

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

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

**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 esplicitazione 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 della 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 gradualì, 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*