di diritto dell'economia
nell'Università Unitelma Sapienza di Roma*

INTERVENTI

* * *

1. L'art. 45 della Costituzione – *“la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a caratteri di mutualità e senza fini di speculazione la Legge ne promuove e favorisce l'incremento”* – è, assieme al successivo art. 46 (che prevede la cogestione delle imprese) uno dei più negletti della “costituzione economica” italiana.

Pensato e scritto, in origine, per “risarcire” e favorire la ripresa del movimento cooperativo, ch'era stato perseguitato dal regime fascista, deve anch'esso fare i conti con uno scenario economico-sociale radicalmente mutato.

Dovendo operare in un mercato capitalistico caratterizzato da forti concentrazioni di imprese, molte cooperative si sono evolute in grandi *conglomerati* (operanti, ad esempio, nella grande distribuzione o nelle costruzioni o nelle assicurazioni), i quali della struttura originaria hanno conservato soltanto la forma (ed i correlati vantaggi fiscali), perdendone in alcuni casi la sostanza che è la natura mutualistica, tanto che anche Papa Francesco, di recente, ha formulato un severo richiamo contro le “false cooperative”.

Ne consegue che per dare significato attuale al favore della Costituzione per la cooperazione è ormai indispensabile una revisione selettiva, da parte del legislatore, della normativa che disciplina un settore molto eterogeneo.

Sta di fatto che già Mortati (nelle *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1969) svalutava l'importanza dell'art. 45, dedicandogli tre righe, per di più critiche proprio sulla sua affermazione più significativa: l'esclusione del fine di lucro; rilevava infatti Mortati che mutualità e distribuzione di utili non sono alternativi e tutta la cooperazione è meritevole di sostegno.

In sintesi, una disposizione nata con lo sguardo rivolto al passato, ciò che ne ha ostacolato un'interpretazione evolutiva, tanto più che il suo oggetto – la cooperazione si è trasformata più volte radicalmente in questi settant'anni.

Di qui i diversi tentativi di molti studiosi di darne letture evolutive, adattandole alla mutata realtà, a partire significativamente, dagli anni '60, quando il sistema economico-sociale, con il miracolo economico, realizzò la sua prima mutazione (G. Sapelli, *Storia economica dell'Italia contemporanea*, Milano 1997).

In particolare Minervini (*“Lo stato e il fenomeno cooperativo”* – 1969) affermò la legittimità della distinzione, del legislatore, tra cooperative a mutualità prevalente e non prevalente, che in pratica superava l'enunciato “secco” dell'art. 45.

Tale impostazione evolutiva fu sviluppata da Mignoli e Marchetti (*Costituzione economica e cooperazione* in AA.VV., *La costituzione economica*, a cura di M. D'Antonio, Milano 1985) nel tentativo di adeguare il “diritto cooperativo” alla seconda mutazione economico-sociale, ed alla presenza di maxicooperative “capitalistiche”.

Oppo (*Credito cooperativo T.U. sulle banche* in AA.VV., *Le banche regole e mercato*, a cura di S. Amorosino, Milano 1995), proprio a proposito di banche cooperative, sottolineò la centralità dell'uso, nel T.U.B., della locuzione “società” cooperative per rimarcare che *cooperativo* è il credito e non la natura dell'ente che gestisce l'impresa.

Si può partire da questa illuminante notazione (peraltro Oppo non voleva dire che, in quanto società, le banche cooperative *dovessero* avere fine di lucro, perché le società non devono avere necessariamente il fine di lucro).

Che cosa significa che il credito è *cooperativo* in un contesto economico sociale ancora una volta radicalmente mutato?

Ed ancora: in un contesto – per quanto riguarda le banche – nel quale la normazione è sempre più europea e il sistema bancario continentale è rapidamente mutante.

La normazione europea è, da un lato, tendenzialmente ordinata alla concentrazione delle banche, in funzione prudenziale ma, dall'altro – come ha sottolineato Pellegrini – la Commissione europea ha sottolineato la rilevanza delle

small bank.

La risposta più realistica è nell'intendere che il credito è cooperativo nel senso che le banche cooperative debbono servire la "società economica" di riferimento territoriale – artigiani, piccole imprese, ma anche giovani coppie, *start up* innovative, incubatori d'impresa, imprese sociali (come ha sottolineato Sciarrone Alibrandi).

Un approccio già indicato da Capriglione (*Commento all'art. 28*, in AA.VV., *Commento al T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di Capriglione, Padova 2012).

La *funzione sociale* delle banche cooperative è quella di sostenere e promuovere il tessuto economico dell'area territoriale di radicamento.

Per svolgere tale funzione, di rilevanza costituzionale, è indispensabile che le banche cooperative siano redditive, salvo *privilegiare* il reinvestimento degli utili.

Ciò comporta che siano ben organizzate ed inserite in una rete nazionale integrata, e soprattutto siano amministrate e dirette da soggetti qualificati al fine di evitare poco "casti connubi" di tipo affaristico-clientelare evidenziati da cronache recenti.

2. È da chiedersi come si combina questa impostazione, al contempo moderna e "costituzionale", con la formula organizzatoria delineata nella riforma?

E che rapporto giuridico vi è tra l'"autoriforma" elaborata dalla Federazione di categoria e la riforma legislativa in atto?

In un ottica amministrativistica è da sottolineare una qualche analogia con il recente accordo tra il MEF e le Fondazioni di origine bancaria.

In ambedue i casi vi è stato un *patto politico* – ch'è la forma più lata di accordo pubblicistico (Giannini, *Diritto Amministrativo*, Milano 1993) – tra il Governo e l'organizzazione privata rappresentativa del settore.

L'unica differenza è di forma giuridica:

- nel caso delle F.O.B. l'intesa ha preso la forma di un accordo pubblicistico;
- nel caso delle banche cooperative siamo in presenza di un accordo prelegislativo.

Al di là dei profili formali sta di fatto che il progetto di autoriforma elaborato dalla Federazione di categoria, e sostanzialmente concordato via via con il Governo, non è, o non è soltanto, il frutto di scelte autonomamente maturate, nel tempo, dalla categoria, ma di un'iniziativa politica del Governo che ha assegnato un termine oltre il quale, in assenza di un progetto di autoriforma, avrebbe proceduto "altrimenti".

Siamo quindi in presenza di un patto politico ineguale e necessitato (come hanno rilevato Masera e Sepe).

Il governo – legittimamente – ha fatto valere il suo potere di iniziativa politica.

Qualcosa di analogo – ma in forma morbida e più "per linee interne" – è accaduto a proposito dell'intesa tra il Governo e l'ACRI.

3. L'interrogativo – già posto da molti – è se la nuova formula organizzatoria scelta, incentrata formalmente su uno strumento del diritto contrattuale (patto di dominio) sia rispettosa della funzione di promozione dei sistemi territoriali locali che le singole banche cooperative devono svolgere come funzione costituzionale.

Quel che si può dire – in via preliminare – è che l'imminente riorganizzazione del subsystema delle banche cooperative, con al vertice una società per azioni con forti poteri di indirizzo ed intervento nelle singole banche, pur rispondendo ad una tendenza generale del mercato bancario alle concentrazioni, discende essenzialmente da una decisione politica di "*organizzazione giuridica del mercato*", per citare un notissimo libro di Irti. Lo stesso Irti, in un libro più recente ("*Del salire in politica*", Savigliano 2014) ha ribadito la centralità, e nobiltà, della scelta politica (a condizione, però, ch'essa sia

meditata e ben strutturata).

La questione è – come spesso accade – di *soglie di aderenza*, se cioè i modelli astratti (che spesso non vuol dire puri: ad esempio la spa capogruppo sarà condizionabile da soci “esterni”) non sono troppo divaricati rispetto al complicato contesto che si vuole neoregolare.

Per quanto riguarda l’art. 45 della Costituzione si porrà, invece, la questione dell’eventuale superamento della *soglia di compatibilità* tra le funzioni ed i poteri della nuova spa, nei confronti delle singole banche cooperative contraenti, e l’autonomia indispensabile a queste ultime per svolgere la funzione sociale “territoriale” consustanziale alla loro natura costitutiva.

Sandro Amorosino

*Ordinario di diritto dell'economia
nell'Università "La Sapienza" di Roma*

* * *

Si è, in queste ore, in attesa che il Governo emani il preannunciato decreto di riforma che definirà il modello organizzativo della Banche di credito cooperativo italiane, secondo uno schema giuridico che, come è auspicabile, conservi il carattere locale, proprio della categoria, al contempo aggiungendo ad esso un respiro più ampio, che consenta di affrontare le sfide della competizione sul mercato globale, nel nuovo contesto normativo dell'Unione Bancaria. Le norme riformatrici dovranno adempiere al non facile compito di coniugare la necessaria autonomia operativa delle singole Bcc con l'altrettanto indispensabile accentramento delle funzioni di carattere strategico e di controllo nonché i presidi di carattere prudenziale e patrimoniale.

Il congegno regolatore di questo complesso amalgama di rapporti, che dovrà unire la flessibilità di un legame associativo al rigore di un vincolo organico, delineando i margini entro i quali le singole unità territoriali dovranno esercitare le loro prerogative, sembra da individuare in uno strumento, variamente denominato come "contratto di gruppo", "patto di coesione", "contratto di dominazione" ecc.

Queste indicazioni di massima richiamano alla memoria il primo studio, da me condotto sotto la guida di Giuseppe Ferri, indimenticabile maestro, per la tesi di laurea, e pubblicato sulla Rivista del Diritto commerciale nell'ormai lontano 1972 (*I contratti tra società collegate nella legge tedesca sulle società per azioni* (Aktiengesetz vom 6 September 1965), in *Riv. dir. comm.*, 1972, I, p. 201). Tra gli strumenti apprestati dalla Legge tedesca sulle società per azioni, ai fini della costituzione del "gruppo" (Konzern), vi è il "contratto di dominio" (*Beherrschungsvertrag*), disciplinato dal par. 308 dell'*Aktiengesetz*.

La norma presuppone l'esistenza di una società capogruppo, alla quale il contratto di dominio conferisca il potere di condizionare l'operatività della singola

società, contrattualmente “collegata”, mediante “ordini”, giuridicamente vincolanti.

In estrema sintesi, la particolare natura «organizzativa» del contratto di dominio comporta una rimodulazione dei rapporti interni alla compagine sociale della la società che, mediante la sua stipulazione, venga ad essere inserita nel gruppo. Stipulato tale contratto, infatti, la società dipendente (che assume la qualifica di « impresa di Konzern ») viene assoggettata ad una speciale disciplina legale, le cui fondamentali direttrici risiedono, da un lato, nella regolamentazione dell’esercizio dell’influenza dominante, la quale perde il carattere di rapporto di “mero fatto”, diventando «potere di guida » (*Leitungsmacht*) contrattualmente sancito ed espressamente riconosciuto dall’*Aktiengesetz*; dall’altro, nella tutela degli interessi di quei soggetti cui la mutata titolarità del potere di gestione può arrecare detrimento (creditori della società, azionisti, ecc.). « *Ove sussista un contratto di dominio — sancisce il par. 308 I AktG 1965 —, l’impresa dominante è autorizzata ad impartire ordini al direttorio [Vorstand] della società dipendente riguardo alla gestione della società* ».

Al potere di impartire ordini fa riscontro l’obbligo di obbedienza: «*Il direttorio — stabilisce il par. 308 II AktG — è tenuto ad eseguire gli ordini impartiti dall’impresa dominante* ».

Naturalmente, l’ambito delle prerogative della capogruppo e i confini dell’autonomia delle singole società, soggette all’influenza dominante della prima, è disciplinata dal contratto, le cui caratteristiche potranno essere delineate dalla nuova disciplina legislativa e regolamentare. La riforma, infatti, potrà disegnare, nel modo più adeguato ed armonico, le clausole *standard* del contratto, che definiscano gli ambiti delle rispettive competenze, le modalità di esercizio del potere di guida della capogruppo e i doveri di ottemperanza, ad opera degli organi statutari delle Bcc, nonché i controlli e le eventuali sanzioni per i casi di insubordinazione. Uno snello organismo arbitrale dovrebbe poi presiedere, con le necessarie caratteristiche di indipendenza ed equità, alla soluzione degli inevitabili

conflitti che siffatta struttura inevitabilmente genererà, per la difficile coesistenza delle istanze di autonomia e dei vincoli di centralizzazione.

Ciò che preme qui segnalare è che, ove – come sembra desumersi dalle indiscrezioni circa l'imminente emanazione della nuova disciplina - fosse prescelto il rapporto contrattuale, come elemento aggregante del gruppo di imprese, l'attuazione del disegno riformatore potrà aver successo solo a patto di rispettare precise caratteristiche dimensionali dei costituenti "gruppi" creditizi. Per far sì che l'influenza dominante della capogruppo, su base contrattuale, sia da intendere come effettiva e non meramente fittizia, le esigenze organizzative della società di vertice sono molteplici e complesse. L'elaborazione delle strategie imprenditoriali, la loro traduzione in coerenti impulsi organici da trasmettere alle singole Bcc, il controllo della loro attuazione, l'adempimento delle funzioni di analisi e rendicontazione, l'espletamento unitario degli obblighi informativi ecc. richiedono la creazione di una struttura efficiente, che (onde rendere economico il disegno legislativo, senza duplicazioni di funzioni o burocratiche superfetazioni) dovrà avvalersi in modo funzionale delle strutture e delle risorse delle singole banche territoriali, razionalizzandole e ponendole al servizio del gruppo. Solo una stretta correlazione tra l'organismo di vertice e le strutture periferiche potrebbe infatti scongiurare i pericoli naturalmente insiti nell'ambizioso disegno riformatore: quello, da un lato, di creare una inutile sovrastruttura di carattere meramente rappresentativo e programmatico; ovvero, dall'altro, di organizzare una normale struttura bancaria centralizzata, che inevitabilmente eliminerebbe l'autonomia delle Bcc locali, riducendole a meri sportelli dell'organismo di vertice.

Se si volessero sfruttare i vantaggi della aggregazione in strutture create e gestite su base contrattuale, mediante un rapporto negoziale (modellato su quello prefigurato dalla citata norma dell'*Aktiengesetz*), occorrerebbe pertanto coniugare le esigenze del localismo con quelle dell'efficienza, prefigurando un congruo numero di poli aggregativi, disegnati su base territoriale. Le capogruppo bancarie dovrebbero formarsi in ragione dell'omogeneità delle imprese bancarie riunite

(caratteristiche di mercato, di territorio, di strutture ecc.). Ciò consentirebbe di gestire consapevolmente l'attività creditizia in funzione delle esigenze del territorio, mediante una struttura centrale non troppo distante dalle istanze locali (la dimensione potrebbe essere quella delle c.d. "macroregioni"), ma sufficientemente strutturata, mediante il conferimento di mezzi e risorse delle singole Bcc aggregate, agevolato dalla contiguità geografica con la capogruppo.

Un organismo di dimensioni pletoriche, che raggruppasse un troppo elevato numero di Bcc, formalmente autonome e collocate in realtà eterogenee e distanti, sarebbe infatti ingestibile per mezzo del collegamento contrattuale: tale strumento è infatti troppo delicato e fragile perché possa governare siffatta aggregazione. Ad essa si addicono esclusivamente i meccanismi della gerarchia di un'impresa unitaria o, al massimo, quelli del controllo interno di diritto, che - subordinando in modo rigido l'operatività delle singole sedi o succursali all'unitario dominio dell'organismo di vertice – sono le sole idonee a condurre in modo adeguato l'attività creditizia comune.

Leonardo Di Brina

Ordinario di diritto commerciale

nell'Università Guglielmo Marconi di Roma

* * *

L'odierna occasione di riflettere sulle tematiche generali connesse a processi di riforma del settore del credito cooperativo si colloca probabilmente alla vigilia di un'iniziativa legislativa che potrebbe, di qui a breve, farci confrontare con un testo normativo e non più solo con progetti o indicazioni di massima, dei quali in questi mesi sono state affollate le pagine della stampa specializzata.

Esistono, a quanto è noto, alcuni progetti di riforma sui quali si è animato il dibattito, vuoi in sede tecnica che politica. Tali progetti sembrano riflettere una comune esigenza di fondo, sebbene con ricette parzialmente differenti: garantire una maggiore patrimonializzazione degli istituti, per renderli capaci di un pronto adeguamento alle disposizioni rivenienti dal nuovo assetto ordinamentale europeo; migliorare i meccanismi di governo societario. Il tutto senza perdere il radicamento territoriale che storicamente ha connotato gli operatori del credito cooperativo.

Sul piano degli assetti, il modello di riferimento che viene generalmente evocato è quello del cd. gruppo bancario paritetico, declinato nella versione di un "gruppo unico" o anche in quella che prevede la creazione di una pluralità di formazioni, se del caso a dimensione regionale. Su questo crinale possono poi attestarsi diverse configurazioni, volte ad esempio a comporre unità a pluralità, come nel caso in cui l'unico gruppo veda la strutturazione di sottogruppi regionali. La configurazione di gruppi regionali, nelle diverse accezioni configurabili, credo si presti con maggiore linearità a mantenere un ancoraggio stretto con i territori di radicamento.

Per come emerge dalle indicazioni di stampa, l'intervento normativo prospettato si presenterebbe come una misura di forte razionalizzazione del sistema, destinata a riprendere, in nuova logica e con diverse modalità tecniche,

meccanismi di *vigilanza strutturale* già sperimentati in passato. In particolare, nelle circostanze attuali verrebbero in rilievo le previsioni, se confermate, concernenti l'obbligatorietà, formale o incentivata, dell'adesione al gruppo. Va da sé, che la proposizione di un'adesione obbligatoria alle formazioni di gruppo altererebbe la logica operativa d'impresa che connota la presenza dei soggetti abilitati nel settore del credito, ponendo in tensione uno dei canoni fondanti del mercato bancario concorrenziale voluto dal legislatore europeo.

Se confrontiamo le due riforme che potrebbero, a regime, aver interessato in questi due anni il settore del credito cooperativo sono evidenti le differenze che emergono negli approcci. La riforma delle popolari postula che il tipo sociale di riferimento della grande impresa bancaria sia la società per azioni, con la conseguenza di determinare la fuoriuscita dal "modello popolare" quelle entità che per dimensioni eccedano la soglia di rilevanza fissata in via legislativa. La riforma delle banche di credito cooperativo, viceversa, confermerebbe la permanenza nel tipo – salvo quanto vedremo a proposito della capogruppo – spingendo per un'integrazione all'interno della categoria. In altri termini è come se, in questo caso, la logica sottesa fosse nel senso di ritenere non più compatibile con l'attuale sistema finanziario il modello della cooperativa bancaria a mutualità prevalente e a parcellizzazione operativa; donde la necessità di conseguire una grande dimensione, da realizzarsi non già mediante l'unità di impresa, bensì attraverso l'aggregazione delle banche di credito cooperativo in un'articolazione di gruppo compatibile con il mantenimento della forma cooperativa, secondo gli schemi del gruppo cooperativo paritetico.

Tornando al modello che risulterebbe ipotizzato nei progetti di riforma, alla banca capogruppo verrebbero affidati compiti di gestione integrata del gruppo, diversamente modulata al fine di preservare un'autonomia maggiore a quelle componenti del gruppo che risultassero più solide, efficienti e meglio gestite. Le forme e le modalità di integrazione sarebbero affidate alle previsioni del cd. *contratto di coesione*, destinato a disciplinare i diversi aspetti del raccordo tra

società cooperative e capogruppo ed in particolare l'assoggettamento alla direzione e coordinamento di quest'ultima.

La forma giuridica della capogruppo risulterebbe quella di una spa bancaria. Già in passato in letteratura (Lamandini) gli schemi concettuali di cui agli artt. 2545 septies (in tema di gruppo cooperativo paritetico) e 2497 septies (in tema di coordinamento tra società) sono stati giudicati idonei a supportare, anche a legislazione vigente, la possibile identificazione di una società capogruppo in forma di spa a capo di un raggruppamento composto da società cooperative.

La spa capogruppo potrebbe svolgere o meno attività bancaria, nel senso che potrebbe alternativamente ritagliarsi solo le funzioni di governo e gestione integrata di specifiche funzioni o, piuttosto, operare direttamente quale banca. In ogni caso, si pone l'esigenza di raccordo operativo tra il vertice organizzato in forma di società per azioni e la struttura del gruppo, che risulterebbe composto da cooperative di credito; ciò tenuto in particolar conto delle limitazioni operative applicabili alle banche di credito cooperativo ad opera dell'art. 35 tub, come integrato dalla normativa secondaria della Banca d'Italia.

E' chiaro che il quadro disciplinare che verrebbe a delinarsi sulla base dei progetti di riforma che sono all'attenzione sembra preordinato ad un incremento delle masse operative, della patrimonializzazione e della capacità di attrarre investitori nel capitale della nuova formazione che verrebbe a realizzarsi. L'obiettivo dovrebbe essere quello di non alternare il radicamento territoriale delle banche di credito cooperativo attratte nella dimensione di gruppo, realizzando un difficile equilibrio tra crescita dimensionale e conservazione del localismo.

Ma proprio in vista di tale equilibrio, mi sembra necessario valutare l'esigenza di procedere ad un aggiornamento dei limiti di operatività delle banche cooperative che parteciperebbero alla nuova formazione di gruppo. E ciò risulterebbe ancor più evidente nei casi nei quali la capogruppo spa esercitasse anche direttamente l'attività bancaria. In questa ipotesi, infatti, a regime vigente,

avremmo una poco convincente discrasia operativa tra vertice e corpo del gruppo, nella misura in cui il vertice avrebbe uno spazio operativo ben più largo rispetto all'operatività consentita alle componenti del gruppo.

Vincenzo Troiano

*Straordinario di diritto dell'economia
nell'Università di Perugia*

* * *

Le considerazioni svolte dai relatori che hanno animato la tavola rotonda testé conclusa inducono a riflettere sulla particolare configurazione del ‘contratto di coesione’ che dovrà essere stipulato dalle Banche di credito cooperativo al fine di prevedere doveri di garanzia, in capo alle BCC che lo sottoscrivono, per assicurare un reciproco sostegno nell’adempimento degli obblighi imposti dalla vigilanza prudenziale.

È evidente come, indipendentemente dall’orientamento del legislatore (verso un solo gruppo nazionale ovvero una pluralità di gruppi di livello regionale), si dovrà valutare la portata di un accordo siffatto, il quale «dovrebbe prevedere un sistema di garanzie incrociate che permetta di mobilitare, all’occorrenza, le risorse patrimoniali e liquide all’interno del gruppo» (per utilizzare le indicazioni formulate dal Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d’Italia, dott. Barbagallo, in occasione del ‘Seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma del settore delle banche di credito cooperativo’, davanti alle Commissioni riunite Sesta della Camera dei Deputati (Finanze) e Sesta del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro), Roma, 15 ottobre 2015).

In entrambe le ipotesi dianzi richiamate, infatti, non viene meno l’ampia incertezza che connota la qualificazione giuridica e l’imputazione contabile di un sistema di garanzie siffatto, laddove sembra possibile che solo in parte si possa far riferimento al paradigma della «*financial guarantee*» prevista dalla normativa speciale (*i.e.* d. lgs n. 170 del 2004, di recepimento della direttiva n. 2002/47/CE) e, quindi, alle ponderazioni all’uopo disposte dalla CRD IV e dal CRR (concernenti l’adeguata ripartizione dei fondi propri all’interno del gruppo, all’uopo prevedendo l’applicazione dei requisiti in materia di fondi propri su base consolidata ed ad ogni singolo ente del gruppo, cfr. *Considerando* n. 37 e art. 11

del Regolamento UE n. 575/2013).

Sul piano concreto, si è in presenza di una *sorta* di garanzia infragruppo che ripete (*rectius*: duplica) lo schema posto a fondamento del Fondo di Garanzia dei Depositanti; ciò in quanto essa appare volta a supportare l'assunzione di rischi eccessivi da parte di alcuni esponenti del gruppo bancario cooperativo (ovvero, simmetricamente, la mancanza di adeguati accantonamenti nell'assetto patrimoniale di singole BCC), per tal via attivando forme di *early intervention* volte a prevenire l'avvio dei rimedi indicati dall'art. 3 dello statuto del predetto Fondo. Tale conclusione resta ferma anche nell'eventualità in cui il legislatore ometta di correlare l'utilizzo delle garanzie di cui trattasi ad una precisa finalità assistenziale, rivolta agli enti creditizi bisognevoli di reintegrare le proprie consistenze patrimoniali. Ed invero, la rispondenza ad uno scopo solidaristico è insita anche nella logica interventistica del Fondo dianzi richiamato il quale, com'è noto, col suo *agere* pone a carico delle banche aderenti i costi del sostegno finanziario erogato nei casi di crisi di talune di esse.

Pertanto, occorre domandarsi quale possa essere il rilievo giuridico (e, quindi, il valore economico/finanziario) di garanzie che, una volta attivate, producono flussi inversi rispetto al legame partecipativo che qualifica il rapporto tra le BCC e la società verso cui convergono gli interessi coinvolti dalla riforma in esame (*i.e.* la cd. 'capogruppo'). E, in sede interpretativa, non è d'aiuto il fatto che quest'ultima assuma convenzionalmente un ruolo egemone nella definizione delle strategie cui il gruppo cooperativo deve improntare la propria azione. In altri termini, la 'capogruppo', nel riferimento ad una *auspicata* unità d'indirizzo (operativo), tipicamente propria degli aggregati bancari, difficilmente riuscirà a giustificare la conformità - con il meccanismo prudenziale posto a fondamento degli Accordi di Basilea - di quello che appare un mero *travaso di fondi* tra BCC.

Si individuano, per tal via, significative incongruenze che, ove ricondotte ad unitarietà nel riferimento ai principi IAS/IFRS, appaiono ancor più evidenti.

Non v'è dubbio, infatti, che gli accertamenti contabili previsti dai bilanci

bancari si pongono a monte di ogni verifica in ordine della capacità - delle 'entità risultanti dalla riforma' (i.e. nuove BCC e gruppi) - di conformarsi alla regolazione prudenziale europea ed ai criteri di valutazione condivisi nell'ambito del meccanismo unico di vigilanza.

Ovviamente, il legislatore nazionale si trova di fronte a limiti giuridici invalicabili e, quindi, diviene possibile prevedere difficoltà ulteriori nella gestione delle garanzie in parola, con riguardo sia all'esborso che dovrebbe esser sostenuto dalle singole BCC, sia all'eventuale costituzione di un fondo presso la 'capogruppo'. Trattasi, in sintesi, di limiti che orientano l'interprete verso la computabilità dei contributi di garanzia (a carico delle BCC) alla stregua di spese amministrative (in linea con quanto suggerito dalla Comunicazione del 19 gennaio 2016 della Banca d'Italia per la rilevazione in bilancio e nelle segnalazioni di vigilanza dei contributi versati al Fondo Nazionale di Risoluzione).

Da qui l'implicito rinvio ad un giudizio negativo sul sistema che qui ci occupa, il quale sul piano sostanziale s'identifica con un trasferimento di risorse patrimoniali e liquide all'interno del gruppo (somigliando, dunque, ad uno strumento di *intervento preventivo* e non ad un *correttivo mutualistico*).

A ben considerare, l'eventuale previsione - nel decreto legge di prossima emanazione - di un sistema di garanzie siffatto, nell'assumere carattere coercitivo, induce sin d'ora a riflettere su un quesito specifico, e su questo incentro la mia domanda. Sino a che punto tutto ciò è compatibile con le indicazioni rese dalla Commissione europea (in occasione dell'avvio del procedimento di cui all'art. 108, para. 2, Tr.F.U.E., avente ad oggetto la vicenda di Banca Tercas) in ordine alla valutazione dei «contributi obbligatori imposti, gestiti e ripartiti in conformità con la legge o altre norme ... anche se non ... amministrati dalle autorità pubbliche» ?

In sintesi, l'interrogativo che qui si pone attiene alla valutazione critica del sistema di garanzie incrociate sinora ipotizzato (all'interno del contratto di coesione), il quale - dopo quanto è stato detto in questa tavola rotonda - appare poco compatibile con il rinnovato impianto dell'ordinamento bancario europeo e,

in definitiva, foriero di incentivi per l'assunzione di rischi (*rectius*: incentivi per operare al di fuori dell'adeguatezza patrimoniale) da parte di quelle BCC che vorranno attivare operazioni particolarmente speculative, facendo affidamento sulla copertura da parte del sistema.

Valerio Lemma

*Associato di diritto dell'economia
nell'Università Guglielmo Marconi di Roma*

* * *

Grazie per la possibilità di dare voce ai destinatari di quella che sarà la riforma delle BCC e agli “autori” dell’autoriforma delle BCC.

Mi sia consentita una piccola parentesi, una nota di metodo per inquadrare questo nostro pomeriggio. Se la successione degli interventi di questo Convegno avesse visto come relazione di apertura l’ultima che è stata proposta, quella del prof. Sepe, la discussione sul merito dell’Autoriforma, sulla sua organica concezione e sui principali contenuti sarebbe potuta andare in profondità e seguire una linea di verifica di coerenza. I documenti essenziali, che ci eravamo candidati a rendere disponibili, sembrano non essere stati sempre tenuti presenti. Li ricordo: la bozza di decreto entrato in Consiglio dei Ministri il 20 gennaio dello scorso anno e poi stralciato (disponibile sul sito de ilmessaggero.it); i Dieci punti qualificanti dell’Autoriforma elaborati da Federcasse; gli interventi del presidente di Federcasse, Alessandro Azzi, e del responsabile della Vigilanza della Banca d’Italia, Carmelo Barbagallo, tenuti in occasione di un Seminario istituzionale tenuto il 15 ottobre scorso al Senato. Tutti documenti segnalati per tempo da Federcasse per consentire di partire da una piattaforma omogenea e oggettiva sulla quale incardinare il confronto scientifico. Purtroppo, si sono oggi ascoltati troppo spesso dei riferimenti solo a notizie o indiscrezioni di stampa. Per noi operatori, l’analisi organica del testo del 20 gennaio 2015 avrebbe rappresentato, certamente, un contributo scientifico utile e utilizzabile nella fase di elaborazione.

Partendo da quella bozza del 20 gennaio 2015 – che si è con forte determinazione chiesto di ritirare – Federcasse ha proposto e ottenuto di contribuire a scrivere il testo della riforma delle BCC. Ma chi è Federcasse? Non è un circolo letterario. E’ un’associazione di categoria che esiste da 106 anni, che rappresenta 357 BCC su 364, i cui organi sono democraticamente eletti dagli amministratori delle singole BCC, a loro volta eletti dalle rispettive assemblee dei soci. Tutte le 15

Federazioni locali delle BCC sono rappresentate con logica associativa, una testa un voto, nel Comitato Esecutivo della Federazione Italiana. In cinque mesi, dal gennaio al giugno 2015, le dieci proposte concettuali dell'Autoriforma delle BCC sono state discusse, dettagliate, via via raffinate e infine votate all'unanimità dai rappresentanti di 357 BCC.

Il processo che ha dato vita ai *Dieci punti* (consultabili sul nostro sito: credicooperativo.it) è dunque quanto di più partecipato si potesse organizzare.

Molto sinteticamente propongo alla vostra riflessione quattro punti.

Primo punto. I numeri. E' necessario ricordare le quote di mercato o, meglio, le "quote di responsabilità" del sistema delle BCC. Il 23% del totale dei crediti alle imprese artigiane e a quelle manifatturiere di micro e piccola dimensione viene dalle BCC. Il 18,5% del totale dei crediti alle imprese dell'agro-industria, il 17% di quelli all'alloggio e alla ristorazione, il 15% di quelli alle organizzazioni e imprese *nonprofit* (con un tasso di sofferenza in quest'ultimo segmento dell' 1,9%, segno che si sa valutare il merito di credito anche dei soggetti che non presentano informazioni quantitative organizzate in modo standard). Da questi dati di fatto occorre partire per comprendere la rilevanza del processo di Autoriforma delle BCC.

Queste *quote di responsabilità* hanno reso meno dura la lunghissima recessione nella quale l'Italia ha lasciato sul campo quasi dieci punti di Pil e nonostante questo ha saputo incrementare il patrimonio complessivo del 15%: tra il 2008 e il 2015, le BCC hanno complessivamente accresciuto da 17,3 a 20,5 miliardi di euro la propria dotazione patrimoniale. Oggi il sistema delle BCC costituisce la terza realtà bancaria del Paese per dimensioni patrimoniali. Per quanto tutti gli operatori siano chiamati ad accrescere e focalizzare vecchie e nuove competenze, ritengo che questi numeri oggettivi giustifichino un giudizio meno *tranchant* e generalizzato rispetto alla dirigenza (amministrativa e manageriale) delle BCC, di quello che abbiamo sentito in almeno un paio di passaggi oggi pomeriggio. Ripeto, non nego la necessità di qualificare ulteriormente profili, skills e capacità professionali, ma

questo riguarda un po' tutta l'industria bancaria europea. Certi numeri altrimenti non sarebbero stati possibili.

Secondo punto. Il contesto regolamentare europeo. Se il Testo unico bancario del 1993 è figlio della seconda direttiva europea sulle banche, ancor più la riforma 2016 delle BCC è figlia dell'Unione Bancaria. E in particolare di due dei pilastri dell'Unione Bancaria, ovvero il *Single rule book* e il *Single supervision mechanism* (la vigilanza unica accentrata). Lo conferma quanto sta avvenendo in altri importanti Paesi europei. In Olanda, lo ha ricordato la professoressa Sciarrone, dal primo gennaio scorso le 106 banche cooperative del sistema Rabobank hanno rinunciato alla propria licenza bancaria individuale a vantaggio di una sola capogruppo nazionale che resta cooperativa, ma che accentra su di sé tutte le prerogative tipiche delle capogruppo bancarie. Le 106 cooperative di base sono, da poche settimane, semplici filiali. Non è questo il traguardo dell'Autoriforma delle BCC. Anzi, è esattamente il contrario.

Ma proseguiamo il nostro rapido viaggio tra i sistemi bancari cooperativi europei. Nel corso del 2016, il Crédit Agricole e il Crédit Mutuél cambieranno in profondità, rispettivamente, la *governance* e la struttura societaria mentre le due banche di secondo livello del sistema cooperativo tedesco, DZ Bank e WGZ Bank, si uniranno. In Spagna, le cooperative bancarie si sono organizzate in strutture a gruppo dotate di sistemi di garanzia istituzionale (IPS).

Questo è il contesto nel quale occorre collocare la riforma delle BCC in Italia.

Probabilmente questa riforma del 2016 non sarà così longeva come quella del 1993. Il quadro regolamentare europeo – come ha lucidamente argomentato il prof. Masera – non è ancora stabile. Si lavora a Basilea 4 e l'anno prossimo entrerà in vigore il regolamento (non una direttiva) EDIS, lo Schema europeo di assicurazione dei depositi bancari, che cambierà ulteriormente il *framework* normativo per chi intenda fare banca nell'Unione. Una lezione immediata si apprende da questa rapida analisi: la progressiva integrazione delle regole, delle Autorità (Su-

pervisione accentrata affidata alla BCE, Single Resolution Board, European Banking Authority) dei Fondi (Single Resolution Fund, European Deposits Insurance Scheme) non può non ricevere una risposta normativa, imprenditoriale e organizzativa che vada nel senso dell'integrazione, dell'unitarietà. La magnitudine del terremoto normativo (e digitale) che investe l'industria europea non può non ricevere una soluzione unitaria. Il Gruppo Bancario Cooperativo che si potrà costruire risponde a necessità oggettive di natura economica, industriale e di stabilità. Per consentire alle singole BCC di essere ancora più competitive e ancora più solide. La nascita di più Gruppi rischierebbe di accrescere la competizione intestina, di disperdere le risorse indispensabili per investimenti significativi, di replicare strutture disperdendo energie e valore. Ma su questo punto occorrerebbe discutere più a fondo. Siamo disponibili.

Terzo punto. I valori caratterizzanti l'Autoriforma elaborata da Federcasse sono almeno quattro:

a) *il valore politico.* Un'associazione di categoria, in una stagione di profonde riforme, si è proposta di collaborare alla scrittura delle nuove norme che regoleranno le banche associate. L'iniziativa ha assunto rilievo istituzionale nazionale (più volte il presidente del Consiglio, il ministro dell'Economia e il Governatore della Banca d'Italia ne hanno richiamato il processo e gli esiti) ed europea (nelle *Country Specific Recommendations* del Consiglio e della Commissione Europea, pubblicate sulla GUCE dello scorso 18 agosto, si fa esplicito riferimento – al Considerando 18 – a tale processo mentre la Raccomandazione n. 4 indica indirettamente tra gli obiettivi di riforma da portare a termine a cura del Governo entro il 2105, la riforma delle BCC. Con tale ruolo, il Mef, il Parlamento, la Banca d'Italia e anche la Commissione Europea (nel corso di tre missioni effettuate in Italia nel corso del 2015) si sono confrontate con il sistema delle BCC, tramite Federcasse.

b) *Il valore metodologico.* Il progetto organico di Autoriforma che ha visto anche la traduzione in un vero e proprio articolato i Dieci punti più volte richiamati, è stato validato sotto un profilo tecnico dalla Banca d'Italia e dalle strutture del MEF (si vedano gli interventi di Carmelo Barbagallo e del sottosegretario all'Economia e alle Finanze, Pierpaolo Baretta, al Seminario tenutosi al Senato lo scorso ottobre). E tale validazione è avvenuta anche alla luce della acclarata conformità rispetto ad almeno tre principali e complesse sorgenti normative, di cui due non italiane. Mi riferisco al CRR, (Regolamento 575/2013); ai principi contabili internazionali recepiti in Europa e quindi in Italia (nel 2014), in particolare all'IFRS 10 (che stabilisce le condizioni del consolidamento contabile); al combinato del Codice Civile, del TUB e della legge sulle cooperative (la legge 59 del 1992). Quindi non solo un esercizio di *design* concettuale, ma di traduzione normativa che potesse irrobustire le finalità mutualistiche delle BCC, mediante la loro adesione ad un Gruppo Bancario Cooperativo, in un contesto normativo sovranazionale ed europeo che non prende minimamente in considerazione le peculiarità delle banche mutualistiche.

c) *Il valore giuridico.* L'Autoriforma propone e la Riforma introdurrà una figura giuridica nuova, quella del Gruppo Bancario Cooperativo, la cui Capogruppo è controllata per via partecipativa dalle singole BCC che restano titolari di una licenza bancaria individuale e mantengono intatta la propria forma di cooperativa a mutualità prevalente. Capogruppo che avrà la forma di banca spa, che a sua volta controlla, soprattutto sotto un profilo prudenziale, le singole BCC aderenti su base contrattuale (mediante il più volte evocato "contratto di coesione").

d) *Il valore economico-sociale.* Le comunità restano proprietarie delle proprie banche cooperative che diventano più competitive e più solide. La partecipazione delle persone viene esaltata, la logica della sussidiarietà confermata, la mutualità nel più complesso dei settori, quello banca-

rio, viene rafforzata mediante un'impalcatura che la rende possibile in un mercato sempre più competitivo e in una cornice legale non benevola.

Quarto punto. Non vi è il tempo, in questa sede, di illustrare e argomentare i più volte richiamati *Dieci punti* della proposta di Autoriforma elaborata da Federcasse (vengono comunque allegati a questa relazione). Mi sono brevemente soffermato solo sulle ragioni della necessaria unitarietà.

Chiudo. Confermo la totale disponibilità di Federcasse a contribuire alla preparazione (ed eventualmente partecipare) ad altri momenti di confronto scientifico.

Grazie per la possibilità di aver potuto anticipare alcune delle nostre argomentazioni sia strategiche sia tecniche.

Dott. Sergio Gatti

Direttore Generale Federcasse

CONCLUSIONI

(Conclusions)

Come sapete, è compito di chi introduce una Tavola rotonda di trarre qualche breve conclusione sullo svolgimento dei lavori; nel nostro caso, per valutare se, e in quali modalità, i contributi forniti da tanti validi studiosi si inseriscono nel dibattito sulla novità della normazione speciale costituita dalla *riforma* legislativa delle 'banche di credito cooperativo', alla quale la *politica* , dopo le sollecitazioni registrate in sede *tecnica* , intende dare pronta attuazione.

Sarò brevissimo. Ritengo che l'evento di questa sera sia riuscito a rappresentare la complessità della problematica che, nei prossimi giorni, dovrà essere affrontata dalle competenti istituzioni parlamentari, in occasione della conversione in legge di un d.l., di cui è stata annunciata l'imminente emanazione. Reputo, altresì, molto significativi gli 'spunti d'indagine' e le 'proposte' relative alla definizione delle delicate questioni oggetto di accurata analisi vuoi nelle relazioni, che negli interventi programmati.

Pur in assenza di un testo normativo di riferimento da commentare - e, se del caso, sottoporre a critica costruttiva -, sono stati evidenziati, su un piano metodologico, i *criteri guida* per una proposizione normativa coerente con la 'specificità' delle banche in parola e, al contempo, rispettosa delle 'indicazioni' e dei 'principi' UE. Come sempre è dato riscontrare nella ricerca scientifica, il dubbio, l'interrogativo, talora anche il riconoscimento dei propri limiti, costituiscono benefici fattori di crescita, consentono di pervenire a risultati che evitino discrasie sistemiche, discontinuità disciplinari, causa di ipotizzabili violazioni del canone di 'equo trattamento giuridico', cui deve tendere l'azione del regolatore.

In tale contesto, mi sembra ingiustificata e poco fondata l'imputazione - che traspare dall'intervento del dott. Sergio Gatti - di aver aperto un dibattito su un

tema alla cui lettura si è proceduto senza adeguata conoscenza del 'progetto di riforma' redatto dagli organi rappresentativi delle Bcc, atteso che tutte le relazioni hanno tenuto nel debito conto le prospettive di cambiamento avanzate da Feder-casse. La giusta rivendicazione dell'impegno da quest'ultima profuso - peraltro effettuata con un approccio assertivo, quasi a voler escludere *indebite* intrusioni di *altri* sull'argomento - trova di certo apprezzamento da parte di chi, per abitudine di vita e di lavoro, è sempre aperto a riconoscere l'opera altrui, anche nel caso in cui non ne condivida l'essenza.

Roma, 4 febbraio 2016

Francesco Capriglione