

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

Rivista
di Diritto Bancario

dottrina
e giurisprudenza
commentata

APRILE / GIUGNO

2026

rivista.dirittobancario.it

DIREZIONE

DANNY BUSCH, GUIDO CALABRESI, PIERRE-HENRI CONAC,
RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO DOLMETTA, GIUSEPPE FERRI
JR., RAFFAELE LENER, UDO REIFNER, FILIPPO SARTORI,
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI, THOMAS ULEN

COMITATO DI DIREZIONE

FILIPPO ANNUNZIATA, PAOLOEFISIO CORRIAS, MATTEO DE POLI,
ALBERTO LUPOI, ROBERTO NATOLI, MADDALENA RABITTI,
MADDALENA SEMERARO, ANDREA TUCCI

COMITATO SCIENTIFICO

STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO, SIDO BONFATTI,
FRANCESCO CAPRIGLIONE, FULVIO CORTESE, AURELIO GENTILI,
GIUSEPPE GUIZZI, BRUNO INZITARI, MARCO LAMANDINI, DANIELE
MAFFEIS, RAINER MASERA, UGO MATTEI, ALESSANDRO
MELCHIONDA, UGO PATRONI GRIFFI, GIUSEPPE SANTONI,
FRANCESCO TESAURO⁺

COMITATO ESECUTIVO

ROBERTO NATOLI, FILIPPO SARTORI, MADDALENA SEMERARO

COMITATO EDITORIALE

ADRIANA ANDREI, ANGELA MARIA AROMOLO DE RINALDIS,
SEBASTIANO BELFI, GIOVANNI BERTI DE MARINIS, BENEDETTA
BONFANTI, ALESSANDRA CAMEDDA, ANDREA CARRISI, GABRIELLA
CAZZETTA, EDOARDO CECCHINATO, PAOLA DASSISTI, ANTONIO
DAVOLA, ANGELA GALATO, ALBERTO GALLARATI, EDOARDO
GROSSULE, LUCA SERAFINO LENTINI, PAOLA LUCANTONI, EUGENIA
MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, ALBERTO MAGER, EMANUELA
MIGLIACCIO, GIANPAOLO PANETTA, FRANCESCO PETROSINO,
ELISABETTA PIRAS, CHIARA PRESCIANI, FRANCESCO QUARTA,
ELEONORA RAJNERI, CARMELA ROBUSTELLA, GIULIA TERRANOVA,
DAVIDE TOCCOLI, VERONICA ZERBA (SEGRETARIO DI REDAZIONE)

COORDINAMENTO EDITORIALE

UGO MALVAGNA

NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI. LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBIA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

SEDE DELLA REDAZIONE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836

Sostenibilità sociale del mercato, desertificazione bancaria e credito di prossimità

SOMMARIO: 1. Introduzione alla ricerca e note metodologiche. – 2. Correlazioni tra inclusione finanziaria, vulnerabilità della clientela e sostenibilità del mercato. – 3. Sostenibilità sociale e desertificazione bancaria. – 3.1. (*Segue*). Concettualizzazione della “vulnerabilità territoriale”. – 4. Una rinnovata centralità per le banche di prossimità. Criticità della riforma del credito cooperativo nella prospettiva della sostenibilità sociale. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione alla ricerca e note metodologiche

La disciplina del mercato bancario si caratterizza, com'è noto, per la sua elevata settorialità, tant'è che parte della dottrina argomenta, con riferimento alla stessa, in termini di *ordinamento*¹. Già la legge bancaria del 1926 (r.d.l. 7 settembre 1926, n. 1511, e r.d.l. 6 novembre 1926, n. 1830) aveva riconosciuto alla banca una specialità tale da differenziarla dall'impresa comune, all'epoca disciplinata dal solo codice di commercio². Le peculiarità proprie del comparto economico in esame, tuttavia, non devono indurre a trattarlo come settore avulso dal sistema, essendo – anzi – necessario ricondurne le specificità entro la logica dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico³. Anche per la materia bancaria si impone, allora, una lettura assiologicamente orientata, rispettosa dei principi ordinatori della costituzione economica. Nonostante, infatti, l'integrazione europea e internazionale ne abbia

¹ Cfr. M. DE POLI, *Il mercato bancario*, in P. CORRIAS e R. LENER (a cura di), *Manuale di Diritto dell'economia*, Torino, 2024, 155.

² Si veda E. BANI, *La disciplina del mercato finanziario*, in EAD., F. DI PORTO, G. LUCHENA ed E. SCOTTI (a cura di), *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, 2023, 328. Per una recente panoramica sull'evoluzione del diritto bancario, v. A. BROZZETTI, *Il diritto europeo della banca e della finanza tra passato e futuribile*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2023, 1, 6 ss.

³ Sull'unitarietà dell'ordinamento giuridico, nonostante la pluralità di fonti, si veda, su tutti, P. PERLINGIERI, *Complessità e unitarietà dell'ordinamento giuridico vigente*, in ID., *L'ordinamento vigente e i suoi valori*, Napoli, 2006, 5 ss. Con riferimento al mercato assicurativo, il quale comunque rappresenta una partizione del più ampio comparto finanziario, v. S. LANDINI e L. RUGGERI (a cura di), *Il mercato assicurativo nell'unitarietà dell'ordinamento giuridico*, Napoli, 2018, *passim*.

inciso l'originario impianto, permangono due direttrici fondamentali. La prima è rappresentata dal modello dell'*economia sociale di mercato*, in base al quale la libertà d'impresa, pur garantita, risulta assoggettata a regole di matrice pubblicistica, funzionali ad assicurarne correttezza ed efficienza, ma anche a correggerne le disfunzioni. L'aggettivo "sociale", d'altronde, chiarisce in modo inequivoco che non è la società a porsi al servizio del mercato, bensì quest'ultimo ad essere strumentale alla comunità e, dunque, alla persona⁴. La seconda direttrice attiene, invece, alla politica di coesione sociale, economica e territoriale, la quale impone alle istituzioni di adoperarsi per mitigare i divari esistenti tra aree ipersviluppate e zone marginali⁵.

Lungo questa linea interpretativa, si ritiene che l'ampia e pervasiva normazione in materia sostenibilità non economica – nella misura in cui ha ormai assunto un rilievo non trascurabile anche all'interno del mercato bancario⁶ – contribuisca ad agevolare l'attività dell'interprete

⁴ Cfr. S. AMOROSINO, *Le dinamiche del diritto dell'economia*, Pisa, 2018, 19 s.

⁵ S. AMOROSINO, *o.u.c.*, 20 s. Sul concetto di "territori marginali", v. *infra* § 3, spec. Nota 34.

⁶ Si tratta, in altri termini, della c.d. "finanza etica". Su tale concetto, nella letteratura economica, si vedano almeno G. FERRI e M. INTONTI, *SRI funds. I fondi eticamente orientati e la finanza sostenibile*, Roma, 2018, *passim*; R. ADAMO, *La finanza etica. Principi, strumenti e finalità*, Napoli, 2009, *passim*; L. BECCHETTI e L. PAGANETTO, *Finanza etica. Commercio equo e solidale*, Roma, 2003, *passim*. Per un'analisi giuridica, E. MACCHIAVELLO, *Possono esistere «banche etiche»? La nuova definizione normativa di «operatori di finanza etica e sostenibile» tra interesse sociale, scopo di lucro e normativa bancaria post-crisi*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2019, 189 ss.; R. COSTI, *Banca etica e responsabilità sociale delle banche*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2011, 165 ss.; F. CAPRIGLIONE, *Etica della finanza mercato globalizzazione*, Bari, 2004, *passim*; ID., *Etica della finanza e finanza etica*, Roma-Bari, 1997, *passim*. Nell'evoluzione del concetto, un ruolo decisivo – quantomeno in termini pratico-applicativi – ha avuto il Manifesto della finanza etica, redatto dall'Associazione Finanza Etica nel 1998, consultabile in *bancaetica.it*.

Sul rapporto tra etica ed economia, fondamentale il lavoro di A. SEN, *Etica ed economia*, Bari, 2003, *passim*. Ma anche L. BECCHETTI, L. BRUNI e S. ZAMAGNI, *Economia civile e sviluppo sostenibile*, Roma, 2019, *passim*; M. YUNUS, *Si può fare! Come il business sociale può creare un capitalismo più umano*, Milano, 2012, *passim*. In una prospettiva più strettamente giuridica, v. F. CAPRIGLIONE, *Clima energia finanza. Una difficile convergenza*, Torino, 2023, 133 ss., secondo il quale ci si avvia «verso una funzione innovativa della finanza», ove la regolamentazione e la supervisione – in considerazione del "fattore ambientale" – acquisiscono nuovi contenuti e significati. Ma anche M. SEPE, *Impresa e finanza tra etica e profitto*, in F.

in tale *reconductio ad unitatem*. La sostenibilità, infatti, con la previsione di obiettivi ambientali e sociali per il mercato, nonché di *governance* inclusiva ed equa per le imprese, sembra potersi apprezzare quale esplicitazione e concretizzazione di valori già acquisiti dal sistema ordinamentale⁷. Si pensi al principio personalistico e a quello di eguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3 cost., nonché alla funzione di utilità socio-ambientale dell'iniziativa economica privata sancita dall'art. 41 cost., e – con riguardo all'industria finanziaria – alla tutela del risparmio *ex art.* 47 cost.⁸, ma anche alla funzione sociale riconosciuta alla cooperazione a carattere mutualistico dall'art. 45 cost.⁹.

Muovendo da questa impostazione metodologica, con il presente scritto si intende offrire un'analisi delle attuali dinamiche del mercato bancario connesse alla dislocazione geografica degli intermediari, ritenendo che esse – lungi dall'esaurirsi in una mera questione di distribuzione territoriale dei servizi – chiamino in causa, più in profondità, il tema dell'inclusione finanziaria quale preconditione per l'effettivo esercizio di diritti costituzionalmente presidiati¹⁰. L'indagine sarà pertanto condotta sotto la lente prospettiva della sostenibilità

CAPRIGLIONE (a cura di), *Finanza, impresa e nuovo umanesimo*, 2006, 45 ss.; S. SCOTTI CAMUZZI, *Finanza etica ed etica della finanza. La "responsabilità sociale dell'impresa" nel settore della finanza*, in *Jus*, 2005, 103 ss.; G. OPPO, *Diritto dell'impresa e morale sociale*, in *Riv. dir. civ.*, 1992, 1, 15 ss.

⁷ Sul punto, si veda *infra* § 3.

⁸ Secondo F. CAPRIGLIONE, *Fonti normative*, in ID. (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Milano, 2010, 5, «la materia finanziaria e bancaria è riconducibile ad alcune disposizioni della Carta Costituzionale che alla medesima fanno riferimento nel disporre precetti normativi riguardanti vuoi «l'iniziativa economica» (art. 41), vuoi la «tutela del risparmio» (art. 47). L'evidente collegamento tra la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito, quali elementi integratori della nozione di attività bancaria, a base del nominato art. 47, e la proposizione di tale norma in termini di «specificazione» del precedente art. 41 [...] identificano, dunque, i presupposti logico giuridici a fondamento della costruzione normativa che ci occupa». Sulla portata precettiva e non già meramente programmatica delle norme costituzionali, si veda P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, Napoli, 4^a ed., 2020, 207 s.

⁹ Sulla funzione sociale della cooperazione, cfr. G. OPPO, *Costituzione e diritto privato nella "questione" cooperativa*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, I, 735 ss.; M. LIBERTINI, *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla "impresa sociale"*, in *Riv. soc.*, 2009, 1 ss.

¹⁰ Per le dovute argomentazioni, v. *infra* § 2.

sociale del mercato, partendo dall'assunto per cui la progressiva contrazione della presenza fisica delle banche sul territorio – segnatamente nelle aree già marginali o periferiche – imponga un vaglio critico circa il ruolo del sistema bancario nel promuovere la coesione sociale, economica e territoriale.

2. Correlazioni tra inclusione finanziaria, vulnerabilità della clientela e sostenibilità del mercato

L'inclusione finanziaria rappresenta una tematica di crescente interesse per gli studi giuridici, identificabile – in senso ampio – con la quota di individui e imprese in grado utilizzare efficacemente i servizi forniti da operatori di banca e finanza¹¹. Si tratta di un argomento suscettibile di essere analizzato da una pluralità di prospettive, poiché molteplici sono le ragioni idonee a collocare un soggetto in una situazione di difficoltà nell'accesso ai mercati regolamentati¹². La principale chiave di lettura in materia indaga i problemi connessi alla “bancabilità” del cliente, da intendersi come insieme di connotazioni individuali che non lo rendono un *buon* acquirente per l'operatore professionale, il quale – conseguentemente – non risulta disposto a offrirgli i propri prodotti, escludendolo così dalla contrattazione¹³.

¹¹ Nella letteratura economica, cfr. M. BIANCO, D. MARCONI, A. ROMAGNOLI e M. STACCHINI, *Challenges for financial inclusion: the role for financial education and new directions*, in *Questioni di economia e finanza*, Occasional papers della Banca d'Italia, Roma, 2022, 5; G. BETTIN, C. PIGINI e A. ZAZZARO, *Financial Inclusion and Poverty Transitions: An Empirical Analysis for Italy*, Working papers del Centre for Studies in Economics and Financial, Napoli, 2020, 577, 6 ss. In una prospettiva internazionale, si veda R. SAHAY, M. ČIHÁK, P. N'DIAYE, A. BARAJAS, R. BI, D. AYALA, Y. GAO, A. KYOBE, L. NGUYEN, C. SABOROWSKI, K. SVIRYDZENKA e S.R. YOUSEFI, *Financial Inclusion: What Have We Learned So Far? What Do We Have to Learn?*, Working papers del Fondo Monetario Internazionale, Washington, 2020, 157, 1 ss.

¹² Sulla poliedricità del concetto di inclusione finanziaria, si veda R. SAHAY, M. ČIHÁK, P. N'DIAYE, A. BARAJAS, S. MITRA, A. KYOBE, Y. MOOI e R. YOUSEFI, *Financial inclusion: Can it meet multiple macroeconomic goals?*, Staff Discussion Note del Fondo Monetario Internazionale, 2015, 17, 1 ss.

¹³ In argomento, senza pretesa alcuna di esaustività, cfr. B. RUSSO, *Diritto dell'economia tra valori costituzionali e inclusione sociale: nuovi strumenti di soft law e regolazione etica dei mercati*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2025, 4, 418 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Inclusione finanziaria e fenomeni migratori*, in *Persona e*

Bisogna rilevare, in effetti, che – in un contesto di crescente “finanziarizzazione” delle società – un alto livello di inclusione finanziaria si attegga a strumento decisivo di socialità, presupposto per la partecipazione della persona all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese¹⁴. La facilità di accesso al mercato *de quo*, pertanto, non si esaurisce in problematiche di ordine tecnico, ma diviene questione di coesione sociale, configurando uno dei parametri attraverso i quali misurare il grado di benessere di una determinata collettività¹⁵.

L’inclusione finanziaria, allora, risulta strettamente correlata ai profili di vulnerabilità della clientela¹⁶, i quali rappresentano una «minaccia all’autodeterminazione, per l’inserimento instabile delle persone nei sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse»¹⁷. Nonostante, infatti, il concetto di vulnerabilità sia

Mercato, 2024, 895 ss.; P. CORRIAS (a cura di), *I soggetti vulnerabili nella disciplina comune e nei mercati regolamentati*, Napoli, 2022, *passim*; G. MATTARELLA, *L’inclusione finanziaria degli immigrati. La tutela del consumatore vulnerabile nei servizi bancari*, Torino, 2021, 1 ss.; A. GENTILI, *La vulnerabilità sociale. Un modello teorico per il trattamento legale*, in *Riv. crit. Dir. priv.*, 2019, 41; G. BERTI DE MARINIS, *La tutela del cliente «vulnerabile»*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2018, 651 ss.

¹⁴ V. G. CARAPEZZA FIGLIA, *o.c.*, 896, il quale rileva come «[l]’intermediazione degli strumenti finanziari risulta [...] indispensabile per l’accesso al consumo di beni e servizi, la fruizione degli interventi di assistenza e sicurezza sociale, la prestazione dei servizi di interesse generale, l’inserimento nel mercato del lavoro, sì da condizionare fortemente il godimento di numerosi diritti e libertà fondamentali, oltre al grado di inclusione dell’individuo nelle composite e articolate reti comunitarie».

¹⁵ Lo stretto legame tra esclusione finanziaria e inclusione sociale è evidenziato dalla EUROPEAN COMMISSION. DIRECTORATE-GENERAL FOR EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES, *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, 2008, 4 ss., che definisce l’esclusione finanziaria come «a process whereby people encounter difficulties accessing and/or using financial services and products in the mainstream market that are appropriate to their needs and enable them to lead a normal social life in the society in which they belong».

¹⁶ Sul tema, G. BERTI DE MARINIS, *La tutela del cliente «vulnerabile»*, cit., 651 ss.; D. CERINI, *Soggetti fragili e vulnerabili ed assicurazioni*, in P. CORRIAS (a cura di), *I soggetti vulnerabili nella disciplina comune e nei mercati regolamentati*, cit., 109 ss.

¹⁷ Così A. GENTILI, *La vulnerabilità sociale. Un modello teorico per il trattamento legale*, cit., 41, ripreso da P. CORRIAS, *Il mercato come risorsa della persona vulnerabile*, in ID. (a cura di), *I soggetti vulnerabili nella disciplina comune e nei mercati regolamentati*, cit., 9.

tradizionalmente riferito al professionista, con precipua attenzione all'esposizione dell'impresa a rischi idonei a comprometterne la stabilità economica¹⁸, la recente introduzione degli standard di sostenibilità ambientale, sociale e di *governance* (nel prosieguo, *breviter*, fattori ESG) nelle dinamiche distributive dei prodotti finanziari ne ha determinato l'estensione anche alla clientela. In altre parole, accanto al consolidato assetto della sostenibilità economica e patrimoniale degli intermediari, si impone la considerazione di un distinto – ma non meno rilevante – profilo di sostenibilità sociale, attento alle ricadute della struttura del mercato sui soggetti più esposti al rischio di esclusione finanziaria.

Emerge, dunque, come la sostenibilità stia contribuendo alla trasformazione del sistema economico, orientandolo verso il c.d. “capitalismo degli *stakeholder*”¹⁹ e così ponendosi a fondamento di una rinnovata concezione della responsabilità sociale dell'impresa²⁰. Sicché, pure le banche, nell'esercizio della loro attività economica, sono tenute a considerare non soltanto gli interessi degli azionisti

¹⁸ Su questo angolo visuale, R. D'AMBROSIO, *La stabilità finanziaria tra gli obiettivi della legislazione dell'Unione sui mercati finanziari, Sevif e Unione bancaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, 1469 ss. Rileva come la stabilità degli operatori finanziari risulti funzionale a garantire l'accesso al mercato finanziario, F. SARTORI, *Disciplina dell'impresa e statuto contrattuale: il criterio della “sana e prudente gestione”*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2017, 131 ss.

¹⁹ Il “capitalismo degli *stakeholder*” è stato teorizzato da Robert Edward Freeman a partire dagli anni '80 del XX secolo (R.E. FREEMAN, *Strategic management: a Stakeholder Approach*, Cambridge, 1984, *passim*).

²⁰ Sulla responsabilità sociale d'impresa, si veda – *ex multis* – F. CAPRIGLIONE, *Responsabilità sociale d'impresa e sviluppo sostenibile*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, 1, 1 ss.; U. TOMBARI, *Corporate Social Responsibility (CSR) environmental, social governance (ESG) e “scopo della società”*, in *Riv. dir. comm.*, 2021, 1, 225 ss.; M. LIBERTINI, *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell'impresa*, in *Riv. soc.*, 2009, 1, 26 ss.; G. CONTE, *La responsabilità sociale d'impresa*, Bari, 2008, *passim*.

Con riferimento specifico al mercato creditizio, si veda A. ANTONUCCI, *La responsabilità sociale e l'impresa bancaria*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *o.u.c.*, 175 ss. L'a. rileva come si tratti di un concetto difficilmente comprensibile con i tradizionali strumenti d'analisi del giurista, poiché identificabile in un fenomeno e non già in una fattispecie.

(*shareholder*)²¹, ma altresí le prerogative dei soggetti indirettamente condizionati dalla medesima attività d'impresa, tra i quali rientrano certamente i clienti o potenziali tali²². Da ciò l'affermarsi della nuova – seppure ancóra “sfumata” – categoria del “cliente vulnerabile” ovvero di colui che versi in una situazione di particolare difficoltà nell'accesso ai servizi finanziari²³. Nel comparto economico in esame, infatti, la vulnerabilità non pone soltanto problemi di “vendite abusive” da parte degli intermediari, rappresentando – invero – un elemento generatore di marginalizzazione dal mercato²⁴. Le cause di esclusione, si badi, possono essere molteplici ed eterogenee tra loro: si pensi alle condizioni di salute, all'età, al grado di istruzione, ai livelli di reddito, alla precarietà lavorativa o anche all'alfabetizzazione digitale del soggetto.

²¹ V. R. CARATOZZOLO, *Il rilievo dei fattori ESG nell'attività delle banche*, in A. BROZZETTI, G. LUCHENA e A. URBANI, *Diritto, economia e governi dei mercati regolati*, tomo III, Bari, 2026, 905 ss.

²² La centralità degli intermediari creditizi nel processo di cambiamento in chiave sostenibile del sistema economico è rilevata da F. SARTORI, *Attività bancaria e processi di transizione*, in *Riv. trim. dir. econ.*, suppl., 2024, 1, 276 ss.; ma anche in ID., *Fattori ESG e impresa bancaria di prossimità: criticità e prospettive di un modello a taglia unica*, ivi, suppl. 3, 2024, 137, ove l'a. rileva, con riferimento alla sostenibilità, come «un quadro normativo di tale complessità richiede un'attenta declinazione in sede applicativa, al fine di garantire che gli obiettivi di sostenibilità siano perseguiti senza compromettere la competitività e la stabilità delle imprese bancarie, specie quelle di dimensioni ridotte». Secondo F. CAPRIGLIONE, *Il sistema finanziario verso una transizione sostenibile*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2021, 2, 243, «[s]i assiste attualmente ad un'incisiva integrazione dell'assetto teleologico che connota la funzione della finanza rispetto alla sua originaria formulazione, circoscritta in un ambito meramente tecnico. Essa evidenzia, infatti, una crescente correlazione col miglioramento delle condizioni di sviluppo – e, dunque, di vita – della società civile; sicché, per quanto la logica operativa sottesa all'attività che ne connota l'essenza resta sempre orientata alla crescita del sistema produttivo, può oggi riconoscersi alla medesima un'interazione sul sociale in grado di riflettersi sul relativo ruolo».

²³ Cfr. G. BERTI DE MARINIS, *La vulnerabilità nei mercati regolamentati*, in P. CORRIAS (a cura di), *o.c.*, 92 s., il quale segnala gli altri due aspetti “intaccati” dall'introduzione dei fattori di sostenibilità nei mercati regolamentati: 1) la circostanza secondo cui i fattori ESG rappresentano, oggi, dei rischi da valutare nelle dinamiche d'impresa finanziaria (profilo soggettivo); 2) la necessità di realizzare e distribuire prodotti ESG *compliant* (profilo oggettivo).

²⁴ La problematica, dunque, è quella dell'esclusione finanziaria, come ben evidenziato da G. BERTI DE MARINIS, *La vulnerabilità nei mercati regolamentati*, in P. CORRIAS (a cura di), *o.c.*, 98.

Queste si identificano, a ben vedere, con attributi di tipo soggettivo, potenzialmente caratterizzanti il profilo del singolo cliente e attinenti alla sua situazione sociale ed economico-patrimoniale.

L'introduzione dei fattori ESG in ambito finanziario, in sintesi, ha contribuito nell'estendere il concetto di vulnerabilità – prima limitato al solo profilo di esposizione ai rischi di mercato dell'intermediario – anche alla clientela, rispetto alla quale tale condizione può comportare il mancato accesso ai servizi ivi negoziati. Se così è, il grado di inclusione finanziaria diviene, perciò, un "pilastro" fondante la costruzione di un mercato bancario effettivamente sostenibile. Lo stesso legislatore europeo, con la direttiva 2024/1760/UE, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità²⁵, correla

²⁵ Il *framework* normativo eurounitario in tema di sostenibilità include, a livello generale, la direttiva 2022/2464/UE, che disciplina la rendicontazione standardizzata delle performance ambientali, sociali e di *governance* (c.d. CSRD); la direttiva 2024/1760/UE, menzionata nel testo, sulla responsabilità sociale d'impresa, che mira a prevenire e ridurre gli impatti sui diritti umani e sull'ambiente nelle catene di valore (c.d. CSDDD).

Con riguardo al comparto finanziario, invece, vanno citati il regolamento (UE) n. 852/2020, introduttivo di un sistema di classificazione delle attività economiche considerate ecocompatibili (c.d. Regolamento Tassonomia UE); il regolamento (UE) n. 2088/2019, sulla *disclosure* di sostenibilità per i prodotti finanziari (c.d. SFDR); il regolamento (UE) n. 3005/2024, relativo ai fornitori di rating ESG che operano nell'UE; il regolamento (UE) n. 2631/2023, sugli standard per le obbligazioni *green*. Da ultimo, è intervenuta la direttiva 2026/4707UE, recante il c.d. Pacchetto Omnibus I, che modifica le direttive CSRD e CSDDD, riducendo gli oneri amministrativi e il campo di applicazione dei citati atti normativi.

L'integrazione delle considerazioni sulla sostenibilità è stata inizialmente riconosciuta, in chiave ambientale, dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente del 1965, il quale sottolineava l'esigenza di armonizzare le strategie economiche con la tutela dell'ambiente. Sono stati, poi, il "Rapporto Brundtland" del 1987 e l'"Agenda 21" del 1992 a delineare ulteriormente il concetto di sviluppo sostenibile nella triplice dimensione economica sociale e ambientale. Ulteriori tappe significative negli sforzi internazionali in tema di sostenibilità sono rappresentati dall'istituzione della Commissione per lo Sviluppo Sostenibile del 1993, dall'adozione del Piano di attuazione di Johannesburg del 2002, nonché dall'introduzione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio 2001. Da ultimo, com'è noto, l'impegno per un futuro sostenibile ha assunto una portata globale complessiva per via dell'adozione nel 2021, da parte dell'ONU, dell'agenda "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030". I 17 obiettivi di cui all'Agenda 2030 sono stati ripresi anche dalla strategia "Europa 2030" dell'Unione europea.

espressamente il tema dell'inclusione alla sostenibilità bancaria, evidenziandone la rilevanza in termini di protezione della clientela²⁶. Nell'assetto normativo unionale, perciò, si riconosce che la condotta delle imprese – in tutti i settori dell'economia – sia fondamentale per il conseguimento degli obiettivi ESG²⁷, attribuendo così un ruolo di rilievo anche alle organizzazioni private nel concorrere al grado di benessere di una comunità, posto che le azioni dell'impresa incidono non solo sugli *stakeholder* diretti, bensì sulla società nel suo complesso²⁸.

3. *Sostenibilità sociale e desertificazione bancaria*

La sostenibilità – com'è noto – si declina nella componente ambientale (E), tesa a promuovere un minore impatto delle attività antropiche sugli ecosistemi, nel fattore sociale (S), riferibile all'inclusione e al benessere dei cittadini, nonché alla tutela dei diritti

La dottrina è concorde nel ritenere che l'integrazione dei valori di sostenibilità, seppure abbia comportato l'emergere di nuovi parametri ordinatori dell'attività d'impresa, non ne ha alterato lo scopo istituzionale, ancora rappresentato dall'essenza lucrativa. In questi termini, G. FERRI J., *Scopo di lucro e sostenibilità*, cit., 77 ss., A. SACCO GINEVRI, *Divagazioni su Corporate governance e sostenibilità*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, 1, 83 ss.; R. COSTI, *Sostenibilità e scopo della società*, in *Banca, impr. soc.*, 2023, 3, 503 ss.

²⁶ Così il considerando 6 della direttiva 2014/17/UE/, il quale sancisce che «[l]a presente direttiva dovrebbe [...] realizzare un mercato interno più trasparente, efficiente e competitivo, grazie a disposizioni uniformi, flessibili ed eque per i contratti di credito relativi a beni immobili, promuovendo sostenibilità nell'erogazione e assunzione dei prestiti e l'inclusione finanziaria e garantendo dunque ai consumatori un elevato livello di protezione».

²⁷ In questi termini, il considerando 4 della direttiva 2024/1760/UE, cit., ma cfr. anche il considerando 8, secondo cui «Gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, adottati da tutti gli Stati membri dell'ONU nel 2015, comprendono la promozione di una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile. L'Unione si è prefissa lo scopo di conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Il settore privato contribuisce a tali obiettivi». Il riferimento agli obiettivi di sostenibilità dell'Unione europea, dunque, si fonda sul riconoscimento dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile di cui all'Agenda 2030 ONU, nonché sugli obiettivi prefissati con l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

²⁸ In argomento, cfr. A. MERTA-STASZCZAK e K. WALECKA-JANKOWSKA, *Social dimension of sustainable development and social outcomes of businesses*, in *Studies in logic, grammar and rhetoric* 69 (82) 2024, 589 ss.

umani e, da ultimo, nell'elemento di governo societario (G), attinente al rispetto, da parte delle imprese, di politiche di diversità, eguaglianza e indipendenza nella composizione societaria, ma anche di proporzionalità ed equità nelle remunerazioni dei dirigenti²⁹.

La dimensione sociale rappresenta il profilo giuridicamente meno indagato, probabilmente in ragione della difficoltà nel circoscriverne il perimetro oggettivo³⁰. La *social sustainability*, infatti, implica un'articolazione tematica estremamente eterogenea, che ricomprende profili quali la salute e la sicurezza sul lavoro, la parità di genere, l'inclusione sociale, la giustizia redistributiva, nonché l'impatto delle attività economiche sui territori e sulla società³¹. Si tratta, a ben vedere, di una pluralità di aspetti idonei a incidere sul livello di benessere dell'individuo all'interno della comunità. Il fattore sociale (S), allora, viene in rilievo quale concetto di natura relazionale, poiché mette in connessione il soggetto con la comunità di riferimento e, dunque, con il territorio ove la persona stessa esiste. È proprio in tale correlazione che risiede l'aspetto centrale della questione: la sostenibilità sociale è misurabile – e, dunque, concretamente applicabile – soltanto in rapporto a un territorio e a una collettività ben determinati³². Con

²⁹ Per alcune interessanti considerazioni sul rapporto tra attività economiche ed equilibrio ecologico, cfr. M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica: quale "bilanciamento"?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2024, 1, 48 ss.; A. BROZZETTI, *La transizione verde europea e lo sviluppo sostenibile: rinnovate coordinate di fondo per sistema finanziario e imprese*, in *Dir. banca e merc. fin.*, 2022, 1, 411 ss.; C. BRESCIA MORRA, *Chi salverà il pianeta? Lo Stato o le grandi "corporation"?* *Esg: una formula ambigua e inutile*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, 4, suppl., 78 ss.

³⁰ Sulla sostenibilità sociale, v. F. COSTANTINO, *La sostenibilità sociale come fulcro del paradigma ESG e delle politiche di sviluppo sostenibile: una prospettiva costituzionalmente orientata*, in *Dem. dir. soc.*, 2025, 1, 73 ss.

Riferimenti "fondativi" per la concettualizzazione e delimitazione della declinazione sociale della sostenibilità sono rinvenibili negli studi di S. VALLANCE, H.C. PERKINS e J. DIXON, *What is social sustainability? A clarification of concepts*, in *Geoforum*, 2011, 42(3), 342 ss.; J. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, *passim*; B. LITTIG ed E. GRIESSLER, *Social sustainability: a catchword between political pragmatism and social theory*, in *International Journal of Sustainable Development*, 2005, 8(1), 65 ss.

³¹ Cfr. S. VALLANCE, H.C. PERKINS e J. DIXON, *What is social sustainability? A clarification of concepts*, cit., 342 ss.

³² La dimensione geografica e comunitaria della sostenibilità è costantemente evidenziata dalla letteratura. Sul punto, cfr. F. COSTANTINO, *La sostenibilità sociale come fulcro del paradigma ESG*, cit., 82; A. MERTA-STASZCZAK e K. WALECKA-

riferimento al mercato bancario, ciò significa – in altri termini – considerare la capacità del sistema di garantire un accesso al credito inclusivo e territorialmente equilibrato, funzionale alla coesione economico-sociale delle comunità³³.

In questa prospettiva, uno dei profili che incide – nei fatti – sulla sostenibilità sociale del mercato bancario riguarda le modalità di interazione delle banche con la clientela. Emerge, in tale ambito, il ruolo assolto dallo sportello bancario o, più propriamente, dalla filiale. Questa ha rappresentato storicamente un punto d’incontro fondamentale tra la domanda e l’offerta di servizi finanziari, soprattutto per le famiglie e le piccole e medie imprese: il luogo ove una giovane coppia richiede un mutuo per realizzare il proprio progetto familiare o un anziano preleva la pensione per il sostentamento quotidiano, ma anche la sede di discussione delle condizioni di finanziamento per il piccolo imprenditore che intenda ampliare la propria intrapresa economica³⁴.

Ciò nondimeno, le attuali dinamiche del mercato bancario rischiano di compromettere la tradizionale funzione sociale ed economica della filiale, intesa quale presidio fisico di prossimità per l’accesso

JANKOWSKA, *Social dimension of sustainable development and social outcomes of businesses*, cit., 589 ss.; S. VALLANCE, H.C. PERKINS e J. DIXON, *o.c.*, 343; B. LITTIG ed E. GRIESSLER, *o.c.*, 2 ss.

³³ Questa è una delle varie declinazioni del concetto di “finanza etica”, all’interno del quale vanno ricondotte le argomentazioni sulla sostenibilità anche del mercato bancario. Cfr. D. SCHOENMAKER e W. SCHARAMADE, *Principles of Sustainable Finance*, Oxford, 2019, *passim*.

³⁴ È stato empiricamente dimostrato che una maggiore accessibilità ai servizi di intermediazione bancaria e finanziaria rappresenta un fattore decisivo per un più alto livello di crescita economica. Si vedano R.J. BARRO e X. SALA-I-MARTIN, *Convergence*, in *Journal of Political Economy*, 1992, 100, 2, 223 ss.; R.G. KING e R. LEVINE, *Finance and Growth: Schumpeter might be right*, in *The quarterly Journal of Economics*, 1993, 108, 3, 717 ss.; R. LEVINE e S. ZERVOS, *Stock markets, banks, and economic growth*, in *American Economic Review*, 1998, 88, 3, 537 ss.; P. WACHTEL e P.L. ROUSSEAU, *What is happening to the impact of financial deepening on economic growth?*, in *Economic Inquiry*, 2011, 49, 1, 276 ss. Con specifico riferimento al contesto italiano, L. DALLA PELLEGRINA, *Intermediazione bancaria e crescita nelle province italiane*, in *Decimo rapporto sul sistema finanziario italiano*, Roma, 2005, 53 ss., rileva un rapporto causale positivo tra presenza di intermediari bancari e crescita economica, ancor più significativo rispetto alle aree connotate da una presenza importante di banche cooperative.

dell'utente ai servizi ivi negoziati. Nonostante sia circostanza nota che il mercato bancario non si distribuisca in modo omogeneo sul territorio, ma tenda a concentrarsi nelle aree economicamente più dinamiche, lasciando progressivamente scoperte le zone “periferiche”³⁵, occorre tuttavia rilevare come – negli ultimi due decenni – il ridimensionamento della presenza fisica degli istituti di credito nei territori abbia subito una decisa accelerazione. Nel 2008 si contavano in Italia ben 33.149 sportelli bancari, mentre oggi il numero complessivo delle filiali è sceso a 19.140³⁶. È in atto, dunque, un graduale processo di arretramento della presenza fisica e relazionale degli intermediari, soprattutto dalle aree a minore densità economica e demografica, generalmente definito nei termini di “desertificazione bancaria”³⁷. Per avere contezza dell'entità del fenomeno, è sufficiente richiamare alcuni dati. Sotto il profilo geografico, i comuni italiani senza di filiali bancarie sono 3.457, pari al 44% del totale, mentre in un ulteriore 24% (1.894 comuni) residua un solo sportello³⁸. In termini socio-demografici, tale dato si traduce in 4.889.380 persone prive di un punto bancario-finanziario di prossimità e in ben 6.580.531 che risiedono in comuni serviti da una sola filiale³⁹.

Quanto evidenziato si ripercuote con effetti negativi soprattutto su talune fasce della popolazione: si pensi agli anziani, di norma privi delle competenze informatiche adeguate a consentire loro di sostituire lo

³⁵ Si tratta, tecnicamente, di aree caratterizzate da una bassa accessibilità ai servizi essenziali e da una distanza relazionale elevata (misurata in tempi di percorrenza e reti di trasporto) rispetto ai principali centri urbani. In argomento, si veda G. CARROSIO, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Roma, 2019.

³⁶ Sono i dati ufficiali forniti da BANCA D'ITALIA, *Banche e istituzioni finanziarie: finanziamenti e raccolta per settori e territori*, 31 dicembre 2025, consultabile in *bancaditalia.it*. Si badi, il fenomeno della progressiva chiusura degli sportelli bancari non è un fenomeno specificamente italiano. In Gran Bretagna, ad esempio, già a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso si è avviato un processo di chiusura graduale dei presidi bancari fisici.

³⁷ Sul fenomeno dell'arretramento del presidio bancario di prossimità e sulle sue ricadute territoriali, cfr. D. CRIVELLARI, *L'insegnamento di Raffaele Mattioli e l'eclissi delle banche di prossimità. Un'ipotesi di compromesso*, in *Banca impr. soc.*, 2022, 1, 49 s.; I. GARRÌ, *The effects of bank branch closures on credit relationships*, Working Papers di Banca d'Italia, n. 1254, 2019, *passim*.

³⁸ FONDAZIONE FIBA, FIRST CISL, *Osservatorio sulla desertificazione bancaria*, 2025, consultabile in *firstcisl.it*.

³⁹ FONDAZIONE FIBA, FIRST CISL, *Osservatorio sulla desertificazione bancaria*, cit.

sportello fisico con il *digital banking*⁴⁰. Per di più, in un Paese come l'Italia, caratterizzato da una popolazione anziana in costante aumento, il problema rischia di assumere, nel prossimo futuro, una portata assai vasta⁴¹. L'arretramento territoriale del sistema bancario nazionale, tra l'altro, non sembra essere la conseguenza dell'incremento nell'utilizzo degli stessi servizi di *internet banking* da parte della clientela. Tale aumento, beninteso, non varrebbe a giustificare la desertificazione in atto, ma quantomeno ne mitigherebbe le esternalità negative. Occorre rilevare, infatti, come in Paesi equiparabili all'Italia sotto il profilo economico e sociale – ma connotati da livelli ben più elevati di bancarizzazione digitale, soprattutto nelle fasce anziane della popolazione – non si registri una propensione alla chiusura delle filiali pari a quella che caratterizza la realtà italiana⁴². La desertificazione

⁴⁰ AGCOM, *Relazione di monitoraggio in materia di alfabetizzazione mediatica e digitale*, 2025, ma anche AGCOM, *I fabbisogni di alfabetizzazione mediatica e digitale*, 2025, entrambi consultabili in *agcom.it*. L'Autorità evidenzia come tra gli anziani (popolazione over 60) si registri il minor livello di utilizzo di strumenti digitali con accesso a internet. Il 64,1% degli anziani, inoltre, non ha alcuna consapevolezza del ruolo degli algoritmi di raccomandazione e ben l'83% degli stessi ha un livello nullo o scarso di alfabetizzazione algoritmica. In sintesi, si rileva che «per quanto riguarda gli anziani, i dati testimoniano una maggiore vulnerabilità che suggerisce di puntare su iniziative mirate a sviluppare una maggiore comprensione dell'ambiente mediale, anche attraverso interventi specifici su concreti aspetti e strumenti delle piattaforme online più utilizzate» (AGCOM, *I fabbisogni di alfabetizzazione mediatica e digitale*, cit., 20).

È opportuno rilevare, tuttavia, come le tecnologie digitali, incidendo sulla domanda e l'offerta di prodotti e servizi finanziari, possano plasmare il concetto stesso di inclusione finanziaria, divenendone un fattore determinante. Sul punto, M. BIANCO, D. MARCONI, A. ROMAGNOLI e M. STACCHINI, *Challenges for financial inclusion*, cit., 7; S. CLAESSENS e L. ROJAS-SUAREZ, *A Decision Tree for Digital Financial Inclusion Policymaking*, Working papers del Centre for Global Development, Washington, 2020, 525, 98 s.

⁴¹ L'Istat, con il report «Previsione della popolazione residente e delle famiglie», del 24 luglio 2024, rileva che «[n]el 2050 le persone di 65 anni e più potrebbero rappresentare il 34,5% del totale secondo lo scenario mediano, mentre l'intervallo di confidenza al 90% presenta un minimo del 33,1% e un massimo del 35,8%. Una significativa crescita è attesa anche per la popolazione di 85 anni e più, quella all'interno della quale si concentrerà una più importante quota di individui fragili, dal 3,8% nel 2023 al 7,2% nel 2050 con margini di confidenza tra il 6,4 e l'8%» (p. 4). Il documento è consultabile in *demostat.istat.it*.

⁴² È quanto rilevato da M. ZAMBOI, *Comuni senza filiali. Anziani esclusi dal digitale e microimprese più fragili: così il credito si ritira dai territori*, in

bancaria, allora, sembra doversi ricondurre più a scelte aziendali, ispirate a una logica di riduzione dei costi e di massimizzazione dei profitti, secondo il tradizionale paradigma del “capitalismo degli *shareholder*”⁴³.

Il fenomeno in esame – oltre alle problematiche di tipo sociale evidenziate – comporta anche la riduzione della possibilità di accesso locale ai servizi bancari e finanziari per numerose piccole e medie imprese (PMI), le quali si trovano così a operare in difetto di quella che, per le stesse, costituisce una vera e propria infrastruttura operativa⁴⁴. Nel 2025 le imprese con sede in comuni privi di sportello bancario erano quasi 300.000, cui si aggiungono centinaia di migliaia di realtà operanti in contesti territoriali serviti da una sola filiale⁴⁵. In altri termini, una parte significativa del tessuto produttivo nazionale svolge oggi la propria attività economica in una condizione di crescente fragilità finanziaria. La chiusura di una filiale, infatti, determina per

L'Eurispes.it, 2026, consultabile in *leurispes.it*, la quale rileva che «[i]l confronto europeo smentisce anche l'idea che in presenza di competenze e adozione del canale digitale, l'*internet banking* sostituisca automaticamente lo sportello fisico, diventando invece complementare ad esso: in Francia, ad esempio, il tasso di bancarizzazione digitale della popolazione è al 78,3% e l'uso di *internet banking* dopo i 64 anni era superiore al 56% già nel 2024 (33,9% per l'Italia nello stesso anno), ma la rete di sportelli conta 48 filiali ogni 100.000 abitanti, mentre in Italia si scende a 33 e, anche la Spagna, con tassi di adozione dei servizi finanziari digitali simili a quelli francesi, non ha vissuto una desertificazione bancaria paragonabile a quella italiana».

⁴³ Il riferimento è al pensiero di Milton Friedman, uno dei più celebri economisti del '900, figura di riferimento del neoliberismo e teorico del “capitalismo degli *shareholder*”. L'a., nel suo *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits* (in *The New York Times Magazine*, 1970, 173 ss.) ritiene che lo scopo legittimo dell'impresa sia quello di generare profitti per gli azionisti e che nessuna responsabilità sociale sia attribuibile alla stessa, se non la massimizzazione dei profitti.

⁴⁴ I. GARRÌ, *The effects of bank branch closures on credit relationships*, cit., 21, evidenzia come «branch closures cause changes to the local banking structure (e.g., by reducing the intensity of bank competition), which may lower access to credit in the area in the future». Con riferimento agli Stati Uniti d'America, H.L. GUYEN, *Are credit markets still local? Evidence from Bank Branch Closings*, in *Applied economics*, 11(1), 1 ss., dimostra empiricamente l'incidenza negativa derivante dalla chiusura delle filiali bancarie sul livello di nuovi prestiti alle piccole e medie imprese operanti nel territorio di riferimento del presidio dismesso.

⁴⁵ M. ZAMBOI, *Comuni senza filiali. Anziani esclusi dal digitale e microimprese più fragili: così il credito si ritira dai territori*, cit., su dati di Banca d'Italia.

l'imprenditore l'impossibilità di interloquire con un soggetto che ne conosca l'impresa, i cicli stagionali e le potenzialità, con conseguenze che si sostanziano – a mero titolo esemplificativo – in tempi di risposta più lunghi, in una minore disponibilità al finanziamento e in una crescente difficoltà di accesso ai servizi di consulenza⁴⁶. La progressiva riduzione di presidi bancari fisici, pertanto, oltre a costituire un problema sotto il profilo dell'accesso a servizi finanziari di base – oggi divenuti essenziali –, rischia di sostanzarsi in un problema di competitività per il “sistema Paese”, connotato da una rilevante presenza di PMI⁴⁷.

3.1. (Segue). *Concettualizzazione della “vulnerabilità territoriale”*

La desertificazione bancaria, sottraendo alle comunità un'infrastruttura per l'accesso locale al credito e per l'iniziativa economica, alimenta una peculiare forma di vulnerabilità, da apprezzarsi non già in chiave meramente individuale, bensì comunitaria, poiché incidente su un'intera area geografica⁴⁸. Il

⁴⁶ Tali circostanze sono state empiricamente dimostrate, per la realtà statunitense, da H.L. GUYEN, *Are credit market still local? Evidence from Bank Branch Closings*, cit., 1. Ma anche nel contesto italiano, I. GARRÌ, *The effects of bank branch closures on credit relationships*, cit., 15 s., rileva come la chiusura dell'unica filiale di una banca in un dato territorio abbia effetti negativi per il mantenimento della relazione banca-cliente e, dunque, per l'accesso ai servizi forniti da quell'operatore. Tra l'altro, si evidenzia come il tasso di interruzione delle relazioni è tanto più alto quanto più distante si trovi un'altra filiale della medesima banca.

⁴⁷ Si consideri che in Italia le piccole e medie imprese (PMI) rappresentano più del 90% del tessuto economico e produttivo nazionale. Nel 2023 le imprese con almeno 3 e meno di 249 dipendenti erano 1.017.649, alle quali si aggiungono le microimprese con 1 o 2 impiegati per un totale di circa 5 milioni di attività. Le grandi imprese (con più di 250 addetti), invece, erano appena 3.969. I dati sono ricavati da ISTAT, *Censimento permanente delle imprese 2023: primi risultati*, Roma, 14 novembre 2023, consultabile in *istat.it*.

⁴⁸ Gli studi che collegano la chiusura delle filiali bancaria al fenomeno dell'esclusione finanziaria e all'aumento delle disuguaglianze territoriali costituiscono un'importante linea di ricerca della geografia economica anglosassone. In argomento, si vedano, A. LEYSHON, S. FRENCH e P. SIGNORETTA, *Financial exclusion and the geography of bank and building society branch closure in Britain*, in *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2008, 33(3), 447 ss.; J.N. MARSHALL, *Financial institutions in disadvantaged areas: a comparative analysis of policies encouraging financial inclusion in Britain and the United State*, in

presupposto di fondo da cui muovere è, evidentemente, quello di ritenere che l'assenza di una succursale di banca possa rappresentare un motivo di esclusione finanziaria⁴⁹. Il problema non attiene alla creazione di prodotti inclusivi, ma alle modalità di erogazione sul territorio dei servizi finanziari. Lungo tale linea interpretativa, il ridimensionamento della rete agenziale degli istituti di credito va riguardato nell'alveo della sostenibilità sociale in ragione del rischio di ricadute negative sui livelli di inclusione socio-economica, che rappresenta oggi un *elemento chiave* nel raggiungimento degli obiettivi ESG di un determinato mercato. La *social sustainability*, infatti, impone di ripensare il territorio non già e non soltanto come mera area geografica, bensì come un sistema sociale complesso, connotato da relazioni tra una pluralità di attori, quali le istituzioni, le imprese e le persone⁵⁰.

L'esclusione finanziaria legata a fattori geografici rappresenta una problematica crescente, posto che aumentano – come visto – le porzioni di territorio e, dunque, di comunità privi di presidi finanziari fisici⁵¹. Quella che viene in rilievo è una vulnerabilità di tipo “territoriale”, la cui specificità risiede nella circostanza in base alla quale la condizione di debolezza del cliente non discende da una sua connotazione soggettiva, quanto – invece – da fattori di ordine geografico o demografico, come tali esterni alla persona stessa, che inducono gli operatori professionali a dismettere la presenza fisica in quel luogo. A

Environment and Planning A, 2004, 36(2), 241 ss.; A. LEYSHON e N. THRIFT, *Access to financial services and financial infrastructure withdrawal: problems and policies*, in *Area*, 1994, 26, 3, 268 ss.

⁴⁹ In argomento, A. LEYSHON, S. FRENCH e P. SIGNORETTA, *Financial exclusion and the geography of bank and building society branch closure in Britain*, cit., 449, evidenziano come «[t]he closure of branches is the most visible expression of processes of financial exclusion and inclusion that are part of an ongoing renegotiation of the contract between the citizen and the state». Inoltre, risulta empiricamente dimostrato che l'assenza di presidi fisici in un dato territorio incida sulle relazioni creditizie della comunità ivi localizzata. Sul punto, H.L. GUYEN, *Are credit markets still local? Evidence from Bank Branch Closings*, cit., 1 ss.; e, parzialmente, anche I. GARRÌ, *The effects of bank branch closures on credit relationships*, cit., 21.

⁵⁰ Per il concetto di “spazio sociale”, cfr. H. LEFEBVRE, *The Production of space*, Oxford, 1991, *passim*.

⁵¹ A. LEYSHON, S. FRENCH e P. SIGNORETTA, *Financial exclusion and the geography of bank and building society branch closure in Britain*, cit., 449, criticano l'assenza della dimensione geografica nelle politiche di inclusione finanziaria.

ben guardare, si è in presenza di una forma di vulnerabilità indotta: il cliente non risulta escluso in quanto vulnerabile, ma – al contrario – diviene vulnerabile proprio in ragione della sua esclusione.

Le considerazioni sin qui svolte inducono a un'ulteriore riflessione, di carattere più propriamente sistematico. Se la vulnerabilità territoriale costituisce l'esito potenziale della chiusura dell'unica filiale bancaria presente in un dato territorio, appare consequenziale che un'ipotetica azione sul problema debba orientarsi a rimuoverne la causa generatrice, ossia a impedire che gli intermediari dismettano il presidio fisico ivi operante. Ciò presuppone, all'evidenza, la previsione di un quadro normativo che – pur assecondando gli obiettivi della sana e prudente gestione⁵² – agevoli, per le banche, la permanenza in contesti territoriali scarsamente attrattivi sotto il profilo economico⁵³. Quanto appena segnalato, invero, sembra integrare un obbligo costituzionalmente imposto al legislatore nell'attuale contesto normativo, poiché la desertificazione bancaria dei territori incide sulla dimensione solidaristica dell'ordinamento economico. Lo Stato, pertanto, con la predisposizione di un quadro legale di favore concorrerebbe nel trasformare il mercato in una risorsa per la persona, cioè strumento funzionale alla realizzazione dei suoi interessi, così da orientare effettivamente il sistema economico verso la sostenibilità⁵⁴.

⁵² Sulla sana e prudente gestione dell'impresa bancaria, F. SARTORI, *Disciplina dell'impresa e statuto contrattuale: il criterio della "sana e prudente gestione"*, cit., 131 ss., meglio richiamato *infra*, § 5, spec. note 74 e 75.

⁵³ Sul punto, di interesse è il caso "andaluso". Con la ley 6 della Ley 11/2010 de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad (L. n. 11 del 2010 recante misure fiscali in materia di riduzione del disavanzo pubblico e di sostenibilità), la comunità autonoma dell'Andalusia ha introdotto un regime fiscale favorevole per gli istituti di credito con agenzie (filiali) nel territorio della comunità, prevedendo benefici fiscali aggiuntivi per l'apertura di filiali in comuni con popolazione inferiore a 2.000 abitanti. Sul tale regime normativo, peraltro, si è anche pronunciata la Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha ritenuto che una disposizione di uno Stato membro che preveda simili regimi agevolativi non costituisca una discriminazione ingiustificata *ex art. 49 t.f.u.e.* fondata sul luogo in cui hanno sede gli istituti di credito (Corte giust., 25 febbraio 2021, c. 712/19, *Novo Banco SA c. Junta de Andalusia*, consultabile in *eur-lex.europa.eu*).

⁵⁴ Sul ruolo del mercato, si veda P. PERLINGIERI, *Il diritto dei contratti fra persona e mercato*, Napoli, 2003, 403, il quale osserva che questo «oggi è non un insieme di regole economiche e per di più predisposte dai soli mercanti, ma uno statuto normativo complesso destinato a garantire il suo regolare funzionamento mediante

4. *Una rinnovata centralità per le banche di prossimità. Criticità della riforma del credito cooperativo nella prospettiva della sostenibilità sociale*

La riconduzione del fenomeno della desertificazione bancaria nell'alveo della sostenibilità sociale del mercato, porta a riscoprire una rinnovata centralità del credito di prossimità. Il sistema bancario italiano è storicamente contraddistinto dalla presenza di una componente relativamente elevata di «banche locali»⁵⁵, costituite per lo più nella forma delle banche popolari e degli istituti di credito cooperativo (di séguito, anche BCC): intermediari di dimensioni contenute, dall'operatività territorialmente circoscritta e specializzati nell'esercizio del credito a favore delle piccole e medie imprese⁵⁶. Tali operatori si distinguono dagli altri intermediari finanziari per gli stretti legami con il territorio di appartenenza, nonché per una funzione che non persegue esclusivamente la massimizzazione del profitto a favore degli azionisti, in quanto attenta ai benefici degli altri *stakeholder*, quali soci, clienti e comunità locali⁵⁷. Proprio in ragione di tale radicamento, il credito di prossimità ha tradizionalmente assolto una funzione di presidio avverso le diseguaglianze territoriali nell'accesso al credito. L'esercizio dell'attività imprenditoriale di siffatti istituti, peraltro, è connotato da procedure di concessione del credito più flessibili, in quanto fondate anche sulla conoscenza diretta della clientela e su

un'adeguata tutela tanto del produttore quanto del consumatore e nell'assoluto rispetto delle primarie, indifferibili esigenze dell'uomo».

⁵⁵ Ai fini del presente scritto si intendono per «banche locali» le banche «piccole» o «minori» secondo la classificazione di Banca d'Italia (*Banche e istituzioni finanziarie: articolazione territoriale*, in *Statistiche, Metodi e fonti: note metodologiche*, 2024, in *bancaditalia.it*), nonché le banche di credito cooperativo. Seguendo tale criterio, al 31 dicembre 2023 le «banche locali» rappresentavano all'incirca il 28% degli istituti di credito operanti in Italia.

⁵⁶ Nel panorama europeo, l'Austria e la Germania sono tradizionalmente note per la centralità delle banche territoriali nei rispettivi sistemi economici. Per un'efficace analisi in chiave comparata, v. E. PAGANI, *La riforma del credito cooperativo in prospettiva comparata*, in *Banca impr. soc.*, 2, 2016, 201 ss.

⁵⁷ Sui tratti caratterizzanti il credito cooperativo, cfr. S. AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra costituzione, regulation europea e scelte politico-legislative nazionali*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, 253, secondo il quale «la funzione sociale delle banche cooperative era quella di sostenere e promuovere il tessuto economico dell'area territoriale di radicamento».

informazioni non strutturate (c.d. *soft information*). In tempi di crisi economica, poi, le peculiarità del modello da ultimo descritto possono contribuire a mitigare le ripercussioni negative sull'ambito locale di riferimento, tanto in termini di sostegno finanziario, quanto sotto il profilo del costo e del rischio dei finanziamenti⁵⁸.

Il rapporto con il territorio, che dovrebbe – in astratto – offrire vantaggi informativi idonei a migliorare la valutazione del merito creditizio, può tuttavia tradursi in influenze tali da comprometterne l'oggettività e l'imparzialità (c.d. "rischio di cattura"), segnatamente nei periodi di difficoltà economica. Ed invero, proprio a far data dalla crisi degli anni 2009-2011, nelle BCC si è assistito – nel triennio tra il 2011 e il 2014 – a un sensibile incremento dell'incidenza dei *non performing loans* sul totale dei finanziamenti erogati, nonché al raddoppio, in termini percentuali, delle sofferenze bancarie, con evidenti ripercussioni sulla stabilità patrimoniale⁵⁹. Nel medesimo arco temporale si è registrata una drastica riduzione del numero delle BCC operanti in Italia⁶⁰. Tali dati sono sufficienti a tratteggiare il contesto economico entro il quale il legislatore ha realizzato la riforma del credito cooperativo, avviata con il d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, rubricato «Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti», che ha riformato le banche popolari, e ultimata per mezzo del d.l. 14 febbraio

⁵⁸ Sul contributo fornito dalle banche di credito cooperativo allo sviluppo economico locale, si veda M.C. MAZZILIS, S. GRIMALDI e M. ALIBERTI, *Mutualismo ed economia geo-circolare: il ruolo delle BCC nel sostegno all'economia locale nel corso della crisi economica*, paper presentato in occasione del XIII Colloquio scientifico sull'impresa sociale, 24-25 maggio 2019, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", 2019, 1 ss.

⁵⁹ Cfr. C. BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, 2015, in *bancaditalia.it*, il quale rileva che «nelle BCC l'incidenza dei crediti anomali sul totale dei prestiti è salita dal 10 al 17,5 per cento tra giugno 2011 e giugno 2014», con un raddoppio delle sofferenze (dal 4 all'8,4 per cento). Anche se M.C. MAZZILIS, S. GRIMALDI e M. ALIBERTI, *Mutualismo ed economia geo-circolare*, cit., 7, rilevano come questi crediti deteriorati siano la risultante del «forte sviluppo degli impieghi BCC-CR [...] in una fase di profonda crisi economica [che] ha senza dubbio aiutato l'economia locale dei territori di riferimento».

⁶⁰ Le banche di credito cooperativo operanti in Italia passano da 411 a 355 unità; il dato è riferito al 31 dicembre 2015.

2016, n. 18, recante «Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo».⁶¹

Le ragioni sottese alla novella sono di natura fondamentalmente economica, essendosi reputata incompatibile con la struttura cooperativa l'esigenza di ricorrere al mercato dei capitali e, conseguentemente, alla platea degli investitori, soprattutto istituzionali. Alla base dell'intervento si ponevano altresì esigenze di semplificazione dell'attività di vigilanza, stante la ritenuta inconciliabilità della disciplina delle popolari e delle BCC con il funzionamento degli strumenti di controllo del *Single Supervisory Mechanism*⁶². In tale prospettiva, si è attribuita portata decisiva alla «funzione garantista del patrimonio», favorendo la crescita aziendale degli operatori secondo una logica ordinatrice del mercato ove la dimensione patrimoniale e strutturale assume rilievo centrale quale presupposto della capacità operativa degli intermediari⁶³.

⁶¹ Quest'ultimo decreto legge è stato oggetto di revisione per mezzo dell'art. 11 del d.l. 25 luglio 2018, n. 91. Sulla riforma, si vedano F. CAPRIGLIONE, *La riforma delle BCC al vaglio del nuovo Governo*, 2018, in *dirittobancario.it.*; S. AMOROSINO, *Profili pubblicistici delle normative di riforma del credito cooperativo*, in G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA e V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di) *Dialoghi con Guido Alpa. L'unità del diritto*, Roma, 2018, 3 ss.; ID., *Le riforme delle banche cooperative tra costituzione, regulation europea e scelte politico-legislative nazionali*, cit., 253; R. COSTI, *I profili giuridici della mutualità nella riforma del credito cooperativo*, in *Banca impr. soc.*, 2017, 3, 319 ss.; I. SABATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017, *passim*;

⁶² In argomento, v. M. ONADO, *Proporzionalità va cercando che è sì cara... Dalla riforma italiana delle banche popolari alla questione delle banche locali, oggi*, in *Merc. conc. rif.*, 2021, 1, 127 ss.; I. SABATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, cit., 56 ss., la quale evidenzia come «la ragione effettiva sottesa alla riforma [...] va individuata nell'esigenza di predisporre apposite forme di vigilanza per gli appartenenti alla categoria» (p. 95), in coerenza con le politiche di vigilanza adottate dalla BCE a seguito dell'introduzione del *Single Supervisory Mechanism*.

⁶³ Sulla «funzione garantista del patrimonio» e sul *favor* per la crescita dimensionale degli intermediari, cfr. M. SEPE, *La costituzione di banche tra disciplina speciale e nuovo diritto societario*, Bari, 2004, 21. Per una sintesi delle trasformazioni del sistema bancario, v. C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, Bologna, 4^a ed., 2025, 35 ss.

Sollewa dubbi sulle attuali tendenze del mercato bancario, volte a favorire le grandi banche rispetto alle piccole e le società per azioni private rispetto alle banche pubbliche e a quelle cooperative, M. ONADO, *Proporzionalità va cercando che è sì cara*, cit., 152, il quale osserva: «[i]l favore che circonda l'aumento delle dimensioni

Le direttrici d'intervento che hanno caratterizzato la riforma sono essenzialmente due: *i)* l'introduzione di meccanismi agevolativi per la trasformazione delle banche popolari e delle BCC in società per azioni; *ii)* la modifica degli assetti societari e organizzativi tradizionalmente propri delle società bancarie cooperative. Quanto agli interventi del primo tipo, si pensi all'obbligo di trasformazione in società per azioni per le banche popolari con attivo superiore agli otto miliardi di euro⁶⁴, nonché alla deroga – per le BCC con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro – alla regola della devoluzione del patrimonio aziendale a favore dei fondi mutualistici⁶⁵. Sotto il secondo profilo, il legislatore ha previsto l'adesione obbligatoria delle BCC a un gruppo bancario cooperativo, diretto e coordinato da una capogruppo costituita in forma di società per azioni⁶⁶, oltre a misure volte ad agevolare la trasformazione delle popolari⁶⁷.

Al netto degli ulteriori interventi adottati, emerge l'espressa volontà legislativa di ridurre l'eterogeneità soggettiva che ha storicamente connotato il panorama bancario italiano⁶⁸. Le conseguenze che un

bancarie in Europa [...] è in netto contrasto con gli Stati Uniti, dove la categoria che lì viene definita *community banks* è generalmente apprezzata e considerata degna di tutela»

⁶⁴ Con il d.l. n. 3 del 2015 è stato inserito nell'art. 29 t.u.b. il comma 2-*bis*, secondo cui «l'attivo della banca popolare non può superare gli 8 miliardi di euro», con conseguente obbligo di trasformazione in società per azioni o di riduzione dell'attivo.

⁶⁵ L'art. 2, comma 3-*bis*, d.l. n. 18 del 2016 introduce una deroga alla devoluzione del patrimonio a favore dei fondi mutualistici (art. 150-*bis*, comma 5, t.u.b.) per le BCC con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro che presentino istanza di conferimento dell'azienda bancaria in una società per azioni. L'obbligo devolutivo rinviene fondamento nell'art. 26 d.lgs. 14 dicembre 1947, n. 1577.

⁶⁶ L'art. 33 t.u.b., come modificato dall'art. 1 d.l. n. 18 del 2016, prevede che «l'adesione a un gruppo bancario cooperativo è condizione per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo».

⁶⁷ Si tratta del novellato art. 31 t.u.b., che agevola le delibere di trasformazione delle popolari in società per azioni e le fusioni da cui risulti una s.p.a.

⁶⁸ V. i lavori preparatori di conversione del d.l. n. 3 del 2015, ove si legge che «il cammino verso l'unione bancaria in ambito europeo richiede la razionalizzazione delle forme organizzative dell'impresa bancaria». Secondo M. SEPE, *I nodi irrisolti nell'assetto del credito cooperativo, tra localismo e mutualità*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2019, 1, 54, «[n]e scaturisce un assetto ordinamentale in cui, tra i due modelli di governance consacrati nel testo unico bancario del 1993 e all'epoca dotati di pari dignità – quello della società per azioni, basato sulla “proprietà” e quello cooperativo

siffatto approccio normativo ha determinato, a livello strutturale, nel mercato possono compendiarsi – in estrema sintesi – nell’omologazione dei modelli organizzativi e, dunque, degli assetti societari delle imprese bancarie, nonché nell’incremento delle dimensioni degli operatori del settore⁶⁹.

Tutto ciò posto, se la riforma risponde a legittime esigenze di razionalizzazione del sistema e di adeguamento agli *standard* europei di vigilanza, essa solleva nondimeno criticità sotto il profilo della sostenibilità sociale del mercato bancario. L’orientamento verso la *mercattizzazione* del settore cooperativo, infatti, privilegiando il paradigma della stabilità patrimoniale e dell’omologazione strutturale, finisce per erodere quel credito di prossimità che fungeva da presidio avverso le diseguaglianze territoriali, così aggravando la vulnerabilità comunitaria delle aree periferiche e assecondando – seppure indirettamente – il processo di «debancarizzazione» del territorio⁷⁰. Quanto rilevato appare confermato se si osserva come nel decennio 2008-2018 – quindi prima che la riforma del credito cooperativo entrasse a pieno regime – la riduzione delle filiali non ha interessato le BCC, le quali, in controtendenza rispetto al mercato, hanno aumentato del 5,1% il numero di agenzie presenti nel territorio nel medesimo lasso temporale⁷¹.

In sintesi, pare potersi ritenere che la sostanziale riconduzione delle BCC a dinamiche di gruppo, unitamente agli incentivi alla

basato sul “consenso” – il modello basato sul consenso risulta confinato alla “piccola e medio piccola dimensione” o comunque subalterno a quello della società per azioni, basato sulla proprietà».

⁶⁹ Sull’omologazione dei modelli organizzativi e sull’aumento dimensionale degli operatori, v. M. ONADO, *Proporzionalità va cercando che è sì cara*, cit., 130 ss. Peraltro, M.C. MAZZILIS, S. GRIMALDI e M. ALIBERTI, *Mutualismo ed economia geo-circolare*, cit., 7, in contrapposizione allo spirito della riforma, osservano che «[l]’esistenza di un certo grado di diversità di forme proprietarie, dimensionali, organizzative e di *governance* all’interno del sistema bancario italiano ha [...] rappresentato un elemento di rafforzamento del sistema stesso, tramite la diversificazione di comportamenti approcci operativi».

⁷⁰ Dal 31 dicembre 2015 a oggi, infatti, il numero delle BCC operanti in Italia è passato da 355 a 216 unità (BANCA D’ITALIA, *Banche e istituzioni finanziarie: articolazione territoriale (Statistiche)*, pubblicato il 27 marzo 2026 e consultabile in *bancaditalia.it*).

⁷¹ I dati sono forniti da M.C. MAZZILIS, S. GRIMALDI e M. ALIBERTI, *Mutualismo ed economia geo-circolare*, cit., 6, che li reperiscono da Banca d’Italia.

trasformazione in società per azioni, abbia configurato uno snaturamento della cooperazione bancaria⁷², ridotta a mero involucro formale di una realtà economica orientata secondo logiche meramente mercantili, in tensione con la *ratio* dell'art. 45 cost. Ciò sembra porsi in contrasto, altresì, con il criterio di proporzionalità nell'esercizio della funzione di vigilanza, nonostante questa – in astratto – non risulti parametrata esclusivamente sul dato dimensionale⁷³. L'obbligo di consolidamento prudenziale a livello di gruppo, infatti, determinando – indipendentemente dal grado di rischio della singola BCC – la classificazione dell'intero gruppo come “*significant*” ai fini del *Single Supervisory Mechanism*, compromette in parte i benefici pratici della proporzionalità *risk-based* pensata per il singolo istituto cooperativo⁷⁴. L'imposizione di vincoli organizzativi uniformi, dunque, non tiene adeguatamente conto delle peculiarità territoriali e delle diversificate esigenze del tessuto economico locale, dando luogo, di fatto, a un

⁷² Per tali rilievi, si vedano M. SEPE, *I nodi irrisolti nell'assetto del credito cooperativo, tra localismo e mutualità*, cit., 51 ss.; A. URBANI, *Le nuove forme della territorialità nella disciplina secondaria delle banche di credito cooperativo*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2019, 1, 118 ss.

⁷³ Sul punto, F. SARTORI, *Fattori ESG e impresa bancaria di prossimità: criticità e prospettive di un modello a taglia unica*, cit., 140, osserva come «il principio di proporzionalità continui a costituire una pietra angolare del quadro regolamentare europeo. Tuttavia, il suo concreto dispiegarsi attraverso la centralità attribuita alla rigida categoria degli enti piccoli e non complessi solleva inevitabilmente molteplici interrogativi: questa impostazione costituisce davvero il punto di equilibrio tra rigore normativo e sostenibilità operativa? Il paradigma dato si rivela adatto a cogliere la crescente complessità del contesto attuale? È sufficiente questa categoria a garantire l'equità nell'applicazione delle norme ESG, considerando le molteplici variabili di rischio e la rapida evoluzione degli scenari economici e ambientali? Gli strumenti normativi attuali sono effettivamente in grado di bilanciare l'obiettivo di sostenibilità con la necessità di garantire una concorrenza leale e una piena integrazione del sistema bancario europeo?».

Sui parametri integranti il criterio di proporzionalità, v. BANCA D'ITALIA, *Disposizioni di vigilanza per le banche*, contenute nella Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, consultabili in bancaditalia.it, spec. Parte prima, titolo IV, § 7.

⁷⁴ La partecipazione della singola BCC al gruppo, infatti, è regolata – com'è noto – dal contratto di coesione *ex art. 37-bis*, comma 3, lett. b), n. 1, t.u.b., in base al quale i poteri di direzione e coordinamento della capogruppo sono tarati anche in ragione del grado di rischiosità della banca aderente. In argomento, si veda F. SARTORI, *Fattori ESG e impresa bancaria di prossimità: criticità e prospettive di un modello a taglia unica*, cit., 145 s.

approccio *one size fits* che mal si concilia con il pluralismo istituzionale disegnato dalla Costituzione⁷⁵.

5. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sviluppate, e ferma restando la centralità della stabilità del sistema, appare necessario interrogarsi sulla concreta capacità del mercato bancario di garantire un aspetto essenziale della propria sostenibilità sociale, ossia di assicurare un accesso al credito inclusivo e territorialmente equilibrato, in un contesto di progressiva desertificazione delle aree periferiche e di crescente vulnerabilità delle comunità ivi insediate. Dinnanzi alle criticità

⁷⁵ Cfr. A. URBANI, *Le nuove forme della territorialità nella disciplina secondaria delle banche di credito cooperativo*, cit., 118 s., osserva che «[m]utualità e localismo, come noto, sono da sempre i perni attorno ai quali è costruita l'intera disciplina delle banche di credito cooperativo. Tuttavia nel momento in cui alle banche della categoria viene imposto di aderire ad un gruppo bancario cooperativo, che si vuole necessariamente di ragguardevoli dimensioni stante il requisito minimo di patrimonializzazione previsto per la società capogruppo (cfr. art. 37-bis, co. 1, lett. a), t.u.b.) e nel quale quest'ultima è dotata di poteri ampi e pervasivi, viene spontaneo chiedersi se, al di là delle petizioni di principio, la tradizionale vocazione localistica delle banche di credito cooperativo sia stata effettivamente preservata dalla riforma del 2016 e dagli interventi integrativi che ne sono seguiti nonché, in caso affermativo, come questa venga oggi declinata». Sulla necessità di calibrare la proporzionalità su ulteriori parametri, quali – ad esempio – i rischi concreti posti dai singoli intermediari, cfr. M. ONADO, *Proporzionalità va cercando che è sì cara*, cit., 140 s. Estremamente efficaci, poi, risultano le osservazioni di F. SARTORI, *Fattori ESG e impresa bancaria di prossimità: criticità e prospettive di un modello a taglia unica*, cit., 145, il quale, pur rilevando che «la policy “one size fits all” riduce i costi transattivi connessi all'attività di vigilanza, il rischio di distorsioni competitive e assicura che anche le entità più piccole rispettino standard elevati di gestione del rischio», evidenzia come «[u]na riflessione un poco più attenta mette però in dubbio simile assunto. Se infatti questa rigidità, declamata in nome della “sana e prudente gestione”, non viene bilanciata adeguatamente può creare oneri sproporzionati per enti di dimensioni ridotte e con profili di rischio contenuti, costringendoli a rispettare una disciplina eccessivamente onerosa rispetto alla loro reale esposizione al rischio. Parimenti, lo stesso approccio geometrico potrebbe consentire a una banca di dimensioni altrettanto ridotte, ma caratterizzata da comportamenti o operatività ad alto rischio, di beneficiare di un trattamento normativo semplificato, senza che ciò sia giustificato dal suo effettivo livello di complessità o dalla sua propensione al rischio. Tale squilibrio compromette gli obiettivi di stabilità e proporzionalità che la normativa stessa intende perseguire».

evidenziate, si impone la ricerca di soluzioni che – pur perseguendo esigenze di stabilizzazione economico-patrimoniale – risultino maggiormente rispettose dell’assiologia costituzionale. Non sembra confacente, peraltro, eccipire la prevalenza, nel settore *de quo*, del criterio della sana e prudente gestione dell’impresa. Quest’ultimo, infatti, lungi dal sostanzarsi in una prescrizione tecnico-organizzativa fine a sé stessa, si atteggia a strumento funzionale a presidiare quei valori esistenziali che, non diversamente da quanto accade in altri settori dell’ordinamento, assumono preminenza anche nel mercato bancario⁷⁶, imponendo che l’esercizio dell’attività creditizia sia sempre orientato – prima ancora che alla sola efficienza allocativa – alla tutela della persona⁷⁷.

In tale prospettiva, la valorizzazione delle banche locali sembra un’opzione, ma necessita di un approccio che – in luogo di imporre la sostanziale soppressione della specificità cooperativa – ne promuova il rafforzamento o, quantomeno, ne contenga l’erosione entro margini compatibili con la funzione sociale che l’art. 45 cost. riconosce alla cooperazione a carattere di mutualità. Lungo questa direzione si muove, del resto, la dottrina che si è confrontata con gli esiti applicativi della riforma del settore, rispetto ai quali è stata evidenziato – ad esempio – come i poteri di etero-direzione della capogruppo rischino di comprimere il modello “localistico” di fare impresa che ha storicamente connotato le BCC⁷⁸. Appare dunque necessario, nell’attuale impianto normativo delle banche di credito cooperativo e, più in generale, delle

⁷⁶ In argomento, v. F. SARTORI, *Disciplina dell’impresa e statuto contrattuale: il criterio della “sana e prudente gestione”*, cit., 131 ss.

⁷⁷ Quanto argomentato risulta esplicitato nel comparto assicurativo, ove l’art. 3 del d.lgs. 7 settembre 2006, n. 209 (recante il Codice delle assicurazioni private), sancisce espressamente che «Scopo principale della vigilanza è l’adeguata protezione degli assicurati e degli aventi diritto alle prestazioni assicurative. A tal fine [e, dunque, in via strumentale (n.r.d.)] l’Ivass persegue la sana e prudente gestione delle imprese». Questa previsione, anche se non espressamente formulata per i mercati bancario e finanziario, appare estendibile anche a tali comparti, in quanto accomunati a quello assicurativo dal medesimo tipo di attività che si svolge al loro interno, cioè la raccolta del risparmio dal pubblico.

⁷⁸ Per questi rilievi, M. BODELLINI, *Localismo e mutualità nel nuovo gruppo bancario cooperativo*, in *Riv. dir. banc.*, 2017, 539 ss.; ma anche A. URBANI, *Le nuove forme della territorialità nella disciplina secondaria delle banche di credito cooperativo*, cit., 118 ss. Nella letteratura economica, v. M. ONADO, *Proporzionalità va cercando che è sì cara*, cit., 127 ss.

banche a vocazione locale, l'introduzione di misure *ad hoc* che garantiscano effettivamente il ruolo dei territori e il principio del localismo, in una declinazione della proporzionalità di vigilanza che tenga conto non solo della dimensione, ma della natura mutualistica e territoriale dell'ente.

La sfida che si pone al legislatore è, dunque, quella di individuare strumenti normativi che, pur garantendo la stabilità del sistema, valorizzino un modello imprenditoriale storicamente votato allo sviluppo economico e sociale dei territori. Si tratta, in altri termini, di coniugare efficienza economica e sostenibilità sociale, abbandonando logiche puramente tecniche in favore di una visione più ampia e costituzionalmente orientata del diritto bancario, capace di preservare quella diversità istituzionale che costituisce una ricchezza per il sistema e un argine avverso la desertificazione bancaria delle aree periferiche.