

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 / 2018

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 Editoriale

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. Cardì, 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:

G. Colavitti, L. Di Brina, P. Gaggero, I. Ingravallo, C. Rossano, I. Sabbatelli,
F. Sartori, M. Sepe, D. Siclari, A. Urbani

PARTE PRIMA

ARTICOLI

FRANCESCO CAPRIGLIONE – *Non luoghi. Sovranità, sovranismi. Alcune considerazioni* (Not places. Sovereignty, Sovereign. Some considerations).....393

ANDREA TUCCI – *La rilevanza negoziale del benchmark nelle gestioni di portafogli* (The Contractual Nature of Benchmark in Portfolio Management).....445

MIRELLA PELLEGRINI – *La Banca d'Italia e il problema della sua autonomia (dalla traslazione della sovranità monetaria alla perdita della supervisione bancaria?)* (The Bank of Italy and its autonomy within the European framework (from the devolution of monetary sovereignty to the loss of the banking supervisory function?)).....466

ANDREA MIGLIONICO – *Grande dimensione e regolazione del credito cooperativo nell'UE* (Great dimension and regulation of cooperative credit in the EU).....488

PARTE SECONDA

NOTE ED OSSERVAZIONI A SENTENZA

ANDREA SACCO GINEVRI – *Acquisti di concerto e assetti proprietari nelle banche* (Acquisitions by persons acting in concert and qualifying shareholdings in banks) nota a Tribunale di Genova del 19 settembre 2018 n. 10907.....81

FRANCESCO GUARRACINO – *La riforma delle banche di credito cooperativo alla prova del giudizio di costituzionalità* (The credit unions' reform under the constitutionality scrutiny) nota a Tribunale di Firenze del 5 dicembre 2018 n. 1573.....118

GRANDE DIMENSIONE E REGOLAZIONE DEL CREDITO

COOPERATIVO NELL'UE *

(Great dimension and regulation of cooperative credit in the EU)

ABSTRACT: *It is generally considered that banking sector requires transparency, fairness, integrity and confidence; currently, a very strong case, substantiated by the crisis of cooperative banks, can be made for asserting that the EU financial industry has underestimated the value and importance of customers. For instance, in the business activity of the cooperative credit institutions, members have suffered from a lack of transparency on the suitable transaction, which reflect a fundamental imbalance between market participants. This gap is made worse by the recent regulatory reforms that introduce forms of cooperative groups subject to holding with functions of controls and organization of corporate governance. On this view, this article examines the EU and UK regulation of cooperative banks and argues that the principles of mutualism and solidarity – key features for the sustainable development of local economies – have been affected by the logic of free market. Specifically, in the aftermath of the global financial crisis, the EU legislator has paid scant attention to the cooperative values favouring the decline of banking social mandates.*

SOMMARIO: 1. Introduzione: evoluzione regolamentare del credito cooperativo. – 2. Il modello di banca cooperativa nella disciplina britannica. – 3. La Co-operative Bank ed il fallimento dello scopo mutualistico. – 4. Il gruppo bancario cooperativo nell'UE. – 5. Riflessioni conclusive.

*Contributo approvato dai revisori.

1. La grave crisi che negli ultimi anni ha colpito il settore finanziario ha avuto come inevitabile conseguenza una accentuazione del clima di insicurezza nei rapporti tra banche e clientela. Per quanto concerne, in particolare, la realtà delle banche di credito cooperativo (BCC) il legislatore europeo ha attuato una vasta opera di riforma che ha inciso sull'attività di *business* delle medesime mettendo in crisi i tradizionali principi di «mutualità» e «solidarietà».¹

L'assenza a livello comunitario di un *framework* normativo comune per la regolazione delle BCC ha evidenziato la necessità di introdurre adeguati presidi per la salvaguardia degli investitori in presenza di situazioni che vedano compromessa la solvibilità delle banche.² Il sostanziale fallimento degli interventi adottati dalle istituzioni nazionali ha alimentato seri dubbi circa la positiva incidenza dei relativi apparati disciplinari sulla definizione delle difficoltà nelle quali sono incorsi numerosi intermediari bancari europei.³ Sul punto, viene in considerazione il dissesto di importanti banche di risparmio come *CaixaBank*, *Banco Popular*, *Popolare di*

¹Cfr. BÜLBÜL – SCHMIDT – SCHÜWER, *Savings banks and cooperative banks in Europe*, in SAFE Policy White Papers No. 5, 2013, 19-20; AYADI – LLEWELLYN – R.H. SCHMIDT – ARBAK – DE GROEN, *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe: Key Developments, Performance and Role of Cooperative Banks*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010, 11-12.

²L'art. 54 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che «le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione, sono equiparate, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capo, alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri. Per società si intendono le società di diritto civile o di diritto commerciale, ivi comprese le società cooperative, e le altre persone giuridiche contemplate dal diritto pubblico o privato, ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro». Una definizione delle BCC si rinviene nel *considerando* n. 7 del Regolamento (CE) n. 1435 del 2003 inerente lo statuto della Società cooperativa europea (SCE) dove è previsto che «le cooperative sono innanzi tutto gruppi di persone o persone giuridiche disciplinati da principi di funzionamento particolari, diversi da quelli applicabili agli altri operatori economici, tra cui il principio della struttura e del controllo democratici e la distribuzione degli utili netti d'esercizio su base equa». Inoltre il regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR) fornisce una indicazione degli strumenti di capitale emessi dalle società mutue e cooperative (artt. 27 e 29).

³Cfr. PETERS, *Developments in the EU*, in *Cross-border bank insolvency*, a cura di Rosa M. Lastra, Oxford University Press, 2011, 130.

Vicenza e Veneto Banca, eventi che hanno reso indispensabile la predisposizione di rimedi ad ampio raggio e, dunque, la modifica dei previgenti modelli organizzativi.⁴ La realizzazione di politiche regolamentari rigorose resta un nodo centrale nel quadro complessivo delle modalità attraverso cui giungere ad un riequilibrio dei meccanismi di mercato; analogamente è a dirsi con riguardo all'esigenza di prevenire le *turbolenze* che imperversano sui sistemi finanziari dei paesi membri (le quali in una realtà globale si diffondono rapidamente grazie ad un perverso «effetto domino»).

Passando ad un più approfondito esame della normativa vigente, va subito detto che la Direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi ('BRRD') ha modificato la direttiva 2001/24/CE, provvedimento che aveva mostrato limiti evidenti nella pronta definizione delle *intemperie*.⁵ Essa non regolamentava l'operatività *cross-border* dei gruppi bancari, carenza normativa che di certo appariva determinante nel consentire una limitata implementazione di forme di intervento sulle crisi.⁶ Sicchè, la gestione delle situazioni di insolvenza finiva con l'essere rimessa essenzialmente alle discipline nazionali; donde

⁴Cfr. CAPRIGLIONE, *La nuova finanza: operatività, supervisione, tutela giurisdizionale. Il caso «Italia». Considerazioni introduttive (La finanza post-crisi: forme operative e meccanismi di controllo*, in *Contratto e impresa*, 2017, I, 95-96.

⁵Obiettivi della direttiva 2001/24/CE si ravvisavano nel: (a) provvedere alle situazioni che potrebbero verificarsi in caso di difficoltà in un ente creditizio, in particolare se tale ente ha succursali in altri Stati membri; (b) assicurare che, nel corso del periodo di attività, l'ente creditizio e le sue succursali formano un'entità unica soggetta alla vigilanza delle autorità competenti dello Stato nel quale è stata rilasciata l'autorizzazione valida nell'insieme della Comunità; (c) la necessità di un riconoscimento reciproco dei provvedimenti di risanamento e delle procedure di liquidazione; (d) la necessità di predisporre il reciproco riconoscimento da parte degli Stati membri dei provvedimenti presi da ciascuno di essi per risanare gli enti da esso autorizzati.

⁶La direttiva 2001/24/CE disciplinava solamente il fallimento di una filiale di un istituto di credito avente sede in altri Stati membri; essa non regolamentava le controllate estere di un ente creditizio con sede in altri Stati membri. Il provvedimento operava secondo i principi di «unità» ed «universalità», in modo da assicurare la parità di trattamento dei creditori. Come previsto dal *considerando* 16 della direttiva, «l'uguaglianza dei creditori esige che un ente creditizio sia liquidato in base a principi di unità e di universalità che implicano la competenza esclusiva delle autorità amministrative o giudiziarie dello Stato membro d'origine ed il riconoscimento delle loro decisioni».

l'inevitabile conseguenza di un contesto giuridico caratterizzato da regolamentazioni difformi.

La disciplina introdotta dalla BRRD persegue due obiettivi principali: (a) assicurare che le autorità di vigilanza nazionali dispongano di adeguati strumenti per l'individuazione dei rischi posti dalle banche; (b) favorire il ripristino della solidità dell'istituto insolvente, al fine di evitare situazioni di contagio per il sistema finanziario. Va da sé che detto impianto regolatorio risulta mirato ad una maggiore stabilità del sistema bancario, cui è possibile addivenire attraverso solidi presidi anti-rischio e, dunque, previo il ripristino dell'equilibrio dei mercati e della concorrenza fra gli operatori. Non v'è dubbio che la legislazione in parola ha attuato misure che assicurino il tempestivo intervento delle *authorities* di controllo e la rapida riorganizzazione della banca. Ed invero la BBRD ha ridefinito il quadro delle competenze spettanti all'autorità di controllo nella individuazione di idonei strumenti di risanamento degli assetti patrimoniali ed alla costituzione di efficaci meccanismi di intervento sulle entità transfrontaliere.⁷

Si è in presenza di una realtà nella quale le difficoltà sollevate dal collasso di alcuni enti bancari rilevanti (*Banco Santander* e Banca Monte dei Paschi di Siena) hanno acuito le disparità esistenti all'interno del quadro regionale europeo, agendo da fattore catalizzatore nella ricerca di nuove tecniche di armonizzazione normative della risoluzione delle crisi.⁸ A ben considerare, sembra di difficile interpretazione l'applicabilità di siffatto framework regolatorio alle istituzioni cooperative, le quali

⁷Cfr. CAPRIGLIONE, *Regolazione europea post-crisi e prospettive di ricerca del diritto dell'economia: il difficile equilibrio tra politica e finanza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, n. 2, 537 ss.

⁸Cfr. BOWMAN, *Aggrieved Banco Popular bondholders train their sights on Banco Santander*, in *Euromoney*, 17 April 2018, consultabile su <https://www.euromoney.com/article/b17t71ls5hhvyp/aggrieved-banco-popular-bondholders-train-their-sights-on-banco-santander>.
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL_BRI\(2017\)602093_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL_BRI(2017)602093_EN.pdf)

in ragione delle piccole dimensioni strutturali – ed in mancanza di un *interesse pubblico generale* – non sarebbero soggette agli strumenti di intervento previsti dalla BRRD. Sul punto una attenta dottrina non ha mancato di sottolineare che «è probabile rinvenire l'interesse pubblico all'avvio della procedura di risoluzione di una banca di credito cooperativo in dissesto nell'opera di costante sostegno e solidarietà offerta da tali istituti nei confronti delle PMI».⁹

Si è dato il via alla formazione di un complesso normativo che avrebbe dovuto fronteggiare il processo evolutivo del credito cooperativo; sul piano delle concretezze, tale obiettivo non è stato tuttavia raggiunto, sì come è dato riscontrare nel riferimento ai risultati dell'armonizzazione attuata a seguito di tali impulsi. E' appena il caso di ricordare quali e quanti siano stati i riflessi negativi della recente crisi finanziaria sul sistema bancario europeo che ha visto numerosi intermediari travolti dalle vicende succedutesi negli ultimi anni e, dunque, la necessità di dar corso a misure correttive della precedente regolazione rivelatasi inadeguata nell'impedire il dilagare delle *turbolenze*.¹⁰ Ciò posto si ravvisano taluni limiti nella regolamentazione europea del modello cooperativo; ne sono conferma la presenza di forme di intervento diverse tra i Paesi dell'eurozona. Se ne deduce che solo una strategia comune sugli obiettivi di tutela della cooperazione di credito assicura efficacia all'azione comunitaria in materia. E' evidente, quindi, l'esigenza di procedere ad un ampio accertamento incentrato sulla identificazione dei criteri a base

⁹Cfr. ROSSANO, *L'applicabilità della nuova disciplina sulle crisi bancarie alle banche di credito cooperativo*, in *Contratto e impresa*, 2017, n. 1, 139.

¹⁰Cfr. MINTO, *The spirit of the law over its letter: the role of culture and social norms in shielding cooperative banks from systemic shocks*, in *Law and Financial Markets Review*, 2016, vol. 10, n. 1, 16-17.

dei piani di risanamento suddetti, nonché sulla definizione dei contenuti degli accordi di ristrutturazione delle banche in parola.¹¹

A base di siffatta considerazione vi è il convincimento che il corretto funzionamento della cooperazione di credito non può prescindere dalla valutazione di coloro che nei medesimi operano, soggetti il cui interesse non può essere sacrificato *tout court* dai meccanismi di mercato. In tale contesto, il legislatore europeo – nell’adottare le modifiche normative idonee a migliorare la celerità, la snellezza e la flessibilità del modello cooperativo – ha previsto la possibilità per tali enti di aggregarsi sotto la gestione di una capogruppo con poteri e funzioni decisionali sugli assetti societari. In riferimento alla realtà inglese, si è proceduto ad un vasto programma di riforme del settore tramite istituzione del gruppo *Co-operative Wholesale Society (CWS) Ltd* cui sono confluite le «cooperative banks».¹² A ben considerare, la regolazione britannica ha attuato una sostanziale anticipazione del processo normativo europeo in tema di cooperazione. E’ sulla base di tali premesse che va esaminata la disciplina del credito cooperativo nell’UE alla luce dei recenti interventi regolatori che hanno fortemente inciso sugli assetti di *governance* delle BCC.

2. L’avvertita necessità di definire meccanismi di *policy* in grado di evitare, per il futuro, il ripetersi di situazioni di emergenza è sfociata nella previsione di interventi normativi a protezione del mercato ed a sostegno degli enti creditizi in difficoltà. In tale contesto, assumono particolare rilievo le modifiche introdotte nel

¹¹Così ROSSANO, *L’applicabilità della nuova disciplina sulle crisi bancarie alle banche di credito cooperativo*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 6, 5-6.

¹²Cfr. P. DAVIS – WORTHINGTON, *Cooperative Values: Change and Continuity in Capital Accumulation. The Case of the British Cooperative Bank*, in *Journal of Business Ethics*, 1993, vol. 12, 850.

comparto del credito cooperativo della legislazione britannica, il cui processo di riforma sembra distinguersi in modalità significative rispetto alle omologhe innovazioni attuate negli altri paesi dell'UE.¹³

Costituisce una peculiare caratteristica del sistema inglese l'adozione di tecniche di regolazione destinate a incidere sulle dinamiche dei rapporti in essere tra banca e socio-consumatore; sì da porre rimedio alle conseguenze negative riverenti dal fallimento della *Co-operative Bank* avvenuto nel 2013.¹⁴ Al riguardo necessita, in primo luogo, identificare le cause di siffatto dissesto, la cui emersione nonostante si sia verificata nell'ultimo decennio denota origini lontane nel tempo; ed invero, queste possono farsi risalire ad una sostanziale carenza di adeguate forme di controllo da parte delle autorità di vigilanza e, dunque, sono riconducibili ai limiti della supervisione bancaria praticata in Gran Bretagna. Va fatto presente che le banche di credito cooperativo nel Regno Unito si configurano come 'credit unions'¹⁵ – istituti operanti nel settore *retail* – e 'building societies'¹⁶, enti finanziari

¹³I primi modelli di banca cooperativa nel Regno Unito si rinvencono nella *Friend of Labour Loan Societies, Funding Clubs, Slate Clubs, Self-help Societies, Co-operative People's Bank, Community Cooperatives e Cooperative Workshops*. Per un'ampia disamina sul tema si v. WOLFF H W, *Co-operative Banking. Its Principles and Practice*, London, 1907, 8-9. In seguito alla recente crisi finanziaria globale, il legislatore inglese ha attuato un vasto processo di riforma del modello cooperativo culminato con l'emanazione del *Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014*, provvedimento che ha determinato un riordino delle *cooperative banks* in un unico gruppo bancario.

¹⁴La *Co-operative Bank*, fondata nel 1872 con il nome di *Loan and Deposit Department of the Cooperative Wholesale Society*, era una società controllata dal *The Co-operative Banking Group* (meglio conosciuto come 'Co-operative Financial Services') e faceva parte di un più ampio conglomerato finanziario che forniva servizi di assicurazione e fondi pensione. Le turbolenze della *Co-operative Bank* iniziarono in seguito della fusione con la *Britannia Building Society* nel 2009, operazione che determinò un grave dissesto patrimoniale conclusosi con la ristrutturazione dell'ente creditizio. Sul tema si v. KELLY, *Failings in management and governance. Report of the independent review into the events leading to the Co-operative Bank's capital shortfall*, 30 April 2014, 2-3.

¹⁵In Gran Bretagna le 'credit unions' sono disciplinate dal *Credit Unions Act 1979 (CUA 1979) Chapter 34*, provvedimento modificato dal *The Legislative Reform (Industrial and Provident Societies and Credit Unions) Order 2011 (UK)*, SI 2011/2687 e dal *Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014*. Il *CUA 1979* prevede come obiettivo principale delle 'credit unions' «the

attivi nelle operazioni di credito immobiliare. Occorre, inoltre, precisare che tali strutture cooperative sono costituite interamente dal patrimonio fornito dai soci i quali partecipano attivamente alle funzioni di direzione del governo aziendale.¹⁷

Sebbene le banche di credito cooperativo sono notoriamente caratterizzate da bassi livelli di esposizione al rischio (e volatilità del capitale) nonché da una riconosciuta resilienza alle crisi¹⁸, gli eventi in parola vanno ascritti ad un improprio uso dei modelli di *business* della *Co-operative Bank* e, più in generale, alla mancata (o carente) introduzione nell'apparato organizzativo della medesima della funzione di *risk management*. Sul punto, va sottolineato che la partecipazione dei soci nella *governance* delle banche cooperative fa riferimento al principio «one member, one vote» eliminando così il rischio di alterazioni nelle decisioni da parte di *stakeholders* e preservando la stabilità delle funzioni operative.¹⁹ Più in particolare, per le 'credit unions' è previsto che i soci non possono detenere una quota partecipativa

promotion of thrift among the members of the society by the accumulation of their savings» (art. 1, comma 3, lett a).

¹⁶Le 'building societies' sono disciplinate dal *Building Societies Act 1986 (BSA 1986) Chapter 53*, così come modificato dal *Financial Services Act 2012 (Mutual Societies) Order 2013 (S.I. 2013/496)*. L'articolo 5, comma 1 del *BSA 1986* statuisce che obiettivo principale delle 'building societies' «is that of raising, primarily by the subscriptions of the members, a stock or fund for making to them advances secured on land for their residential use». Più in particolare, le 'building societies' sono definite «mutual financial institution» e fanno parte della *Building Societies Commission*. In dottrina si v. TALBOT, *Keeping Bad Company: Building Societies - A Case Study*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, 2009, vol. 60, n. 4, 444-445.

¹⁷Le 'credit unions' e le 'building societies' sono state convertite in banche commerciali (*Abbey National, Building Society Alliance and Leicester Building Society e Halifax Building Society*) agli inizi degli anni Novanta. Inoltre un significativo numero di 'building societies' sono soggette allo *UK Corporate Governance Code*, un complesso di principi normativi di *soft law* che richiede una continua adesione degli operatori del mercato. In dottrina si v. STEFANELLI V., *The Peculiarity of the UK Case: Mutual Building Societies*, in AA.VV., *Cooperative Banking in Europe*, a cura di Boscia, Carretta e Schwizer, 2010, London, Palgrave, 95-96.

¹⁸Cfr. HESSE – ČIHÁK, *Cooperative Banks and Financial Stability*, IMF Working Paper, January 2007, 18-19. Ed inoltre CLARK – MARE – RADIC', *Cooperative banks: What do we know about competition and risk preferences?*, in *Journal of International Financial Markets, Institutions & Money*, 2018, vol. 52, 100-101.

¹⁹Cfr. VALNEK, *The comparative performance of mutual building societies and stock retail banks*, in *Journal of Banking & Finance*, 1999, vol. 23, n. 6, 936-937.

superiore al 10% al fine di mantenere l'equilibrio societario e l'interesse dei *members*. Va segnalato, inoltre, che in tema di remunerazione i membri del *board* delle 'credit unions' e 'building societies' sono soggetti a puntuali controlli da parte del *senior management* in modo tale da assicurare l'effettiva presenza dei soci «who are the relevant stakeholders when it comes to stability».²⁰

Ecco che gli interventi realizzati dal legislatore britannico si sono orientati verso la definizione di un *framework* dispositivo nel quale sono state fissate le basi per il passaggio da un regime normativo di tipo *principles-based* a forme di intervento caratterizzate da rigidi controlli ed elevati presidi di contrasto.²¹ Nello specifico sono state introdotte tecniche disciplinari che vanno dalla previsione del *Code of Governance and Good Practice* per le 'credit unions'²² e lo *UK Corporate Governance Code* per le 'building societies'²³ alla formulazione di principi regolamentari emanati dalla *Financial Conduct Authority*²⁴. Si è provveduto, quindi, alla predisposizione di un regime ordinamentale che trova origine nell'esigenza di introdurre tecniche di vigilanza prudenziale volte principalmente a salvaguardare la posizione dei soci e a migliorare l'esercizio dell'operatività bancaria.

In tale quadro regolatorio, rileva l'approvazione da parte del Parlamento inglese del *Co-operative and Community Benefit Societies Act (Chapter 14)*, provvedimento entrato in vigore nel maggio 2014, con cui si intendeva ovviare alle conse-

²⁰Cfr. MARIN M., *Organizational Form and Financial Stability: Lessons from Cooperative Banks in the US and UK*, in *Banking & Finance Law Review*, 2016, vol. 31, 531.

²¹Cfr. BLACK J., *Forms and Paradoxes of Principles Based Regulation*, in *Capital Markets Law Journal*, 2008, n. 4, 425 ss.

²²Si v. ASSOCIATION OF BRITISH CREDIT UNIONS, *Governing for Success: A Code of Governance and Good Practice for credit unions in Great Britain*, 2010, 3 ss.

²³Si v. BUILDING SOCIETY ASSOCIATION, *The UK Corporate Governance Code: BSA Guidance for Building Societies*, BSA Guidance, June 2016, consultabile su <https://www.bsa.org.uk/BSA/files/40/40c909f4-b22d-4018-8259-49fd6107fdf1.pdf>.

²⁴Si v. FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY, *The Credit Unions sourcebook ('CREDS')*, section 1.1.2G.

guenze negative derivate dal *default* della *Co-operative Bank*.²⁵ Trattasi di un complesso di norme adottate al fine di contrastare lo stato di insolvenza in cui si trovavano alcuni istituti di credito cooperativo.²⁶ Al riguardo si precisa che l'Act del 2014 deve ritenersi preordinato alla modifica ed al rafforzamento dei controlli sull'attività di cooperazione; esso ha, infatti, introdotto meccanismi sanzionatori più efficaci e tempestivi di quelli precedentemente previsti dalla normativa inglese. Sul punto la section 9A(1) della legislazione in comment proibisce le 'building societies' «from acting as a market maker for securities, commodities or currencies, trading in commodities or currencies, and entering into transactions involving derivative investments». ²⁷ Inoltre il provvedimento stabilisce che il 75% degli asset della 'building society' sia costituito da debiti garantiti su proprietà immobiliari ed il 50% della dotazione patrimoniale da azioni detenute dai soci.²⁸

Va da sé che tali modifiche disciplinari sono preordinate a contrastare i fenomeni patologici conseguenti ad una distorta attuazione delle finalità di mutualismo e solidarismo partecipativo. Pertanto, la definizione di regole prudenziali è forse il passaggio che maggiormente rileva nel processo di riforma del modello cooperativo nella disciplina britannica; da qui l'efficacia delle nuove regole sulla *governance* delle 'credit unions' e 'building societies' le quali non sono state og-

²⁵Il *Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014* prevede una serie di nuovi strumenti che le *authorities* di controllo inglesi (*Financial Conduct Authority* e *Prudential Regulation Authority*) possono utilizzare al fine di intervenire tempestivamente in caso di dissesto delle banche cooperative. Gli obiettivi principali dell'Act sono enucleati nel preambolo: «an Act to consolidate certain enactments relating to co-operative societies, community benefit societies and other societies registered or treated as registered under the Industrial and Provident Societies Act 1965, with amendments to give effect to recommendations of the Law Commission and the Scottish Law Commission».

²⁶Cfr. PENN – MEASOR, *A guide to the Banking Bill 2008*, in *Law and Financial Markets Review*, 2009, vol. 3, n. 1, 35.

²⁷Section 9A(1) del *Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 (Chapter 14)*.

²⁸Si v. le sections 6-7 del *Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 (Chapter 14)*.

getto di politiche di *ring-fencing*.²⁹ Tuttavia la dottrina in *subiecta materia* non ha mancato di osservare che le riforme sopra menzionate «are almost exclusively directed at corporate banks, they reinforce, rather than weaken, some of the de-stabilizing features of their governance, namely shareholder primacy».³⁰

Come già si è precisato, il fallimento della *Co-operative Bank* ha dimostrato l'insufficienza dell'azione di vigilanza nel prevenire situazioni di crisi. Ecco che, nella fattispecie, è dato riscontrare l'emersione di una specifica responsabilità della *Financial Services Authority* ('FSA') connessa alla verifica dei *liquidity reports* della banca; ad essa va, poi, aggiunta la improvvida linea comportamentale del *senior management* dell'istituto di credito il quale ha ingiustificatamente ritardato taluni controlli interni (evento che ha alimentato la sfiducia e l'insicurezza dei soci-risparmiatori).³¹ Con riferimento, poi, alle indicate carenze dell'attività della *FSA* va segnalato che a talune inidonee forme di intervento degli organismi competenti alla sorveglianza (ed al monitoraggio dei rischi) hanno fatto riscontro le debolezze del processo economico. Quest'ultimo, infatti, ha impedito alle imprese bancarie di superare gli indicati limiti intrinseci della supervisione, atteso che è mancata la possibilità di rinvenire nel positivo andamento del *ciclo* l'abbrivio per conseguire risultati positivi nelle gestioni; tale evenienza può, talora, riscontrarsi nonostante la mancanza di regole (e/o di provvedimenti di controllo) destinate ad imporre com-

²⁹Si v. INDEPENDENT COMMISSION ON BANKING, *Final Report. Recommendations*, 12 settembre 2011. Il "Vickers Report" ha posto le basi per la separazione tra banche commerciali e banche di investimento attraverso un meccanismo cd. *ring-fence*. In particolare, ad ogni istituto bancario è richiesto di separare le rispettive attività *retail* da quelle di investimento attraverso la costituzione di una entità legale distinta all'interno del gruppo societario.

³⁰Cfr. MARIN M., *op. cit.*, 536.

³¹Cfr. DAVIS P., *Retrieving the Co-operative Value-Based Leadership Model of Terry Thomas*, in *Journal of Business Ethics*, 2016, vol. 135, 556-557.

portamenti di rigore e, dunque, lo svolgimento dell'attività finanziaria in modalità corrette e trasparenti.³²

E' evidente come il Governo inglese abbia voluto procedere alla ristrutturazione della *Co-operative Bank* attraverso misure in grado di fronteggiare la particolare situazione di criticità conseguente al dissesto dei depositi ed alla sospensione dell'erogazione del credito.³³ Tali misure hanno comportato l'avvio di meccanismi di aggregazione delle banche cooperative culminati con l'introduzione di strutture societarie sottoforma di gruppo bancario ('UK Co-operative Group').³⁴ Probabilmente alla base di tale opzione normativa si rinviene la volontà di incorporare le *cooperative banks* alle tradizionali banche commerciali, aprendo così un dibattito concentrato sulla opportunità di procedere alla formazione di gruppi cooperativi di grande dimensione; dibattito che in altri paesi dell'UE ha visto autorevoli studiosi assumere posizioni nettamente contrarie all'attuazione di siffatte tipologie strutturali. Ed invero, tali meccanismi, in paesi come l'Italia, sono stati ritenuti «una scelta inopportuna» favorendo il processo di declino di una categoria di operatori creditizi che nel tempo si sono contraddistinti per la loro specificità operativa e, dunque, configurare un arretramento rispetto ad un certo passato nel quale, a fatica, si è compiuto il processo di autonomia privata delle banche cooperative.³⁵

3. Passando ad esaminare le peculiarità del sistema inglese, va in primo luogo fatto presente che, all'indomani della crisi finanziaria si registrano gravi tur-

³²Cfr. KELLY, *op. cit.*, 4-5.

³³Cfr. JENKINS – THOMPSON – PICKARD, *Co-operative Bank outlines restructuring plan to raise £1.5bn*, *Financial Times*, 17 June 2013.

³⁴Cfr. DAVIS P., *op. cit.*, 558-559.

³⁵Cfr. CAPRIGLIONE, *Introduzione* al convegno 'Per un'ipotesi ricostruttiva della riforma delle BCC' tenutosi presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope", 8 ottobre 2018. Si v., inoltre, CAPRIGLIONE, *Intervento* al convegno 'La scomparsa delle banche di credito cooperativo', Firenze, 13 settembre 2018.

bolenze anche sul comparto del credito cooperativo della Gran Bretagna. Come è avvenuto nel resto dell'UE, tali eventi hanno dato il via ad un processo di modifica del complesso disciplinare che in tale paese regola il comparto bancario; si evidenzia, infatti, l'insufficienza delle misure poste a salvaguardia degli operatori del mercato e, dunque, i limiti delle forme di collaborazione esistenti tra le diverse autorità di vigilanza.³⁶

Pertanto, vengono in considerazione, da un lato, la previsione di meccanismi procedurali a sostegno delle banche in *default*, dall'altro il rafforzamento degli strumenti di vigilanza e delle modalità di supervisione sulle imprese finanziarie. Se a livello disciplinare il *Co-operative and Community Benefit Societies Act* del 2014 ha introdotto innovative misure di intervento, non può comunque sottacersi che, a fronte di tale innovazione, permangono talune zone d'ombra relativamente alla mancanza di idonee forme tecniche per il risanamento delle *cooperative banks*.³⁷ A ciò si aggiunga che tali misure si sono rivelate insoddisfacenti a rinsaldare le basi del settore cooperativo – rivenienti nello spirito di solidarismo e localismo – ed a ripristinare la fiducia degli appartenenti al settore. Ed invero, sebbene sia indubbia la significatività delle modifiche normative in parola – e, dunque, del loro essere indi-

³⁶Cfr. MARIN M., *op. cit.*, 514-515.

³⁷In seguito alla riforma delle banche cooperative introdotta dall'*Act* del 2014, le 'building societies' e le 'credit unions' sono soggette alla vigilanza prudenziale della Bank of England e Prudential Regulation Authority. Gli strumenti di risoluzione di tali istituti creditizi sono disciplinati dal *Banking Act 2009* che prevede l'utilizzo di un «Code of practice» volto a favorire la corretta applicazione delle regole contenute nella legislazione. E' evidente come tale *Code* costituisca uno strumento normativo che si compendia nella formulazione di una serie di raccomandazioni (in tema di gestione e risoluzione delle crisi) e, dunque, nella possibilità di attuare idonee forme di intervento sulla banca in difficoltà. Nello specifico, le opzioni di risoluzione delle *cooperative banks* si sostanziano nella cessione temporanea del controllo dell'istituto in crisi ad un organismo pubblico ovvero ad una società di proprietà del *Treasury* o ad un terzo soggetto nominato dalla medesima *authority* (cd. *Temporary public ownership*). Sul punto si v. INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS, *Resolution Issues for Financial Cooperatives-Overview of Distinctive Features and Current Resolution Tools*, Research and Guidance Technical Committee Subcommittee on Resolution Issues for Financial Cooperatives, 30 January 2018, 114-116.

cative della direzione disciplinare da assumere –, rilevano talune criticità che ne connotano la configurazione con riguardo agli effetti espletati sulla cooperazione di credito.

Più in particolare, è dato riscontrare una tendenza verso la definizione di tecniche organizzative volte a sostituire il modello democratico di *governance* fondato sull'associazionismo e partecipazione territoriale con un regime caratterizzato dalla stretta interazione tra «impresa - regole - finanza».³⁸ Ne consegue che l'espansione degli enti cooperativi in gruppi bancari di grande dimensione, determinando l'ingresso di siffatte strutture societarie in mercati *cross-border* ad elevata rischiosità – evidenzia il deterioramento dell'essenza mutualistica ed il dispiegarsi di intenti puramente speculativi. Da qui la progressiva perdita d'identità delle 'building societies' inglesi le quali divenute banche a rilevanza sistemica si sono esposte alle intemperie della crisi; non a caso la dottrina ha sottolineato che dette entità considerate dagli investitori «refuge banks» si sono trasformate in «wannabe banks».³⁹

Se ne deduce una realtà nella quale necessita che gli interventi delle *authorities* inglesi siano diretti a ridefinire i requisiti patrimoniali delle *cooperative banks*; donde la preoccupazione di una difficile specificazione dei compiti spettanti ai regolatori nazionali e la definizione del ruolo dei soci del *cooperative group*.⁴⁰ Significativa, al riguardo, la considerazione secondo cui le innovazioni disciplinari sopramenzionate ipotizzano una realtà giuridico istituzionale caratterizzata da un

³⁸Cfr. GROENEVELD, *Member-based enterprises: the spotlight on financial services co-operatives*, Tilburg University, 2015, 3, consultabile su <https://www.researchgate.net/publication/302585309>.

³⁹Così BUTZBACH, *Alternative Banks on the Margin: The Case of Building Societies in the United Kingdom*, in AA.VV., *Alternative Banking and Financial Crisis*, a cura di Butzbach e Mettenheim, London, Pickering & Chatto, 147-148.

⁴⁰Si v. HOUSE OF COMMONS TREASURY COMMITTEE, *Project Verde*, Sixth Report of Session 2014–15, Volume I, 23 October 2014, 93-95, consultabile su <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmtreasy/728/728.pdf>.

mutato *agere* degli enti cooperativi e dalla tendenza verso schemi organizzativi e decisionali ben lontani dal principio di mutualità e solidarietà.⁴¹ Sotto altro profilo, le indicate forme operative rivelano aspetti di caducità con riguardo all'individuazione dei metodi necessari alla valutazione di potenziali conflitti di interesse fra il *board management* e i membri del *cooperative group*. Ed inoltre si evidenziano i limiti di un modello di *business* non ancora in grado di attuare specifiche misure volte alla creazione di efficienti presidi da assumere nel fronteggiare *gap* di liquidità.⁴² Di fondo, rileva la problematica di correlare i *capital ratio* imposti dalla direttiva 'CRD IV' ai rischi effettivi che i gruppi bancari cooperativi assumono nella loro attività; quel che appare certo è l'ineludibile necessità di identificare meccanismi idonei a superare eventi negativi che possono incidere sull'interesse dei soci.⁴³

Se per un verso l'esigenza di stabilire, a livello normativo, un regime di risoluzione per le banche cooperative va ricondotta alle implicazioni negative innescate dallo scandalo della *Co-operative Bank*, per altro verso la mancanza di adeguate regole prudenziali ha, infatti, posto le basi per la definizione di un impianto ordina-

⁴¹Cfr. BIRCHALL, *Resilience in a downturn: The power of financial cooperatives*, International Labour Organization, Geneva, 2013, 52-53, consultabile su http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_207768.pdf.

⁴²Cfr. GROENEVELD, *Features, Facts and Figures of European Cooperative Banking Groups over Recent Business Cycles*, in *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, Special Issue on Cooperative Banks, 2014, vol. 3, n. 1, 15.

⁴³Il 'Liquidity Coverage Ratio' (indicatore volto ad assicurare che le banche detengano un ammontare di attività liquide di elevata qualità che consenta loro di resistere a situazioni di stress sul mercato della raccolta) ed i meccanismi di controllo sul rischio di liquidità, introdotti dalle regole di Basilea III, evidenziano difficoltà sostanziali per le *cooperative banks* in quanto non è previsto che la capogruppo possa esercitare attività *retail* e detenere depositi con una bassa profittabilità. Inoltre gli enti cooperativi possono compiere operazioni di trasferimento della liquidità in eccesso alla capogruppo per far fronte ad eventuali perdite. Ecco che vengono in considerazione talune problematiche rivenienti dalle interconnessioni fra la specifica operatività degli istituti cooperativi e la struttura societaria del gruppo bancario. Cfr. HEEGEMANN, *Demonstrating the Case for Proportionality: Cooperative Banks*, EBA Workshop "The application of the principle of proportionality in the context of Institutional and Regulatory Reforms", 3 July 2015.

torio di ampia portata, in grado cioè di contrastare le realtà di crisi verificatesi in istituti (di grandi dimensioni) a rilevanza sistemica.⁴⁴ Nello specifico, sono emerse le problematiche relative all'assenza di un compiuto apparato contenente le misure da opporre alla *turbolenze* della crisi globale; sicchè, la carenza di forme operative volte alla prevenzione ed al contenimento dei rischi derivanti dal fallimento dello scopo mutualistico ha accelerato il processo di modifica delle regole di settore.⁴⁵ Da qui l'intervento delle *authorities* britanniche, le quali si sono fatte carico di tale incombenza, in vista del superamento delle difficoltà dovute agli evidenti limiti della disciplina della materia. A ciò si aggiunga la propensione delle banche rientranti nella tipologia sopra citata ad un *agere* carente di rigore e, talora, ai limiti della legalità; linea comportamentale che ha favorito la diffusione di squilibri e comportamenti speculativi contrari alla «sana e prudente gestione» delle attività finanziarie.⁴⁶

Sul piano delle concretezze, le modifiche apportate alla regolamentazione bancaria hanno avuto l'effetto di realizzare un compiuto sistema di regole in grado di presidiare alle situazioni di patologia aziendale (non ancora irreversibili) in cui possono venirsi a trovare le banche cooperative del Regno Unito. Sul punto, va sottolineato che il *Co-operative and Community Benefit Societies Act* del 2014 ha

⁴⁴In particolare, il fallimento del modello cooperativo nel Regno Unito va ascritto ai limiti della regolamentazione di settore con riguardo alle operazioni di custodia e garanzia degli strumenti finanziari. Inoltre, il *default* della *Co-operative Bank* ha rivelato l'insufficienza delle regole a protezione dei soci e le carenze nella corretta gestione degli *assets* dei clienti.

⁴⁵Si v. HM TREASURY, *Direction to the Prudential Regulation Authority to investigate the prudential regulation of the Co-operative Bank plc during the period 2008 – 2013*, 6 March 2018, consultabile su <https://www.gov.uk/government/publications/direction-to-the-prudential-regulation-authority-to-investigate-the-prudential-regulation-of-the-co-operative-bank-plc-during-the-period-2008-2013>.

⁴⁶Cfr. DEVILLE – LAMARQUE, *Diversity of cooperative bank governance models questioning by regulation: An international qualitative research*, Working Paper 2015-1, May 2015, 2-3, consultabile su https://chaire-mgcf.org/wp-content/uploads/2016/06/Cooperative-banks-governance-models_juin-2015-1.pdf.

cambiato la realtà della cooperazione attraverso misure volte a migliorare efficienza e funzionalità delle strutture aziendali. E' il caso, tuttavia, di rilevare che la tenuta del delineato impianto dispositivo dovrà essere verificata alla luce delle evoluzioni regolamentari che si stanno con forza affermando a livello comunitario.⁴⁷ Difatti dette disposizioni possono essere considerate le prime forme d'intervento *in subjecta materia*, di tal che la peculiarità di tale disciplina va ricercata nell'esigenza di garantire idonei presidi di contrasto all'insolvenza degli enti cooperativi di grandi dimensioni. Rilevanti, sul punto, appaiono le considerazioni formulate dalla dottrina che non ha mancato di sottolineare come i *cooperative banking groups* sono considerati «different animals in the European banking zoo».⁴⁸ Al riguardo, occorre ricordare che il «modello» anglosassone ha sostanzialmente anticipato le riforme normative adottate dall'UE; sicchè la prudenza è d'obbligo nella valutazione di una fenomenologia che, ad oggi, non trova ancora adeguato riscontro negli schemi procedurali elaborati dal legislatore europeo.

4. Nel delineato contesto appare evidente che gli obiettivi perseguiti dal regolatore comunitario sono finalizzati alla formazione di gruppi cooperativi, come è dato desumere dai processi di aggregazione delle BCC in alcuni Paesi dell'UE.⁴⁹ La creazione di una siffatta tipologia organizzativa si rinviene nelle disposizioni del

⁴⁷Cfr. GROENEVELD, *Governance of European Cooperative Banks: Overview, Issues and Recommendations*, Working paper, August 2015, 10-11, consultabile su <https://www.tias.edu/docs/default-source/Kennisartikelen/20150810-hg-final-governance-of-european-cooperative-banks.pdf?sfvrsn=0>.

⁴⁸Cfr. GOGLIO – ALEXOPOULOS, *Cooperative Banks at a Turning Point?*, in *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, Special Issue on Cooperative Banks, 2014, vol. 3, n. 1, 5.

⁴⁹Nel contesto nazionale, la riforma degli istituti di credito cooperativo, attuata mediante conversione del d.l. n. 91 del 2018 (c.d. milleproroghe) – di modifica della legge n. 49 del 2016 –, ha previsto l'obbligatorietà dell'adesione ad un 'gruppo bancario cooperativo' avente come *holding* una società per azioni.

regolamento prudenziale per le banche n. 575 del 2013 (integrato dal Reg. delegato UE n. 241 del 2014)⁵⁰ che ascrivono specifico rilievo ad entità di gruppo caratterizzate dall'affiliazione di più banche ad un "organismo centrale" cui fanno capo funzioni di coordinamento e controllo.⁵¹ Trattasi di misure volte a delineare un processo armonizzato di regole, identificando nella stabilità finanziaria e nella prudente gestione dei controlli la via da percorrere. Al riguardo, la Banca Centrale Europea ha di recente pubblicato un parere nel quale si sottolinea «come sia opportuno preservare il rapido adattamento delle singole banche cooperative e la loro integrazione nei gruppi bancari cooperativi».⁵²

Per vero, l'esigenza di modificare la disciplina del credito cooperativo sul modello del gruppo bancario è indicativa di una volontà del regolatore europeo di definire un unitario complesso normativo degli enti creditizi. Sul punto va osservato che all'aggregazione di strutture di grandi dimensioni sottoforma di una *s.p.a. bancaria* non è corrisposta la predisposizione di specifiche regole per quanto concerne l'applicabilità della *governance* della capogruppo agli istituti cooperativi; da qui un diverso grado di implementazione delle norme con conseguente rischio di vanificare il carattere vincolante della disciplina di cui trattasi.⁵³ Ciò potrebbe tradursi in un disincentivo per le BCC nel predisporre meccanismi di tutela dei soci e nel rafforzamento della dotazione di capitale stante la diversa connotazione operativa che

⁵⁰Regolamento Delegato (UE) n. 241/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014 che integra il regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione sui requisiti di fondi propri per gli enti.

⁵¹Si v. l'art. 10 ('Deroga per gli enti creditizi affiliati permanentemente ad un organismo centrale') del Reg. (UE) n. 575/2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento.

⁵²Si v. Parere della Banca Centrale Europea dell'11 settembre 2018 relativo alle modifiche alla riforma delle banche popolari e delle banche cooperative (CON/2018/42), p. 3, consultabile su https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_con_2018_42_f_sign.pdf.

⁵³Così SACCO GINEVRI, *Il rapporto fra holding e controllate nel gruppo cooperativo bancario*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, IV, 382-383.

proietterebbe le medesime tra gli intermediari finanziari globali.⁵⁴ Sul piano giuridico la configurazione di tale contesto ordinatorio presenta difficoltà applicative legate al fatto che le «banche di credito cooperativo differiscono dalle altre tipologie di intermediari finanziari in termini di struttura organizzativa, obiettivi conseguibili, *core-values*, nonché variabili di governance aziendale».⁵⁵ Più precisamente la natura potenzialmente ibrida del gruppo cooperativo altera la logica imprenditoriale delle BCC. Se ne deduce che, a fronte della specialità di siffatto schema societario, si è voluto limitare il modello di *business* degli enti creditizi appartenenti a tale categoria la cui tipicità ne ha contraddistinto la connotazione strutturale ed operativa.⁵⁶

Non ci si può esimere dall'osservare, tuttavia, che dette innovazioni della regolazione non hanno preservato a sufficienza lo spirito mutualistico e territoriale della cooperazione di credito; sicchè, questa ultima finisce con l'essere inglobata in una realtà bancaria caratterizzata da rapporti con operatori internazionali ed attività *cross-border*.⁵⁷ Ne consegue una decentralizzazione degli enti bancari cooperativi che di fatto vengono esclusi dal governo aziendale in una logica partecipativa che costringe tali istituti ad aderire coattivamente alle decisioni della capogruppo. Ne consegue che le banche cooperative assumono un ruolo di mero assoggettamento alla *holding* senza peraltro poter incidere sull'organizzazione societaria. Per

⁵⁴Cfr. LAMANDINI, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo bancario regionale*, in *Giur. comm.*, 2015, I, 56, ove si sottolinea che «le banche di credito cooperativo — che, salvo rare eccezioni, per finalità, natura e vincolo istituzionale, hanno conservato dimensioni strutturali e operative assai più piccole dei grandi e medi operatori bancari nazionali e internazionali — rischiano di trovarsi oggi significativamente esposte a rischi micro e macroprudenziali e a “costi regolatori” la cui adeguata gestione richiede risorse e dimensioni organizzative individualmente precluse alle piccole banche».

⁵⁵Sul punto TROISI, *Economicità ed operatività del gruppo bancario cooperativo nei mercati nazionali ed europei*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, IV, 363.

⁵⁶Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017, 95 ss.

⁵⁷Cfr. PELLEGRINI, *La funzione delle BCC in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, *Supplemento* n. 4, 64-65.

cui l'obbligo di adesione delle BCC al gruppo bancario finisce col risolversi «in unico sodalizio articolato in eventuali sottogruppi territoriali al cui vertice deve porsi una banca costituita in forma di società per azioni sottoposta a direzione e coordinamento della [holding]». ⁵⁸ Ecco che lo schema organizzativo in parola si configura come un conglomerato bancario con funzioni polivalenti di direzione e decisione; si è in presenza di una entità soggettiva che da un lato mira a conservare il legame con il territorio e dall'altro converge verso tipologie strutturali di ampie dimensioni. ⁵⁹ Sul piano sistematico, tali processi di riforma dovranno affrontare la complessità di un regime disciplinare che vede sacrificare l'interesse (nonché l'aspettativa) dei soci e la riconosciuta finalità di sostegno cooperativo alle PMI.

Se da un lato si è perseguito l'obiettivo di rafforzare i requisiti di capitale richiamando le banche di credito cooperativo ad una maggiore attenzione nelle decisioni di investimento, dall'altro lato si è voluto modificare il *business* delle BCC al fine di preservare la stabilità degli enti bancari. In siffatta logica appare orientata l'osservazione secondo cui «le debolezze degli assetti di governance possono essere superate nell'ambito di più ampie strutture di gruppo. Una capogruppo adeguatamente capitalizzata e capace di accedere al mercato dei capitali può provvedere al sostegno finanziario delle BCC con strumenti patrimoniali ad hoc». ⁶⁰ Ciò posto, si comprende la ragione per cui il bisogno di un rafforzamento dei canoni di correttezza e integrità dell'*agere* è alla base della ricerca di un consolidamento degli

⁵⁸Cfr. SANTAGATA, "Coesione" ed autonomia nel gruppo bancario cooperativo, in *Banca borsa tit. cred.*, 2017, IV, 434.

⁵⁹Cfr. ORY – LEMZERI, *Efficiency and Hybridization in Cooperative Banking: The French Case*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2012, vol. 83, n. 2, 223-224.

⁶⁰Cfr. BARBAGALLO, *La riforma del Credito Cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'Unione bancaria*, Roma, 21 marzo 2016, 6, consultabile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2016/Barbagallo-210316.pdf>

strumenti di controllo: quest'ultimo, infatti, è divenuto obiettivo fondante nella riforma delle regole concernenti la cooperazione di credito.

Non v'è dubbio che l'introduzione del "gruppo cooperativo" appare preordinato ad assicurare una maggiore convergenza delle politiche di supervisione dell'Eurozona nonché a garantire uniformità nell'attuazione di misure anti crisi; tuttavia, emergono significative problematiche relative alle modalità di intervento delle *authorities* di settore nel contesto di una ordinata risoluzione degli istituti bancari⁶¹ Rileva, altresì, il problema dell'individuazione dei rischi di gestione di forme cooperative di grande dimensione e, dunque, la prospettiva di uno spostamento della direzione centrale dai soci alla capogruppo, schema progettuale che richiede un modello di integrazione degli enti creditizi in parola con le banche a rilevanza sistemica.⁶² Più in particolare, i gruppi bancari cooperativi verrebbero sottoposti alla supervisione della BCE e le banche centrali agirebbero con poteri limitati in caso di fallimento dei medesimi secondo la logica del sistema SSM (così come disciplinato dal regolamento BCE n. 468/2014). Da qui una deresponsabilizzazione delle autorità domestiche nell'azione di controllo; di tal che appare evidente l'intento del legislatore comunitario di trasferire ad un unico Organo le competenze sulla vigilanza del credito cooperativo.

Il quadro normativo che si presenta appare in forte evoluzione, per cui a livello generale sembra trovi affermazione un giustificato scetticismo sulla capacità dei gruppi cooperativi di attuare forme di salvaguardia conformi alla logica parteci-

⁶¹Cfr. SUPINO, *Il cross guarantee-scheme nella riforma delle banche di credito cooperativo*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, IV, 397.

⁶²Cfr. SEPE, *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, *Supplemento* n. 4, 96, ove si sottolinea che «il problema dimensionale del gruppo si collega poi alla individuazione dell'autorità di vigilanza di riferimento, essendo noto che qualora le dimensioni del totale attivo dei gruppi (o del gruppo) superi la soglia di significatività (30 mld di euro) la competenza alla vigilanza spetterebbe alla BCE (e al momento il totale degli attivi del comparto delle 368 bcc supera i 300 mld)».

pativa delle BCC.⁶³ E' sulla base di tali considerazioni che può condividersi la necessità di predisporre una appropriata regolazione che assicuri assetti operativi in linea con la specificità della cooperazione, superando i limiti di una tutela della fiducia degli operatori ancora poco soddisfacente. Concludendo sul punto sembra si possa dire che se la riforma del credito cooperativo ha posto le basi per il rafforzamento della stabilità degli intermediari e degli operatori bancari ciò non può dirsi con riguardo alla capacità di ristrutturazione degli enti creditizi e all'attuazione di efficaci misure di tutela dei soci. Naturalmente, siamo in presenza di una costruzione che fonda la sua validità su una nuova forma di conciliazione tra gli interessi delle autorità nazionali di uniformare la disciplina delle crisi e le istanze europee di integrazione ed armonizzazione della vigilanza prudenziale.

5. Alla luce di quanto precede, si delinea una realtà caratterizzata da un quadro regolamentare volto a ridisegnare la struttura delle BCC attraverso la creazione di un unico gruppo bancario al quale le medesime risultano soggette mediante meccanismi di aggregazione. Siffatto contesto ordinamentale va a incidere sui tradizionali valori di *solidarietà* e *mutualità* della cooperazione: ciò non solamente con riferimento al particolare *rapporto fiduciario* che intercorre tra l'ente di credito e la clientela, quanto piuttosto avendo riguardo alla peculiare natura dell'attività svolta. Non a caso è stato puntualmente osservato da autorevole dottrina che «occorre evitare – attraverso un semplicistico approccio *one size fits all* – soluzioni non solo poco idonee alla conservazione della specificità cooperativa, bensì non coerenti con le previsioni di carattere generale contenute nella disciplina banca-

⁶³Cfr. CAPRIGLIONE, *La riforma delle 'banche popolari'*, in AA.VV., *La riforma delle banche popolari*, Padova, 2015, 10-11.

ria». ⁶⁴ A ben considerare, la creazione del gruppo cooperativo finisce col privilegiare gli interessi degli istituti a rilevanza sistemica rispetto a quelli dei singoli soci, donde la loro incidenza sulla realizzazione dei meccanismi di garanzia predisposti in vista di ottimali piani di ristrutturazione. In tale contesto, va tenuto presente che dovrebbero essere chiarite le modalità di intervento tra le *authorities* nazionali (relative, quindi, ai meccanismi di risoluzione) e le restanti attività di controllo di competenza dei vertici europei.

Come già evidenziato i processi di aggregazione degli istituti di credito cooperativo sono finalizzati a rendere più incisive le misure di supervisione dell'Organo di vigilanza. Naturalmente la tendenza a far convergere il modello della cooperazione alla disciplina delle *holding* bancarie mediante criteri uniformi non è esente da perplessità per quanto concerne l'attuazione delle procedure di risoluzione delle crisi. ⁶⁵ Ciò appare verosimile anche in considerazione del fatto che tale *framework* regolamentare dovrà poi integrarsi con le *guidelines* dei *global regulators* sulla gestione delle insolvenze bancarie. ⁶⁶

A livello sostanziale – fermi i «buoni intenti» che hanno guidato le autorità di settore nel preservare i principi di associazionismo e localismo – si individuano condizioni in grado di ostacolare la specificità funzionale delle BCC. Si è in presenza di un quadro ordinatorio volto a modificare il tradizionale senso di appartenenza che caratterizza il rapporto banca-cliente e che si consolida attraverso la condivisione di una «cultura d'ambiente». Permangono, tuttavia, talune difficoltà sostanziali in merito alle modalità applicative di siffatti interventi disciplinari, donde la

⁶⁴Così CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *Contratto e impresa*, 2016, I, 57.

⁶⁵Cfr. SACCO GINEVRI, *La nuova regolazione del gruppo bancario*, Milano, 2017, 119-120.

⁶⁶Si v. FINANCIAL STABILITY BOARD, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 ottobre 2014, 14, consultabile su http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf.

configurabilità di inevitabili divergenze sul piano della protezione dei soci. Forse alla base della costruzione procedurale voluta dal legislatore europeo può ravvisarsi una logica di mercato legata all'attività dei grandi gruppi bancari ai quali tuttavia, per dimensioni e caratteristiche operative, non sono riconducibili i canoni di partecipazione e integrazione cooperativa.

Andrea Miglionico

Lecturer in banking and finance law

University of Reading, School of Law