

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

3 / 2018 - 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. Masera - 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

L. Ammannati, S. Amorosino, E. Bani, P. Benigno, R. Bifulco, A. Blandini, C. Brescia Morra, M. Brogi, R. Calderazzi, E. Cardi, M. Clarich, A. Clarizia, G. Colavitti, 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 Gaspare, F. Di Porto, G. Di Taranto, V. Donativi, M. V. Ferroni, L. Foffani, C. Fresa, P. Gaggero, I. Ingravallo, R. Lener, L. Ludovici, M. B. Magro, F. Maimeri, A. Mangione, G. Martina, S. Martuccelli, M. Maugeri, R. Miccù, F. Moliterni, S. Monticelli, G. Niccolini, A. Niutta, M. Passalacqua, M. Pellegrini, M. Rabitti, N. Rangone, P. Reichlin, R. Restuccia, A. Romano, C. Rossano, C. Russo, I. Sabbatelli, F. Sartori, A. Sciarrone, M. Sepe, D. Siclari, G. Terranova, G. Tinelli, V. Troiano, A. Urbani, P. Valensise, 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:

L. Di Brina, L. Di Donna

TEMI E PROBLEMI

DI

DIRITTO DELL'ECONOMIA

Relazioni svolte nel Convegno

“Per un’ipotesi ricostruttiva della riforma delle BCC”, organizzato nei
giorni 8 e 9 ottobre 2018 presso l'Università “Parthenope” di Napoli.

INDICE *

FRANCESCO CAPRIGLIONE – <i>Presentazione</i> (Introduction).....	1
FRANCESCO CAPRIGLIONE – <i>Per un nuovo trade off tra localismo e stabilità</i> (The reform of credit cooperative banks. For a new trade off between localism and stability).....	4
RAINER MASERA – <i>Le banche di prossimità: problemi e prospettive al di qua e al di là dell’Atlantico</i> (Proximity banks: problems and perspectives on the two sides of the Atlantic).....	38
ROBERTO MICCÙ – <i>Le recenti “riforme” del credito cooperativo alla prova della Costituzione: spunti critici e ricostruttivi</i> (The recent "reforms" of cooperative credit at the testing ground of the Italian Constitution: some critical and reconstructive considerations).....	52
MIRELLA PELLEGRINI – <i>L’ipotesi di gruppi macroregionali e la conservazione del localismo bancario</i> (The hypothesis of macro-regional groups and the preservation of the bank localism).....	81
DIEGO ROSSANO, LUCA PENNACCHIO – <i>Modelli di integrazione alternativi ai gruppi bancari cooperativi</i> (Alternative integration models to cooperative banking groups).....	99
MARIA ROSARIA CARILLO, LUCA PENNACCHIO, DIEGO ROSSANO – <i>Gli effetti della riforma del credito cooperativo sulle disparità economiche regionali</i> (Effects of the Italian reform of cooperative banking system on regional disparities).....	122

*Secondo l’ordine degli interventi.

VALERIO LEMMA – <i>Territorio e mutualità nei bilanci dei gruppi bancari cooperativi</i> (Territory and mutuality in the financial reports of the cooperative banking groups).....	148
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI – <i>Alcune ipotesi ricostruttive in merito alla ri- forma delle bcc</i> (Some interpretative proposals regarding the reform of Italian coo- perative banks).....	169
VINCENZO TROIANO – <i>La riforma delle bcc e i sistemi di tutela istituzionale</i> (The re- form of Italian cooperative banks and the institutional protection schemes).....	181
ILLA SABBATELLI – <i>Bcc: requisiti degli esponenti aziendali e principio di proporzionali- tà</i> (The Italian cooperative banks: the requirements for the management and the proportionality principle).....	191
ANDREA SACCO GINEVRI – <i>Quali limiti al diritto di recesso dei soci delle bcc aderenti al gruppo bancario cooperativo?</i> (Which are the limits to the withdrawal right of the shareholders of the Italian credit unions belonging to the mutual banking group?).....	204
CARMELO BARBAGALLO – <i>La riforma delle banche di credito cooperativo: presupp- osti e obiettivi</i> (The reform of Banche di Credito Cooperativo: rationale and goals).....	220
VALERIO ONIDA – <i>Profili di legittimità costituzionale della riforma delle banche di credito cooperativo</i> (Questions of constitutional legitimacy of the reform of credit unions).....	235

L'IPOTESI DI GRUPPI MACROREGIONALI E LA CONSERVAZIONE DEL LOCALISMO BANCARIO *

*(The hypothesis of macro-regional groups
and the preservation of the bank localism)*

ABSTRACT: *The present analysis concerns the opportunity to set up the new cooperative banking groups on a regional or macro-regional basis, to grant such groups with a more proper size for giving credit to the enterprises operating in the relevant areas.*

Although, the 2016 reform of the cooperative banking system made a choice in favor of the national-size banking groups, with a negative impact on the capacity of the group parent companies to really understand and manage the real needs of the specific geographical areas.

In this respect, it shall be noted that Article 117, paragraph 3 of the Italian Constitution grants the ordinary Regions with a legislative power concerning "savings banks, rural banks, regional credit companies; regional land and agricultural credit institutions". Such rule grounds a preference for legal provisions aimed at promoting the regional size of the banking operating institutions.

Instead, the current legislative framework simply provides for the setting up, within the cooperative banking group, of local "subgroups" composed by a banking sub-holding, incorporated as a joint stock company, and by the credit unions subsidiaries of the latter with registered offices in the same region (or in bordering regions); however, both the sub-holding and the credit unions belonging to the subgroup remain subject to the direction and coordination activity of the national parent company; therefore, the reference group maintains its national size and structure.

*Contributo approvato dai revisori.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Alla ricerca di un bilanciamento equilibrato tra localismo del credito e efficienza dell'aggregato. 3. *Segue:* la dimensione regionale del gruppo bancario cooperativo. – 4. Esposizione delle BCC nei confronti del debito sovrano vs competizione sui mercati internazionali.

1. Com'è noto nei giorni scorsi il d.l. 91/2018, cd. Milleproroghe, è stato recepito nella legge di conversione (l. 21 settembre 2018, n.108) senza sostanziali modifiche rispetto ai suoi contenuti normativi. Ciò significa che la riforma delle BCC¹ recata dalla legge 49 del 2016 è rimasta pressoché integra con la conseguenza di dover dar corso nei prossimi mesi alla costituzione di due grandi gruppi bancari, facenti capo ad ICCREA, uno, e a Cassa Centrale Banca di Trento, l'altro.

Tali gruppi – come è stato ampiamente sottolineato dalla prevalente dottrina negli ultimi anni²– incidono negativamente sulla specificità operativa delle BCC e sulla loro stessa sopravvivenza.

Prima di valutare analiticamente i principali profili disciplinari di tale legge ed avanzare talune proposizioni di riforme mi preme qui sottolineare che l'innovazione da essa recata, vale a dire l'aggregazione delle BCC in un unico contesto strutturale riconducibile alla figura di un gruppo *sui generis*, se può ri-

¹La necessità di riordinare le BCC scaturisce dalle Raccomandazioni specifiche per il paese 2015, formulate dalla Commissione europea all'Italia nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche dei paesi dell'Unione (cd. Semestre europeo); si veda Banca Centrale Europea, *Parere sulla riforma delle banche di credito cooperativo, su un sistema di garanzia per la cartolarizzazione delle sofferenze e sull'autorizzazione dei fondi di investimento alternativi a investire in crediti*, (CON/2016/17). Sulla riforma cfr., per tutti, CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *Contr. impr.*, 1, 2016, p. 47 ss.; SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017; SACCO GINEVRI, *La nuova regolazione del gruppo bancario*, Milano Assago, 2017; LAMANDINI, *Il Gruppo Bancario alla luce delle recenti riforme*, *Banca borsa tit. cred.*, 6, 2016, p. 665 ss.

²Cfr., per tutti, CAPRIGLIONE, *op. ult. cit.* ed *ivi* anche per l'ampia bibliografia; SEPE, *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, in questa *Rivista*, 2015, n. 4, suppl., p.81 ss.; COSTI, *I profili giuridici della mutualità nella riforma del credito cooperativo*, 3, 2017, in *Banca impr. soc.*, p. 319 ss.

tenersi in linea con la tendenza alla grande dimensione bancaria³, per converso manifesta i limiti che connotano quest'ultima⁴.

Più in particolare, si è in presenza di un modello organizzativo che - al di là delle peculiari finalità che con esso il legislatore ha inteso perseguire - sembra volto a posizionare anche le piccole banche cooperative in un contesto globale⁵. Ne consegue, su un piano generale, l'inquadramento distonico degli appartenenti alla categoria chiamati ad un *agere* che li allontana da quello tipicamente proprio di banca del territorio⁶; banche che necessitano di una dimensione tale da consentire una permanente relazione con le economie locali e dunque con le PMI, spesso partecipate dai loro soci⁷.

³Cfr. FIORDIPONTI, *Banche di Credito Cooperativo: una riforma a due velocità*, in *Riv. dir. banc.*, 2016, 6, p. 9 ss.; in generale v. 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; TROISI, *Gli assetti gestionali e contabili delle banche dopo la crisi finanziaria*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2013, vol. 3, p. 190 ss. Sulla sorveglianza “one size fits all” delle banche in Europa, v. GUIDA - MASERA (a cura di), *Does one size fit all. Basel rules and Sme financing*. Bologna, Il Mulino AREL, 2014; GROBMANN - SCHOLZ, *Bank Regulation: One Size Does Not Fit All*, in *Journal of Applied Finance & Banking, Vol. 7, No. 5, 2017*, p 1 ss.

⁴Su alcune problematiche connesse alla formula del gruppo bancario cooperativo cfr. SANTAGATA, “*Coesione*” ed autonomia nel gruppo bancario cooperativo, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2017, I, p. 460 ss.; SACCO GINEVRI, *I rapporti fra holding e controllate nel gruppo cooperativo bancario*, in *Riv. Trim. Dir. Econ.*, 2016, p. 373 ss.

⁵Cfr. SANTAGATA, *op. loc. ult. cit.*

⁶Banca cioè operativa in zone geografiche circoscritte e, come tale, interlocutore creditizio privilegiato delle PMI, che si sono rivelate le realtà imprenditoriali più colpite dalla crisi finanziaria degli anni 2007 e seguenti. V. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di Credito Cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *Contr. impr.*, 2016, 1, p. 51 ss.; in generale Capriglione – Troisi, *Ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi. La difficile conquista di una dimensione europea*, Torino, 2014.

⁷Sulla funzione essenziale delle bcc quali banche di sostegno del territorio vedi BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, Bolzano, 12 febbraio 2015, su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2015/Barbagallo-12022015.pdf>.

V. i dati delle Banche di Credito Cooperativo (al 30 giugno 2018), consultabili sul sito <http://www.creditocooperativo.it>: la quota di mercato degli impieghi delle BCC-CR è del 7,3%. Considerando anche i finanziamenti erogati dalle banche di secondo livello del Credito Cooperativo, gli impieghi ammontano complessivamente a 146,5 miliardi di euro (+0,5), per una quota mercato dell'8,1%. Di cui: Impieghi economici erogati dalle BCC-CR alle imprese: 78,8 miliardi di €(-2,1% contro il -7,5% del sistema bancario complessivo). La quota di mercato delle BCC-CR per questa tipologia di prestito è del 10,1%. Considerando anche i finanziamenti alle imprese erogati dalle banche di secondo livello del Credito Cooperativo, gli impieghi al settore produttivo ammontano a 89,4 miliardi di euro (-2,1% su base d'anno) e la quota di mercato della

Sotto altro profilo, rileva il cambiamento recato al sistema ordinario dei soggetti bancari, fondato fin dalle origini su una logica pluralistica, la quale mette a confronto realtà organizzative diverse. Va da sé che detto impianto, negli intenti del legislatore, è stato preordinato a favorire la concorrenza nel mercato consentendo il supporto finanziario a tutti gli operatori che necessitano di risorse finanziarie e, dunque, evitando che si determinino situazioni di emarginazione a danno delle PMI⁸, con l'ovvia conseguenza di incidere negativamente sullo sviluppo dell'intero sistema economico.

Alla luce di quanto precede si comprende come la legge n. 49 – che ha catalizzato per motivazioni diverse l'interesse dei vertici della cooperazione, delle autorità di settore e della politica – abbia incontrato il disfavore di quanti, come me, hanno da sempre creduto nei valori della cooperazione di credito. Infatti, sorgono perplessità in ordine alla permanente capacità della categoria di continuare a sostenere finanziariamente determinate categorie sociologiche ovvero tipologie imprenditoriali di piccole dimensioni che di certo potranno perdere di interesse agli occhi dei nuovi gruppi che, per dimensioni, saranno costretti come le altre grandi banche del nostro paese (Unicredit, Intesa) a guardare con favore prevalentemente – se non esclusivamente – gli operatori di grande dimensione.

2. La dottrina si è a lungo soffermata ad analizzare i contenuti della legge 49/2016 sottolineando il fatto che essa dà vita ad una aggregazione di Banche di credito cooperativo che fanno capo ad una S.p.a. della quale le BCC detengono la maggioranza del capitale.

categoria supera l'11,4%. Patrimonio (capitale e riserve): 19,5 miliardi di €(-0,5%) Il Tier 1/CET1 ratio ed il coefficiente patrimoniale delle BCC sono pari rispettivamente, al 16% ed al 16,5% (dati riferiti a un campione di 260 BCC-CR). Gli impieghi erogati dalle BCC italiane rappresentano il 23,2% del totale dei crediti alle imprese artigiane, l'8,7% alle Famiglie consumatrici, il 18,9% alle Famiglie produttrici, il 9% delle Società non finanziarie, il 14,1% del totale dei crediti alle Istituzioni senza scopo di lucro (Terzo Settore).

⁸Cfr. MASERA, *Regole e supervisione delle banche: approccio unitario vs modello per livelli e implicazioni per la morfologia del sistema delle banche, eu e usa*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2015, suppl. n. 4, p. 52 ss.

È stata altresì valutata la portata vincolante del contratto di coesione che lega le Bcc aderenti a detto gruppo cooperativo alla holding, evidenziando i poteri stringenti che il legislatore ha a quest'ultima riconosciuto.

In particolare, è stato messo in evidenza il potere d'intervento della capogruppo nella composizione degli organi aziendali e nella determinazione delle politiche di investimento; si da indurre alcuni studiosi a ravvisare nella fattispecie una sorta di eterogestione delle Bcc partecipanti al gruppo (da parte della holding cui fa capo ogni potere decisionale sull'aggregato) destinata ad incidere negativamente sulla loro specificità operativa e, dunque, sul carattere di banca del territorio che da sempre ne ha contraddistinto lo *status*⁹.

Le speranze di un possibile cambiamento delle prescrizioni normative della nominata legge n. 49 - alimentate dalle dichiarazioni formulate dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte in occasione del suo insediamento - sembravano poter trovare accoglimento a seguito della presentazione di una mozione, prodotta da un partito della maggioranza di Governo, nella quale si richiedeva una moratoria ai fini di una rinnovata riflessione sui profili salienti della disciplina in parola.

L'occasione per dare contenuto normativo a tale mozione venne offerta dalla presentazione del cd. decreto Milleproroghe soprarichiamato che avrebbe potuto recare almeno le modifiche necessarie ad evitare l'obbligatorietà dell'adesione e della permanenza nel gruppo; elementi entrambi più volte criticati dalla dottrina costituzionalista¹⁰ che ha messo in risalto dubbi di legittimità co-

⁹Cfr. CAPRIGLIONE, SACCO GINEVRI, *Commento all'art. 37-bis*, in *Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di Capriglione, Tomo I, Milano, 2018, p. 400.

¹⁰V. <http://toscana24.ilsole24ore.com/art/oggi/2018-09-14/pochi-margini-cambiare-riforma-094534.php?uuid=gSLAuqTQnC>; <http://www.quasimezzogiorno.org/news/riforma-delle-bcc-onida-e-in-constituzionale-non-ce-piu-mutualismo/>; <https://www.nove.firenze.it/bcc-la-riforma-delle-banche-di-credito-cooperativo-va-riformata.htm>; <https://formiche.net/2016/01/bcc-riforma-holding-renzi/>. Cfr. ONIDA, *Profili di legittimità costituzionale della riforma delle banche di credito cooperativo*, in questo *Supplemento*; LEMMA, *Ancora sulla riforma delle BCC*, su dirittobancario.it, settembre 2018.

stituzionale in ordine a tali criteri ordinatori con riguardo alla loro contrarietà al disposto degli art. 18, 41 e 45 Cost¹¹.

La recente legge di conversione del d.l. n. 91 ha lasciato purtroppo pressochè inalterata la precedente regolazione alla quale sono state legate modifiche¹² –effettuate nel riferimento al parere rilasciato dalla BCE l'11 settembre 2018 (CON/2018/42)¹³ sulla costituzione del gruppo bancario cooperativo – che avrebbero potuto perseguire l'intento dichiarato (di garantire una più marcata difesa dei principi di mutualità¹⁴ e del localismo bancario) in modo più accurato ed efficace.

Conseguentemente denotano validità le considerazioni che da più parti sono state mosse per evitare la sostanziale “soppressione” delle BCC¹⁵; riflessioni critiche, da ultimo, rappresentate in un recente convegno svoltosi a Firenze il 13/9 u.s.¹⁶.

Ciò posto, permane la consapevolezza che sul piano tecnico giuridico il processo di trasformazione che a breve coinvolgerà gli appartenenti alla categoria sia ormai irreversibile. Ed invero, deve ritenersi estremamente improbabile che, una volta realizzata la costituzione di gruppi, il legislatore assuma nuovi provvedimenti *in subjecta materia* al fine di recuperare l'essenza del credito

¹¹V. SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, cit., pp. 117 ss.; BINDELLI, *La riforma delle BCC contenuta nella legge 8 aprile 2016 n. 49 di conversione del d.l. 14 febbraio 2016 n. 18. Il gruppo bancario cooperativo e il suo processo di costituzione*, in *Diritto bancario*, 2 maggio 2016, p. 2, reperibile su www.dirittobancario.it; dubbi considerati infondati da SANTAGATA, *Intervento al VIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori universitari di diritto commerciale*, Roma 17 e 18 febbraio 2017, p. 11.

¹²Tra le quali, assumono rilievo l'innalzamento al 60% della quota di capitale minimo della capogruppo detenuta dalle bcc che vi aderiscono; la metà più 2 del numero dei membri dei cda delle capogruppo deve essere espressione delle bcc; le bcc nelle classi di rischio migliori possono definire autonomamente i propri piani strategici ed operativi nel quadro degli indirizzi impartiti dalla capogruppo.

¹³Consultabile sul sito https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/ita_con_2018_42_f_sign.pdf. Sul punto cfr. CAPRIGLIONE, *La conversione del d.l. n. 91 del 2018. La mancata ricerca di un nuovo trade off tra localismo e stabilità*, su www.dirittobancario.it, 24/9/2018.

¹⁴Mutualità che l'art. 37 bis, comma 3, lett. b del TUB individua come criterio ordinatore dei poteri della società capogruppo.

¹⁵Cfr. CAPRIGLIONE, op. ult. cit.

¹⁶Ci si riferisce al Convegno “La scomparsa delle banche di credito Cooperativo”, promosso da Art.2 – Associazione per la cooperazione di credito, Firenze, Obihall, 13 settembre 2018.

cooperativo¹⁷ ormai andata perduta.

Tuttavia, tale evenienza non costituisce un deterrente per chi - come me - ha studiato la cooperazione di credito credendo fermamente nei valori che questa esprime con la mutualità, la cui essenza negli anni è traslata dalla prestazione di servizio al particolare orientamento dell'attività svolta a sostegno dell'economia locale¹⁸. Da qui il legame che si instaura tra la crescita di alcune zone presidiate dalle banche di credito cooperativo e la competenza (da parte delle banche) ad assumere le *decisioni* d'investimento in ambito locale¹⁹.

Pertanto – in una sorta di vagheggiato *wishful thinking* di un ripensamento del regolatore – vorrei qui riprendere un'argomentazione sulla quale mi soffermai all'indomani dell'emanazione del d.l. 18/2016, poi convertito nella nota legge n. 49 s.a.

Ebbi già modo di soffermarmi su tale tematica in occasione di un Convegno organizzato presso l'Università Luiss in epoca antecedente al d.l. 18, vale a dire in un momento in cui le autorità di settore, i vertici della categoria e la politica, avrebbero potuto orientare l'intento riformatore in modalità diverse da quelle sfociate nella legge n.49²⁰.

La tematica cui mi riferisco concerne il possibile inquadramento dei nominati gruppi cooperativi in un contesto di dimensioni regionali²¹ o, se del caso,

¹⁷In argomento, 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

¹⁸V. PELLEGRINI, *Commento agli artt. 35 e 36*, in *Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit., p. 364 ss.

¹⁹Ad argomentare la vicinanza al territorio vi sono i dati ufficiali della Federazione Italiana delle Banche di credito cooperativo (in linea con la proposta di gruppi regionali) e consultabili sul sito <http://www.creditocooperativo.it>. Le principali iniziative solidali delle BCC (1992-2016) mostrano le raccolte, i finanziamenti agevolati e le misure agevolative (2012: raccolto 1 milione e mezzo per restauro parrocchia e costruzione asilo nido; 2009: terremoto dell'Aquila raccolti 5 milioni di euro; 1998 alluvione Sarno raccolti 30 miliardi di lire e tassi agevolati per la ricostruzione).

²⁰V. PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, in Riv. Trim. dir. Econ., 2015, n.4, p. 62 ss.

²¹Cfr. LAMANDINI, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo bancario regionale*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2015, I, p. 56 ss., secondo il quale le Federazioni regionali, con la partecipazione al gruppo di tutti gli associati, dovrebbero assumere le funzioni di capogruppo (con sostituzione della capogruppo regionale nel ruolo assegnato alle Federazioni regionali); ciò

di un'area macroregionale, modello che da subito mi apparve idoneo a realizzare un bilanciamento equilibrato tra localismo del credito ed efficienza dell'aggregato. Motivazioni diverse mi indussero in passato a propendere per questa soluzione, che ritengo ancora oggi pienamente valida alla luce di alcuni eventi che si sono verificati nell'ultimo biennio; rinviando ad alcune considerazioni che seguiranno a breve mi sembra opportuno fare una premessa di carattere generale.

Per solito, quando in letteratura si prospettano dubbi di legittimità costituzionale con riguardo alla legge n. 49, i riferimenti normativi che supportano tale tesi concernono la libertà di iniziativa economica privata, la libertà di associazionismo, la tutela della mutualità costituzionalmente protetta (artt. 41, 18 e 45 Cost.). Orbene, la menzionata ipotesi della costituzione di gruppi regionali, a mio avviso, trova un radicamento normativo nella nostra carta Costituzionale: in origine nelle puntuali prescrizioni degli Statuti delle Regioni speciali, successivamente, dopo la riforma del 2001 del Titolo V, anche nel disposto dell'art. 117 Cost.

Già prima della riforma del Titolo V non erano mancati in dottrina autori i quali avevano ipotizzato la possibilità di estendere alle Regioni a statuto ordinario, in via interpretativa, i poteri di intervento espressamente riconosciuti alle Regioni speciali in materia di credito e risparmio²².

Con il nuovo art. 117 Cost. la potestà normativa delle Regioni a Statuto ordinario sembra aver trovato un più solido e robusto ancoraggio costituzionale. L'art. 117, comma 3, attribuisce infatti alle Regioni ordinarie una competenza legislativa concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di

contribuirebbe a fornire un incremento di efficacia dell'azione anche delle strutture centrali, prime tra tutte il Fondo di garanzia (rispetto al quale in gruppo regionale potrebbe operare con maggiore incidenza concreta quale organizzazione territoriale rispetto all'attuale federazione) e il gruppo Iccrea, nonché una migliore preservazione del localismo creditizio.

²²In tal senso, cfr. ad esempio TARDIVO, *Potestà normativa e amministrativa delle regioni in tema di credito e risparmio*, in *Risparmio*, 1971, p. 1408; BIANCONI, *Le regioni a statuto ordinario nell'ordinamento costituzionale*, in *Bancaria*, 1972, p. 865.

credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale».

La portata di tale sfera di competenze è stata oggetto di un ampio dibattito in dottrina. Addirittura, non sono mancate opinioni che – in considerazione dell’infelice scelta di *drafting* operata dal legislatore costituzionale – hanno di fatto privato tale disposizione di qualsiasi effettivo contenuto innovativo o almeno ne hanno segnalato una formulazione quanto meno approssimativa²³. Dal canto suo, la giurisprudenza costituzionale non ha esitato ad offrire una lettura estremamente estensiva dei poteri di interferenza del legislatore statale in materia²⁴.

Vi è da chiedersi, tuttavia, se tali difficoltà di ordine ermeneutico non offrano in realtà all’interprete un’opportunità per aggiornare e rivitalizzare l’art. 117, c. 3, alla luce del suo spirito originale e più autentico. Da questo punto di vista, una interpretazione teleologica e sistematicamente orientata consente di rintracciare nella disposizione in esame non solo un criterio di allocazione delle competenze, ma innanzitutto e in primo luogo una direttiva per il legislatore, sia esso statale o regionale. In altri termini, pur non integrando una scelta costituzionalmente obbligata, la riforma del Titolo V avrebbe espresso un *favor* nei confronti di discipline legislative volte a valorizzare la dimensione regionale delle entità operative bancarie. Un vero e proprio “*nudge*” per utilizzare la felice espressione di Cass Sunstein²⁵.

3. Sotto altro profilo, è bene far presente che la soluzione del gruppo cooperativo regionale consente un corretto raccordo tra le linee di indirizzo del-

²³V. COSTI, *L’ordinamento bancario*, Bologna, 2007, p. 189; MONTEODORO, *La tutela del risparmio*, in *L’attuazione del Titolo V della Costituzione*, Atti del 50° Convegno di Studi di scienza dell’amministrazione, Milano, 2005, p. 621 e ss.

²⁴Cfr. Corte cost., sent. 19 ottobre 2016, n.287, consultabile su <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=287#>

²⁵ Cfr. THALER - SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Bologna, 2014; SUNSTEIN, *Effetto nudge. La politica del paternalismo libertario*, Università Bocconi Editore, Milano, 2015.

la capogruppo e l'attività delle componenti dell'aggregato; tale gruppo risulta specificamente idoneo a salvaguardare le peculiarità che contraddistinguono le BCC²⁶, evitandone lo snaturamento causato dalla possibile loro traslazione in un contesto sovradimensionato ed eccessivamente distante dalle esigenze del territorio di riferimento²⁷.

E' evidente come una prospettiva di consolidamento patrimoniale delle banche in esame²⁸ che innova significativamente gli assetti cooperativistici sinora conosciuti divenga realizzabile solo se il regolatore non sconfini in situazioni di *gigantismo*. In tali situazioni appare ipotizzabile che i nuovi gruppi cooperativi, a causa della intrinseca difficoltà di conseguire livelli crescenti di patrimonializzazione, possano incorrere in forme di instabilità che producono un negativo *effetto domino*²⁹ non più e soltanto all'interno della categoria delle BCC bensì a livello sistemico generale.

Allo stesso modo, eventuali ipotesi riformatrici avrebbero dovuto essere in grado di valorizzare il legame tra localismo economico e contesto culturale, che – come evidenziato in dottrina – non può essere ridimensionato ed escluso

²⁶Cfr. LAMANDINI, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo bancario regionale*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2015, I, p. 56 ss.

²⁷A tal proposito assume rilievo l'art. 37 *bis* tub che, assegnando alla capogruppo il potere di definire le politiche di concessione del credito, fa ritenere molto difficile che in futuro le BCC possano soddisfare i bisogni economici degli associati (e sostenere le loro attività); donde appare ipotizzabile una loro trasformazione in articolazioni periferiche di un organismo centralizzato, configurabile quasi come una "banca unica delocalizzata"; in tal senso cfr. Sacco Ginevri, *La nuova regolazione del gruppo bancario*, cit.

²⁸Cfr. CAPRIGLIONE, *L'applicazione del 'Meccanismo unico di supervisione' bancaria: una vigilia di ingiustificati timori*, in *Apertacotrada* del 10 ottobre 2014, dove si fa riferimento al rilevante numero di commissariamenti disposti verso questa categoria di banche. Si veda altresì BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, Bari, 2017, p. 236, secondo il quale la spinta verso la creazione di un vero e proprio gruppo bancario da parte delle BCC, complessivamente considerate, deriva non già da logiche di mercato ma dall'esigenza di conformità alla regolazione europea che, con l'Unione bancaria, impone un approccio regolamentare e di vigilanza definito "*one size fits all*" con costi di *compliance* che solo i grandi operatori possono sostenere.

²⁹Sul rischio di contagio nel mercato finanziario cfr. BODELLINI, *The U.S. (un)regulation of hedge funds*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2017, 2, p. 251 ss; Bodellini, *From systemic risk to financial scandals: the shortcomings of U.S. hedge fund regulation*, in *Brooklyn Journal of Corporate, Financial & Commercial Law*, 2017, 11, p. 417 ss.

di fronte al divenire del processo di globalizzazione³⁰. Lo ha ricordato, tra gli altri, Guido Carli, allorchè nel lontano 1987 valutando le conseguenze del fenomeno della globalizzazione ebbe a sottolineare che questo “implica l’esigenza di contrappesi locali che consentano a realtà a rete locale una ... funzione importante ... particolarmente ... in materia creditizia”³¹.

Non può trascurarsi di osservare 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 legge³² -, al fine di garantire la sana e prudente gestione delle banche e la stabilità del sistema considerato nel suo complesso³³. Solo per tal via è possibile assicurare 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)³⁴.

³⁰Cfr. 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.

³¹Jeremy Rifkin – illustre economista statunitense – durante un suo intervento a un convegno organizzato qualche anno fa dalle BCC dichiarò 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.; RIFKIN, *Intervento al Convegno su Comunità locale e sviluppo globale. L’alleanza possibile tra economia e cultura*, Brescia, 11 novembre 2002.

³² Occorre tener conto anche delle modifiche alla disciplina speciale incentrate sulla richiesta di idoneità degli esponenti bancari allo svolgimento degli incarichi di amministrazione, direzione e controllo (art. 26 t.u.b.), modifiche recate dal D.Lgs. 72/2015, di attuazione della direttiva 2013/36/UE.

³³Cfr., sul punto, AGIRRE - LIZARRALDE - ERLE – GRELLIER, *Building up an innovation region through cooperative experiences*, in ARPoS, «Pôle Sud», 3, 2009, p. 71 ss.; STEFANCIC, *Cooperative Credit Network: Advantages and Challenges in Italian Cooperative Credit Banks*, 2011, consultabile sul sito www.ssrn.com.

³⁴Secondo la BCE “in base all’attuale quadro di regolamentazione prudenziale, robusti meccanismi di governo societario e una solida struttura patrimoniale sono elementi di attenzione cruciali per l’autorità di vigilanza bancaria”; si veda Banca Centrale Europea, *Parere sulla riforma delle*

Già in passato ebbi modo di rappresentare, in argomento, che per la giusta dimensione del gruppo di BCC è indispensabile conservare l'essenza valoriale che da sempre caratterizza l'attività di tali banche. A tal fine, dovrebbe essere conservato un loro assetto organizzativo che consenta di garantire il carattere fiduciario del rapporto banca cliente e, dunque, la personalizzazione delle modalità esplicative dei servizi finanziari³⁵.

Gli eventi riformatori non possono omettere di considerare la realtà imprenditoriale nella quale le BCC svolgono la loro funzione di enti finanziatori; realtà che ovviamente deve avere una dimensione locale la quale potrà essere conservata solo attraverso una struttura del gruppo cooperativo che non travalichi i confini della regione d'insediamento o, al più, della macroarea regionale nella quale esso opera.

Inoltre, a differenza di quanto disposto dalla legge 49/2016 e dalla normativa secondaria emanata dalla Banca d'Italia³⁶, dovrebbe essere rispettata la posizione di autonomia degli enti creditizi affiliati al gruppo³⁷, così come previsto per similari modelli bancari esistenti non solo in ambito europeo ma anche statunitense. Ne consegue che il mantenimento nel tempo a venire della struttura delineata dalla legge n. 49, rinnegando il processo evolutivo della categoria, che dura da oltre 100 anni, contrasta con similari modelli bancari esistenti non

banche di credito cooperativo, su un sistema di garanzia per la cartolarizzazione delle sofferenze e sull'autorizzazione dei fondi di investimento alternativi a investire in crediti, cit., p. 5.

³⁵Come emerge dalle Relazioni sull'attività dell'Arbitro Bancario Finanziario per gli anni 2016 e 2017 (consultabili sul sito internet www.arbitrobancariofinanziario.it), le banche di credito cooperativo detengono la quota di soccombenza più bassa e si contraddistinguono per l'elevata qualità della relazione con la clientela. A tal riguardo, cfr. altresì le dichiarazioni del Presidente di Federcasse, Augusto Dell'Erba, riportate il 26 luglio 2017 sul sito www.bcc-lavoce.it.

³⁶V. AA.VV., *Profili giuridici della riforma delle BCC*, a cura di Verzaro e Trombani, Ecura, 2016.

³⁷Sulla questione della non sacrificabilità dell'interesse delle singole società controllate nell'esclusivo interesse del gruppo, si veda COSTI, *Il gruppo cooperativo bancario paritetico*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2003, I, p. 380; LAMANDINI, *Il gruppo bancario paritetico: profili di diritto societario e antitrust*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2003, I, p. 388 ss; CAMPOBASSO, *Organizzazione di gruppo delle banche di credito cooperativo e gruppi (bancari) paritetici*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1997, I, p. 553 ss.; GALGANO, *Il regolamento di gruppo nei gruppi bancari*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2005, I, p. 86 ss.; TOMBARI, *Società cooperative e gruppi di imprese (gruppo cooperativo paritetico e gruppo cooperativo eterogeneo)*, in *Giur. comm.*, 2007, I, p. 739 ss.

solo in ambito europeo ma anche statunitense.

Come il prof. Masera ha avuto modo di segnalare in più occasioni³⁸, negli USA le banche di piccole dimensioni sono sottratte all'osservanza di alcune regole prudenziali che aggraverebbero in maniera eccessiva gli oneri che a queste fanno carico; ciò si è tradotto in un generalizzato stato di benessere di tali enti creditizi dimostrato dal fatto che negli ultimi anni non si riscontrano *fallimenti* degli stessi³⁹. Venendo poi al contesto europeo, si fa presente che in importanti paesi UE, come la Germania e l'Austria, l'introduzione di gruppi cooperativi non ha determinato la scomparsa dal mercato di tali piccole banche, essendo stata preservata la possibilità per queste ultime di continuare ad operare autonomamente (così come in Italia è avvenuto con la riforma delle Banche popolari di cui alla legge 33/2015).

Va da sé che una linea riformatrice ottimale dovrebbe essere coerente col principio di *proporzionalità*, per cui il processo di innovazione disciplinare seguito nei singoli Stati non dovrebbe imporre agli intermediari oneri sproporzionati rispetto agli obiettivi attesi e, altresì, avvenire con un dispendio di forze che non alteri la tipicità che nel tempo ha contraddistinto le banche interessate dalla riforma. Se ne deduce che una riforma in linea con lo spirito e la vocazione localistica delle banche cooperative dovrebbe consentire alle BCC di beneficiare degli sgravi regolamentari che derivano da una corretta applicazione del principio di proporzionalità (principio perseguito dal regolatore europeo da tempo ed ora meglio precisato in sede di revisione del "pacchetto CRD4/CRR" sui requisiti patrimoniali degli enti creditizi e delle imprese di investimento)⁴⁰.

Per concludere sull'opzione di una dimensione regionale dell'organismo aggregativo previsto per le Bcc va precisato che, a ben considerare, una discipli-

³⁸V. note 8 e 36.

³⁹Sulle critiche all'approccio *one size fits all* v. MASERA, *Le banche regionali e l'Unione bancaria europea*, in *Il risparmio*, 2014, 3, p. 5 ss.; MASERA, *Regole e supervisione delle banche: approccio unitario vs modello per livelli e implicazioni per la morfologia del sistema delle banche*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, suppl. al n. 4, p. 39 ss.

⁴⁰Trattasi della Direttiva 2013/36/UE (CRDIV) e del Regolamento (UE) n.575/2013 (CRR).

na embrionale del gruppo regionale è contenuta nella circolare della Banca d'Italia n. 285/2013, che consente la costituzione di "sottogruppi" territoriali composti (a) da una sub-holding bancaria avente forma di s.p.a. e (b) dalle banche di credito cooperativo affiliate aventi sede legale nella medesima regione (o in regioni limitrofe), purché rappresentanti una quota almeno pari al 10% del totale dell'attivo di tutte le BCC aderenti all'intero gruppo nazionale.

Tuttavia, a mente della circolare citata, sia la sub-holding sia le BCC facenti parte del sottogruppo rimangono soggette a direzione e coordinamento della holding nazionale di vertice. Di talché, la funzione della *sub-holding* regionale è limitata al supporto della capogruppo per l'attività di indirizzo e monitoraggio delle BCC del sottogruppo; e ciò nel rispetto dei criteri e della metodologia definiti dalla capogruppo per l'intero gruppo. In concreto, la *sub-holding* si trova a trasmettere alle BCC affiliate al sottogruppo territoriale le disposizioni impartite dalla capogruppo nazionale, verificandone il rispetto da parte delle banche controllate, segnalando alla capogruppo eventuali scostamenti e anomalie e, se del caso, proponendo i relativi interventi; ciò ferma restando la responsabilità della capogruppo nazionale per l'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento (cfr. par. 4, capitolo 6, parte terza della circolare).

In sostanza, la *sub-holding* si limita ad operare quale *cinghia di trasmissione* delle direttive dalla capogruppo alle BCC del territorio, senza che le sia riconosciuta una potestà disciplinare propria né la possibilità di incidere sul contenuto delle disposizioni impartite dalla *holding* di vertice.

In questa prospettiva, pertanto, la previsione del sottogruppo regionale si sostanzia in una duplicazione di costi e strutture che, per un verso, non giova alla salvaguardia del carattere localistico e cooperativo dell'attività bancaria prestata dalle BCC controllate e, per altro verso, finisce con appesantire e rallentare l'attività di eterodirezione che continua ad essere programmata e svolta dalla capogruppo nazionale.

Diversa sarebbe stata la previsione di sottogruppi territoriali facenti capo a sub-holding effettivamente autonome (dalla capogruppo) nel delineare e attuare le politiche di direzione e coordinamento. In tal modo, sarebbe stato possibile mantenere una solidarietà economico-finanziaria fra le BCC a livello nazionale – garantita da un unico meccanismo di *cash guarantee* incrociata per tutto il gruppo nazionale – e, al contempo, consentire a controllanti di primo livello (*i.e.* le sub-holding) di dirigere e coordinare i piani e le attività delle BCC del territorio di riferimento ponendo attenzione alle esigenze dello stesso, realizzando, dunque, un bilanciato equilibrio fra localismo del credito e efficienza dell'aggregazione.

Tale struttura è comune nel diritto societario, atteso che sempre più spesso i grandi gruppi sono soliti organizzare la catena societaria in più sub-holding, ciascuna dotata di autonomia nello svolgimento di attività di direzione e coordinamento sulle *subsidiaries* a valle; così facendo, infatti, la gestione delle attività controllate diviene più efficiente e capillare e – allo stesso tempo – la responsabilità da direzione e coordinamento si ferma al livello della sub-holding, senza mettere a rischio le risorse dalla capogruppo di vertice e, conseguentemente, la stabilità dell'intero aggregato⁴¹.

⁴¹Con riferimento al modello indicato nel testo è stato osservato nella dottrina giuscommerciale che “*così come l'attività di direzione e coordinamento, risalendo verticalmente, si arresta là dove si attesta l'esercizio del mero potere di controllo, essa si interrompe altresì, ove, discendendo lungo la catena, si verifichi in concreto una censura, una soluzione di continuità, un saltus, tale per cui possa dirsi che le società a valle non ripetono alcuna direttiva dalla società sovraordinata alla sub-holding*”. In altre parole, la coesistenza di più centri decisionali all'interno del gruppo ognuno dei quali esercita un'autonoma attività di direzione e coordinamento sulle società a valle pare ammissibile ove le direttive emanate dalla/e *sub-holding* siano effettivamente elaborate in via autonoma rispetto alla *holding* di vertice. Non sarebbe quindi sufficiente, ai fini dell'interruzione dell'attività di direzione e coordinamento esercitata dalla capogruppo, che le *sub-holding* si limitino a trasmettere alle società controllate le direttive promananti dalla *holding*, in nome e per conto di quest'ultima/e. D'altra parte, anche in presenza di una pluralità di direttive emanate sia dalla *holding* che dalle *sub-holding*, si avrà sempre esercizio unitario dell'attività di direzione e coordinamento da parte dell'unica capogruppo ove si dimostri che le direttive della *holding* “*prevalgono, in termini di significatività, di incidenza, di capacità di indirizzo della gestione delle singole società, rispetto alle direttive della sub-holding*”; cfr. MONTALENTI, *Direzione e coordinamento nei gruppi societari: principi e problemi*, in *Riv. soc.*, 2007, p. 326 ss.

4. Da quanto precede appare evidente che un'ipotesi ricostruttiva della riforma cui recentemente sono state sottoposte le BCC dovrebbe ricercare innovative forme di equilibrio tra localismo e stabilità; nel senso cioè che la configurazione di nuovi schemi organizzativi delle banche in parola non debba annullare la valenza territoriale del sistema mutualistico, obiettivo che, per le ragioni prima esposte, si ravvisa perseguibile attraverso un ridimensionamento del gruppo cooperativo - che ne riconduca la portata in ambito regionale, o tutt' al più macroregionale - sì da preservare la competenza ad assumere le decisioni in ambito locale.

In tale contesto, ho sostenuto la tesi secondo cui il nostro legislatore ha inteso riconoscere un particolare potere normativo alle Regioni a statuto speciale ovvero ordinarie in materia bancaria. Ed invero, è possibile per tal via ritenere che la Regione (intesa come formula organizzativa/territoriale) possa assurgere a parametro di riferimento per la disciplina degli enti creditizi locali.

Se ne deduce la riconducibilità delle banche a dimensione medio - piccola a forme disciplinari che tengono conto delle realtà zonali; criterio ordinario che controbilancia il rilievo della grande dimensione bancaria che nella regolazione europea assume carattere primario nella disciplina dei soggetti abilitati. E' appena il caso di ricordare che, in base al Regolamento UE n. 1024/2013, istitutivo del *Single Supervisory Mechanism (SSM)*,⁴² alla BCE vengono riconosciuti specifici poteri di supervisione nel riferimento alla significatività dell'intermediario vigilato, che - in relazione all'ammontare dell'attivo (30 mld) - di certo rientra nella grande dimensione.

⁴²Il Regolamento UE n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013 ha attribuito alla BCE compiti specifici in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, in cooperazione con le autorità di vigilanza nazionali dei Paesi partecipanti, nel quadro del *Single Supervisory Mechanism (SSM)*. I compiti di vigilanza e supervisione attribuiti da tale Regolamento sono esercitati insieme alle autorità di vigilanza nazionali con le modalità previste dal Regolamento della Banca centrale europea n. 468/2014 del 16 aprile 2014. Le relative decisioni sono prese, su proposta del Consiglio di vigilanza, dal Consiglio direttivo della BCE; la Banca d'Italia è rappresentata in entrambi tali organi decisionali. Sul processo decisionale di cui al SSM cfr. IBRIDO, *Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017, p. 151 ss.

Da ciò discende che le BCC, notoriamente orientate ad una operatività legata al territorio - e, dunque, all'interno di ambiti regionali -, identificano la categoria soggettiva rispondente alla formula organizzativa necessaria per svolgere una adeguata funzione promotrice, sul piano finanziario, dei distretti industriali locali.

A ciò si aggiunga che la configurazione regionale del gruppo cooperativo darebbe luogo, con elevata approssimazione, a banche "non significative" ai fini dell'applicazione del *Single Supervisory Mechanism*. Sono ipotizzabili vantaggi molteplici tra i quali rileva soprattutto il recupero dell'azione di vigilanza delle autorità nazionali e, dunque, la sottrazione delle "nostre" BCC ai duri vincoli del controllo europeo (riscontrabili nell'applicazione degli stress test, dell'AQR e delle altre misure che connotano la regolazione speciale recentemente emanata in sede UE)⁴³.

Non può trascurarsi di osservare, altresì, che la proposizione per il gruppo cooperativo di un modello regionale - ove accompagnata da opportuni interventi normativi sulla definizione del rapporto tra capogruppo e affiliate - ripristina a pieno titolo l'indipendenza delle BCC che potranno tener ferma la loro specificità operativa conservando la *logica pluralistica* che da sempre il legislatore italiano ha posto a fondamento dell'ordinamento del credito⁴⁴.

Infine, non va sottaciuto che tale processo di riforma (e, dunque, di "ingigantimento" delle dimensioni del credito cooperativo italiano) comporterebbe, allo stato attuale, una maggiore e rinnovata esposizione delle nostre BCC a rischi di fluttuazioni finanziarie e patrimoniali di portata rilevante, al pari di quanto oggi accade a gruppi significativi (Intesa e Unicredit in primis). In altri termini,

⁴³Cfr., per tutti, LAEVEN - RATNOVSKI - TONG, *Bank size, and systemic risk: Some international evidence*, in *Journal of Banking and Finance*, 69, 2016, p. 525 ss.; DE HAAN - POGHOSYAN, *Bank Size, Market Concentration, and Bank Earnings Volatility in the US*, in *Int. Fin. Markets, Inst. and Money*, 22, 2012, p. 35 ss.

⁴⁴In tal senso deve rilevarsi che il dettato costituzionale è volto a promuovere un certo grado di moderato pluralismo istituzionale dell'impresa bancaria, senza tuttavia introdurre nuove forme di specializzazione che non siano previste dal diritto bancario statale.

le BCC finirebbero con l'assumere probabilmente una funzione economica diversa da quella loro tipica, subordinandone la crescita alle condizioni di mercato; con tutta probabilità saranno esposte alle conseguenze negative di un incremento della loro esposizione nei confronti del debito sovrano e, dunque, delle note problematiche legate allo *spread*. In tal modo, il quadro di incertezza legato al nostro sistema bancario rischierebbe di aggravarsi ulteriormente, implicando una maggiore esposizione – estesa a tutti gli intermediari – alle gravi e attuali criticità macrosistemiche.

Si spera, peraltro, che questa riforma consenta al credito cooperativo italiano almeno la possibilità di competere, con maggiore forza e consapevolezza, sui mercati internazionali, alla stregua di quanto è dato riscontrare per il colosso francese *Crédit Agricole*⁴⁵ che, com'è noto, è oggi uno dei maggiori gruppi finanziatori del made in Italy dei settori dell'agroalimentare e della viticoltura nazionale.

Mirella Pellegrini

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

⁴⁵Cfr. l'editoriale intitolato *Credit Agricole, utile netto crolla in primo trimestre, pesano costi ristrutturazione* visionabile su <https://it.reuters.com/article/businessNews/idITKCN0Y30ML>.