

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

**Rivista**  
**di Diritto Bancario**

dottrina  
e giurisprudenza  
commentata

OTTOBRE/DICEMBRE

2017

[rivista.dirittobancario.it](http://rivista.dirittobancario.it)

## **DIREZIONE SCIENTIFICA**

FILIPPO SARTORI, STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO,  
FILIPPO ANNUNZIATA, SIDO BONFATTI, FRANCESCO CAPRIGLIONE,  
ALFONSO CASTIELLO D'ANTONIO, PAOLOEFISIO CORRIAS, FULVIO  
CORTESE, MATTEO DE POLI, RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO  
DOLMETTA, ALBERTO GALLARATI, UGO PATRONI GRIFFI, BRUNO  
INZITARI, MARCO LAMANDINI, RAFFAELE LENER, PAOLA  
LUCANTONI, ALBERTO LUPOI, DANIELE MAFFEIS, LUCA  
MANDRIOLI, RAINER MASERA , ALESSANDRO MELCHIONDA,  
ROBERTO NATOLI, ELISABETTA PIRAS, MADDALENA RABITTI,  
GIUSEPPE SANTONI, MADDALENA SEMERARO, ANTONELLA  
SCIARRONE ALIBRANDI, FRANCESCO TESAURO

## **DIREZIONE ESECUTIVA**

ALBERTO GALLARATI, PAOLA LUCANTONI, LUCA MANDRIOLI,  
ELISABETTA PIRAS, FRANCESCO QUARTA, MADDALENA  
SEMERARO

## **COMITATO EDITORIALE**

FRANCESCO ALBERTINI, FRANCESCO AUTELITANO, STEFANO DAPRÀ,  
EUGENIA MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, MASSIMO MAZZOLA,  
MANILA ORLANDO, CARLO MIGNONE, EDOARDO RULLI, STEFANIA  
STANCA

## **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 ABBA 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.

**Rivista**  
di Diritto Bancario | dottrina  
e giurisprudenza  
commentata

**SEDE DELLA REDAZIONE**

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

2017 | 2018

## Localismo e mutualità nel nuovo gruppo bancario cooperativo

### 1. Introduzione

La forma cooperativa adottata dalle BCC, come noto, rende difficile il loro rafforzamento patrimoniale e talvolta inefficienti gli assetti di *governance*. Fino al 2007-2008, l'obiettivo di mantenere adeguati livelli patrimoniali era spesso efficacemente raggiunto dalle BCC attraverso l'accantonamento a riserva della quasi totalità degli utili conseguiti. La crisi finanziaria del 2007-2008 e il suo prolungarsi, tuttavia, hanno ridotto significativamente i margini di interesse e le commissioni applicate e gravemente deteriorato la qualità dei crediti in portafoglio, imponendo rettifiche di valore di ammontare crescente, da cui sono derivate perdite di esercizio spesso di dimensione consistente <sup>(1)</sup>. Le perdite conseguite, a loro volta, hanno eroso parti importanti del loro patrimonio <sup>(2)</sup>, con la conseguenza per cui è diventato impossibile continuare a ricorrere all'autofinanziamento per mantenere livelli di patrimonializzazione compatibili con la disciplina prudenziale <sup>(3)</sup>.

Queste criticità sono state accentuate dalla rigidità della normativa applicata a tali banche, che non consente un'efficace diversificazione del rischio, "intrappolandole" operativamente nelle loro aree di insediamento. Inoltre, la loro funzione di banche del territorio, ossia operative in zone geografiche circoscritte, ha da sempre reso le BCC l'interlocutore creditizio privilegiato delle piccole e medie imprese,

---

<sup>1</sup> Cfr. BARBAGALLO, *Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo e altre misure in materia bancaria*, Audizione, Camera dei Deputati, VI Commissione Finanze, Roma, 1 marzo 2016, p. 3 ss, reperibile al sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), il quale evidenzia che i crediti deteriorati al netto delle rettifiche di valore è salita dal 12,3% del 2014 al 13%, e nel 2016 le sofferenze nette ammontavano al 5% dei finanziamenti contro il 2,6% del 2011. Circa il 25% delle BCC presenta un'incidenza dei prestiti deteriorati netti superiore al 17% dei crediti erogati.

<sup>2</sup> Si veda CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, Torino, 2016, p. 102, il quale sottolinea che la banca cooperativa si è dimostrata essere più esposta della banca con forma di S.p.A. alla crisi.

<sup>3</sup> In punto si veda anche BARBAGALLO, *Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo e altre misure in materia bancaria*, cit., p. 3 ss.

ossia le realtà imprenditoriali più colpite dalla menzionata crisi <sup>(4)</sup>. Le difficoltà dei clienti affidati naturalmente sono state trasmesse, attraverso il c.d. contagio <sup>(5)</sup>, agli istituti affidanti, con inevitabili ricadute pregiudizievoli sulla loro stabilità e sulla loro consistenza patrimoniale <sup>(6)</sup>.

In questo senso, nella Relazione al disegno di legge con cui è stata approvata la riforma del credito cooperativo nel 2016 viene posto in evidenza che il settore delle BCC ha mostrato elementi di debolezza strutturale causati sia dal tradizionale modello di *business* basato sull'erogazione di credito al dettaglio (per natura esposto all'andamento dell'economia reale), sia dalla loro struttura, spesso di dimensione contenuta, che difficilmente permette di ridurre i costi fissi e di effettuare investimenti in innovazione e sviluppo <sup>(7)</sup>. Senza tralasciare che tali peculiarità strutturali si trovano oggi fortemente penalizzate dalla tendenza dei *regulators* internazionali di elevare in maniera crescente i requisiti patrimoniali richiesti agli intermediari per contrastare *ex ante* il rischio insito nell'attività di erogazione del credito. E ciò trova ulteriore conferma nella nuova disciplina sulla gestione della crisi delle istituzioni bancarie di cui alla Direttiva 2014/59/UE (BRRD) e al Regolamento 2014/806/UE <sup>(8)</sup>, che hanno introdotto

---

<sup>4</sup> Così CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di Credito Cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *Contr. impr.*, 2016, 1, pp. 51 ss.

<sup>5</sup> Sul concetto di contagio e di trasmissione del rischio tra intermediari nei mercati finanziari sia consentito rinviare a BODELLINI, *The U.S. (un)regulation of hedge funds*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2017, 2, pp. 251 ss; BODELLINI, *From systemic risk to financial scandals: the shortcomings of U.S. hedge fund regulation*, in *Brooklyn Journal of Corporate, Financial & Commercial Law*, 2017, 11, pp. 417 ss.

<sup>6</sup> Sia consentito rinviare a BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, Bari, 2017, p. 204.

<sup>7</sup> Si veda CAMERA DEI DEPUTATI, *Conversione in legge del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, recante misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio*, presentato il 15 febbraio 2016, reperibile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>8</sup> Si veda CAPRIGLIONE, *Suggerimenti per la realizzazione di un progetto più coerente e razionale di riforma delle banche di credito cooperativo*, Audizione, Camera dei Deputati, Sesta Commissione Permanente Finanze, 1 marzo 2016, reperibile al sito [www.giustiziacivile.com](http://www.giustiziacivile.com); AMOROSINO, *Le riforme delle banche coope-*

nuove regole, tra le quali il controverso *bail-in* (<sup>9</sup>), ridefinendo, al tempo stesso, la distribuzione di poteri e competenze tra autorità nazionali ed europee (<sup>10</sup>). Il risultato che ne deriva è che il concetto di “piccolo è bello”, elemento tradizionalmente considerato il punto di forza del modello BCC, sembra oggi perdere gran parte della sua valenza (<sup>11</sup>).

Le difficoltà in cui a partire dal 2007-2008 in avanti diverse BCC si sono trovate ha preoccupato la stessa Banca d'Italia per il rischio di una possibile crisi dell'intero comparto con conseguente pericolo di contagio di altri intermediari estranei alla categoria (<sup>12</sup>). E' evidente che tali difficoltà non potessero essere risolte attraverso aumenti di capitale atteso che non essendoci la possibilità di remunerare adeguatamente la partecipazione sociale nessuno sarebbe stato disponibile a investire somme ragguardevoli nel loro capitale di rischio (<sup>13</sup>).

---

*native tra Costituzione, regulation e scelte politico-legislative nazionali*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, 3, p. 254.

<sup>9</sup> Strumento di risoluzione che, secondo le prime osservazioni di Banca d'Italia, potrebbe trovare applicazione anche con riguardo a banche locali di piccole dimensioni, come di regola sono le banche di credito cooperativo, si veda BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, Intervento del 12 febbraio 2015 tenuto presso la Federazione delle cooperative Raiffeisen di Bolzano, reperibile al sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it); anche se ciò sembrerebbe essere contraddetto dalla recente sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa, invece che a risoluzione, di due banche *significant* come Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza per l'asserita assenza dell'interesse pubblico alla loro risoluzione; in punto si veda BODELLINI, *Greek and Italian 'lessons' on bank restructuring*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, 19, p. 18.

<sup>10</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *Regolazione europea post-crisi e prospettive di ricerca del 'diritto dell'economia': il difficile equilibrio tra politica e finanza*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, 1, p. 2 ss.

<sup>11</sup> Così CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, cit., p. 102.

<sup>12</sup> Tale timore emerge dalle parole dello stesso Governatore della Banca d'Italia, si veda VISCO, *Intervento alla Giornata Mondiale del Risparmio del 2015*, p. 11, reperibile al sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

<sup>13</sup> Per cercare di affrontare questa complessa situazione qualcosa era già stato fatto nel 2014 quando, con una modifica del T.u.b., era stato inserito l'art. 150 *ter* che prevede la possibilità di emettere c.d. azioni di finanziamento, sottoscrivibili da determinati soggetti istituzionali (quali il Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo, il Fondo di garanzia istituzionale ex art. 113 del Regolamento 2013/575/UE e i Fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione) per incrementare il capitale di BCC in crisi.

E' così quindi che il legislatore del 2016, dopo gli infruttuosi tentativi di riformare le BCC unitamente alle banche popolari nel 2015 e di autoriformare la disciplina su impulso di Federcasse, è intervenuto introducendo nuove regole che incidono tanto sull'organizzazione della categoria quanto sulla singola società bancaria. Ossia, cercando di evitare di impattare direttamente sulla struttura cooperativa e sull'essenza mutualistica delle BCC attraverso norme che ne mutassero i connotati tipici o addirittura ne imponessero la trasformazione in S.p.A., come avvenuto nel caso delle banche popolari più grandi, il legislatore ha inserito nuove disposizioni che, cercando il più possibile di mantenere in essere i loro tratti caratterizzanti, sono finalizzate a permettere di raggiungere una maggiore solidità patrimoniale <sup>(14)</sup>.

## *2. Le ragioni alla base della riforma delle banche di credito cooperativo*

Come rilevato, l'obiettivo perseguito con la riforma in parola è stato principalmente quello di consentire l'efficace rafforzamento patrimoniale delle BCC in ragione della sopravvenuta crescente difficoltà di continuare ad accantonare utili a riserva, in quanto politica per sua stessa natura assoggettata all'andamento del contesto macroeconomico e pertanto non sempre attuabile <sup>(15)</sup>. E' però altresì vero che una spinta verso l'adozione della riforma *de qua* è stata fornita dalle nuove disposizioni regolamentari adottate in ambito bancario a livello internazionale e poi recepite a livello domestico.

Nell'eurozona, la novità strutturale più significativa è la recente creazione della c.d. Unione Bancaria, la cui finalità è quella di integrare, armonizzare e coordinare i sistemi creditizi di tutti i paesi che adot-

---

<sup>14</sup> In senso conforme si veda TROISI, *Economicità ed operatività del gruppo bancario cooperativo nei mercati nazionali ed europei*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, 4, pp. 368 - 369.

<sup>15</sup> L'importanza di questo è sottolineata dalla stessa BCE, la quale rileva che “in base all'attuale quadro di regolamentazione prudenziale, robusti meccanismi di governo societario e una solida struttura patrimoniale sono elementi di attenzione cruciali per l'autorità di vigilanza bancaria”; si veda BANCA CENTRALE EUROPEA, *Parere sulla riforma delle banche di credito cooperativo, su un sistema di garanzia per la cartolarizzazione delle sofferenze e sull'autorizzazione dei fondi di investimento alternativi a investire in crediti*, (CON/2016/17), p. 5.

tano l'euro come valuta <sup>(16)</sup>. Tale obiettivo è perseguito attraverso l'attribuzione di poteri di vigilanza e supervisione – diretta e indiretta – alla Banca Centrale Europea, nonché attraverso la creazione di un meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie che nel caso degli istituti di maggiori dimensioni è coordinato da una agenzia di nuova istituzione chiamata *Single Resolution Board*. In tale contesto regolamentare, è opinione dei *regulators* che l'efficace funzionamento dei nuovi meccanismi di supervisione e risoluzione presupponga l'esistenza di un minor numero di intermediari di dimensioni più rilevanti che in passato. Ossia, l'auspicio è quello di dare corso a una serie di concentrazioni tra intermediari bancari che ne aumentino la dimensione. E questo all'evidenza riguarda principalmente quelle banche, come le BCC, che più delle altre si caratterizzano per elevato numero e ridotta dimensione <sup>(17)</sup>.

Ma da una prospettiva ancora più in generale, la riforma in oggetto, così come quella delle banche popolari del 2015, pare collocarsi perfettamente nel nuovo modo di esercitare la vigilanza da parte delle autorità indirizzando i soggetti vigilati verso l'adozione di assetti ritenuti più funzionali per l'efficace esercizio dell'attività di supervisione <sup>(18)</sup>.

### 3. Il nuovo gruppo bancario cooperativo

L'elemento centrale della riforma in *de qua* è certamente l'introduzione dell'obbligo per ogni BCC di appartenere a un gruppo

---

<sup>16</sup> Cfr. CAPRIGLIONE – TROISI, *Ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi. La difficile conquista di una dimensione europea*, Torino, 2014, *passim*.

<sup>17</sup> Questa è la posizione assunta dalla stessa Banca Centrale Europea, si veda BANCA CENTRALE EUROPEA, *Parere sulla riforma delle banche di credito cooperativo, su un sistema di garanzia per la cartolarizzazione delle sofferenze e sull'autorizzazione dei fondi di investimento alternativi a investire in crediti*, cit.; si veda in punto CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, cit., p. 103, il quale evidenzia l'obiettivo di consolidare il sistema creditizio perseguito dal legislatore attraverso la riforma *de qua*.

<sup>18</sup> Così SEPE, *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, suppl. al fasc. 4, p. 93, che utilizza il termine "dirigismo" per definire l'approccio legislativo utilizzato nell'adozione della riforma in parola.

c.d. bancario cooperativo (<sup>19</sup>). Ossia, è ora previsto, ai sensi dell'art. 33 comma 1 *bis* T.u.b., che l'esercizio dell'attività bancaria da parte delle BCC è subordinato all'appartenenza ad un gruppo bancario cooperativo (<sup>20</sup>). Tale previsione rappresenta una vera e propria condizione per il rilascio e il mantenimento dell'autorizzazione a svolgere l'attività bancaria.

Il gruppo bancario cooperativo, ai sensi dell'art. 37 *bis* comma 1 T.u.b., è, a sua volta, composto dalle BCC e da una capogruppo autorizzata a svolgere attività bancaria, la quale deve avere la forma giuridica di S.p.A. e un patrimonio netto di almeno 1 miliardo di euro. La stessa è partecipata in via maggioritaria dalle medesime BCC che, a loro volta, sono controllate dalla capogruppo in forza di un contratto c.d. di coesione. Di regola, quindi, la maggioranza del capitale della capogruppo deve essere detenuto dalle BCC aderenti e, ai sensi del secondo comma dell'art. 37 *bis* T.u.b., lo statuto della stessa deve indicare il numero massimo di azioni con diritto di voto detenibili da ciascun socio; tuttavia, in forza del settimo comma del medesimo articolo, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentita Banca d'Italia, allo scopo di garantire l'adeguatezza dimensionale e organizzativa del gruppo e considerate le sue esigenze di stabilità, può stabilire soglie di partecipazione al capitale più basse così ammettendo, per esempio in

---

<sup>19</sup> Possibilità che peraltro era oggetto di dibattito in dottrina da venti anni, si vedano *ex multis*, CAMPOBASSO, *Organizzazione di gruppo delle banche di credito cooperativo e gruppi (bancari) paritetici*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1997, I, pp. 553 ss; MIOLA, *Controllo contrattuale e capogruppo di un gruppo bancario*, in *Gruppi bancari e banche di credito cooperativo*, Atti del 22° Convegno regionale, Firenze, 25 ottobre 1996; LAMANDINI, *Le concentrazioni bancarie*, Bologna, 1998, pp. 169 ss; SANTAGATA, *Il gruppo paritetico*, Torino, 2001, pp. 27 ss; FAUCEGLIA, *Il gruppo creditizio cooperativo*, in *I gruppi cooperativi*, a cura di Buonocore, Milano, 1997, pp. 116 ss.

<sup>20</sup> La previsione di tale obbligo peraltro ha indotto a dubitare della legittimità costituzionale della relativa norma per potenziale violazione degli artt. 41 e 45 Cost.; si veda in punto BINDELLI, *La riforma delle BCC contenuta nella legge 8 aprile 2016 n. 49 di conversione del d.l. 14 febbraio 2016 n. 18. Il gruppo bancario cooperativo e il suo processo di costituzione*, in *Diritto bancario*, 2 maggio 2016, p. 2, reperibile al sito [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it); dubbi considerati infondati da SANTAGATA, *Intervento al VIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori universitari di diritto commerciale*, Roma 17 e 18 febbraio 2017, p. 11.

situazioni di difficoltà, il coinvolgimento di investitori esterni al mondo del credito cooperativo <sup>(21)</sup>.

Ulteriori componenti del gruppo bancario cooperativo sono le altre società bancarie, finanziarie e strumentali nonché le eventuali *subholding* dislocate sul territorio, anche esse banche con forma di S.p.A., sottoposte all'attività di direzione e coordinamento della medesima capogruppo in virtù di possesso azionario ovvero in forza del medesimo contratto di coesione <sup>(22)</sup>.

L'evoluzione rispetto al modello c.d. a rete che ha contraddistinto per tanti anni il credito cooperativo italiano è evidente atteso che quest'ultimo non configurava un gruppo bancario ai sensi dell'art. 60 del T.u.b. <sup>(23)</sup>.

Tale impostazione risulta, peraltro, in armonia con le nuove disposizioni comunitarie di cui all'art. 10 del Regolamento 2013/573/UE in cui è espressamente richiamata la fattispecie di gruppi nei quali più banche sono affiliate a un organismo centrale con funzioni di coordinamento e controllo sulle medesime <sup>(24)</sup>. Al tempo stesso, la scelta di imporre alla capogruppo l'adozione della forma giuridica di S.p.A. dovrebbe consentire un più facile ed efficace accesso al mercato dei capitali. E' di tutta evidenza che una banca con forma di S.p.A., in grado di remunerare propriamente il capitale di rischio e di attribuire diritti di *voice* ai soci proporzionalmente al loro investimento, abbia maggiori possibilità di una BCC di attirare investitori disponibili a conferire somme a titolo di capitale <sup>(25)</sup>.

<sup>21</sup> Sia consentito rinviare a BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, cit., p. 214.

<sup>22</sup> Ciò si ricava espressamente dalla Relazione al disegno di legge contenente il testo della riforma, si veda CAMERA DEI DEPUTATI, *Conversione in legge del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, recante misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio*, cit., *passim*.

<sup>23</sup> Si veda SANTAGATA, *Intervento al VIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori universitari di diritto commerciale*, cit., p. 5.

<sup>24</sup> In argomento si veda SEPE, *Finalità e disciplina del recesso nella riforma delle banche popolari: prime riflessioni*, cit., p. 114.

<sup>25</sup> Ciò trova indiretta conferma all'interno delle nuove Disposizioni di vigilanza (Sez. II, Par. 2), in base alle quali la capogruppo deve disporre di strutture operative e assetti organizzativi in grado di "i. assicurare l'accesso, anche in via indiretta, delle banche affiliate ai mercati interbancari domestici e internazionali; ii. fornire servizi

#### 4. *I nuovi assetti di governance e gli equilibri all'interno del gruppo bancario cooperativo*

Tanto le nuove norme del T.u.b. quanto le nuove Disposizioni di vigilanza di Banca d'Italia hanno mutato alcuni dei principi più noti del diritto cooperativo allo scopo di attribuire una serie di poteri piuttosto rilevanti alla nuova S.p.A. capogruppo <sup>(26)</sup>.

Emblematica in questo senso è l'attribuzione alla capogruppo del potere, seppur da esercitarsi in casi motivati <sup>(27)</sup>, di nomina, di opporsi alla nomina e di revoca di uno o più componenti, fino alla concorrenza della maggioranza, degli organi di amministrazione e controllo. In punto, peraltro, deve osservarsi come tale previsione sembri contraddire il disposto dell'art. 33 comma 3 T.u.b., atteso che le Disposizioni di vigilanza, Sez. III, par. 1.2, cpv. 1, andando oltre il disposto dell'art. 37 *bis* comma 3 lett. b) T.u.b., spostano il potere di nomina

---

di natura operativo-contabile mediante i quali le banche affiliate possono effettuare lo scambio e il regolamento di incassi e pagamenti sui sistemi di *clearing* domestici e internazionali; *iii.* fornire servizi tecnologici e infrastrutturali per l'accesso delle banche affiliate alle procedure interbancarie nazionali ed europee; *iv.* intermediare i flussi finanziari e gestire il *collateral* delle banche affiliate per la partecipazione alle operazioni di politica monetaria e per l'assolvimento in via indiretta degli obblighi di riserva presso la Banca Centrale...”.

<sup>26</sup> Peraltro, l'art. 37 *bis* comma 7 *bis* T.u.b. attribuisce a Banca d'Italia il compito di dettare disposizioni concernenti il contenuto del contratto di coesione; in questo ambito, le Disposizioni di vigilanza (Sez. III, Par. 1) stabiliscono che i poteri della capogruppo, da indicare nel contratto di coesione, riguardano le seguenti aree: a) governo societario del gruppo e delle singole sue componenti, i controlli interni e i sistemi informativi; b) le attività di controllo e di intervento della capogruppo sulle controllate; c) il rispetto dei requisiti prudenziali a livello individuale e di gruppo; d) l'intervento nelle decisioni strategiche delle controllate; e) le sanzioni da applicare in caso di violazione delle pattuizioni del contratto.

<sup>27</sup> Da notarsi che nella prima bozza di decreto tali poteri della capogruppo potevano essere esercitati solo in casi eccezionali in base ad una previsione contestata anche dalla Banca Centrale Europea; cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Conversione in legge del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, recante misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio*, cit., *passim*; si veda anche BANCA CENTRALE EUROPEA, *Parere sulla riforma delle banche di credito cooperativo, su un sistema di garanzia per la cartolarizzazione delle sofferenze e sull'autorizzazione dei fondi di investimento alternativi a investire in crediti*, cit., p. 5.

nelle mani della capogruppo ogni volta che quest'ultima ritenga i nominativi proposti "inadeguati rispetto alle esigenze di unitarietà della *governance* del gruppo o di efficacia dell'attività di direzione e coordinamento della capogruppo oppure inadeguati ad assicurare la sana e prudente gestione della banca" (28). Se ne evince la volontà del legislatore e ancor più di Banca d'Italia di attribuire poteri alla capogruppo che prescindano dalle istanze autonomistiche delle singole BCC e dal loro reale merito. Il che si traduce nell'attribuzione *sic et simpliciter* del potere di nomina alla capogruppo, che, in concreto, potrà essere esercitato ogni volta e a prescindere dal rischio che caratterizza la BCC in questione. E tale volontà, a ben vedere, si riscontra altresì nella circostanza per cui la capogruppo deve essere consultata con congruo anticipo prima della scelta dei candidati per l'assunzione di cariche negli organi di amministrazione e controllo delle BCC affiliate, i quali devono comunque essere in maggioranza soggetti graditi alla capogruppo stessa, la quale vanta, di fatto, un potere di veto sulle nomine (29).

Quelle in parola sono certamente alcune delle norme più controverse tra quelle adottate con la riforma, atteso che il potere di scegliere gli amministratori viene tolto dalle mani dei soci per essere attribuito, di fatto, alla capogruppo, senza peraltro limitazioni connesse alla meritevolezza o alla rischiosità della singola controllata. Nonostante il suo traumatico impatto sulla c.d. democrazia partecipativa, che nelle società cooperative ha per lungo tempo rappresentato uno dei capisaldi del modello, la *ratio* delle nuove disposizioni appare comprensibile nella mutata ottica dell'efficienza gestoria che deve necessariamente caratterizzare ogni istituzione bancaria. In questo senso, una decisione così delicata ed importante come la scelta di coloro che saranno chiamati ad amministrare la banca viene affidata a un soggetto, la capogruppo, che non dovrebbe essere influenzato da quelle contaminazioni localistiche che in passato hanno determinato la nomina di soggetti sprovvisti di idonee competenze, i quali hanno arrecato rilevanti danni agli istituti della categoria (30). Ciò è stato causato dalla malsana pros-

---

<sup>28</sup> Così SABBATELLI, *Il gruppo bancario cooperativo: profili di governance*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, Suppl. n. 2 al fasc. 4, p. 35.

<sup>29</sup> Sia consentito rinviare a BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, cit., p. 219.

<sup>30</sup> *Id.*

simità tra amministratori della banca e gestori delle imprese affidate, che, a sua volta, ha dato origine a conflitti di interesse i quali hanno drammaticamente inciso sull'efficienza delle BCC <sup>(31)</sup>.

Ma l'attribuzione di un simile potere alla capogruppo sembra altresì giustificato alla luce dell'introduzione del *cross-guarantee scheme* per evitare il verificarsi di fenomeni di *free riding*. Ossia, atteso che il meccanismo di garanzie incrociate opera automaticamente e obbligatoriamente a tutela di ogni BCC, divengono necessari strumenti che riducano il più possibile le inefficienze gestionali di tutte le banche aderenti, posto che tali situazioni rappresentano il presupposto logico-causale per l'intervento a garanzia della loro solvibilità da parte delle banche più solide. In altri termini, per fare in modo che il meccanismo funzioni occorre spostare il potere decisionale dalle BCC più patrimonialmente e finanziariamente deboli alle BCC più forti attraverso l'intermediazione della capogruppo, la quale, di fatto, sarà espressione delle volontà di queste ultime. Se così non fosse, d'altra parte, la sopravvivenza del nuovo modello di gruppo avrebbe i giorni contati, essendoci un implicito incentivo per ogni BCC ad assumere rischi sproporzionati sulla base della consapevolezza che nel caso in cui la propria situazione patrimoniale e finanziaria peggiori, le altre banche aderenti sarebbero tenute ad intervenire in loro soccorso <sup>(32)</sup>.

Ma, a ben vedere, non è qui che si ferma il potere della capogruppo di determinare le scelte gestorie ed operative delle BCC sottoposte al suo potere di direzione e coordinamento. Sarà il contratto di coesione a elencare e disciplinare, infatti, i poteri che essa dovrà esercitare sulle BCC aderenti, ivi inclusi l'individuazione e l'attuazione degli indirizzi strategici e degli obiettivi del gruppo da declinarsi in conformità alle finalità mutualistiche che devono continuare ad orientare l'operatività di tali banche come previsto *ex art. 37 bis* comma 3 lett. b) T.u.b. <sup>(33)</sup>.

---

<sup>31</sup> Così SANTAGATA, *Intervento al VIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori universitari di diritto commerciale*, cit., p. 2.

<sup>32</sup> Si veda BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, cit., p. 220.

<sup>33</sup> Più nel dettaglio, i poteri della capogruppo, da esercitarsi nel rispetto delle finalità mutualistiche e da indicarsi nel contratto di coesione ai sensi dell'art. 37 *bis* comma 3 lett. b) T.u.b. includono: "1) l'individuazione e l'attuazione degli indirizzi strategici ed obiettivi operativi del gruppo nonché gli altri poteri necessari per l'attività di direzione e coordinamento, proporzionati alla rischiosità delle banche aderenti, ivi compresi i controlli ed i poteri di influenza sulle banche aderenti volti ad assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali e delle altre disposizioni in materia

Ciò che, però, verosimilmente costituirà la chiave per il successo della nuova architettura del gruppo bancario cooperativo è la determinazione della rischiosità di ciascuna BCC atteso che in base a tale “unità di misura” la pervasività del controllo e dell’intervento della capogruppo sarà maggiore, nel caso di banche caratterizzate da un elevato rischio, o minore, nel caso di banche caratterizzate da un basso rischio <sup>(34)</sup>. Tale meccanismo sembra andare incontro alle esigenze manifestate dal credito cooperativo di mantenere in capo alle singole BCC possibilità di autodeterminazione proporzionali alla propria meritevolezza <sup>(35)</sup>, concetto il cui significato, all’evidenza, va ricostruito in relazione ai livelli di patrimonializzazione e di rischio caratterizzanti ciascun istituto <sup>(36)</sup>. Tuttavia, come correttamente rilevato da autorevole dottrina, tale criterio di proporzionalità basato sul rischio appare piuttosto difficile da adottare <sup>(37)</sup>, al punto che le stesse Disposizioni di vigilanza sembrano non tenere in considerazione il criterio in parola accentrandosi in misura rilevante le funzioni più significative sulla capogruppo <sup>(38)</sup>.

E’ anche vero, però, che nelle ricordate Disposizioni di vigilanza è previsto che, rispetto alle materie con un impatto sui requisiti prudenziali, il contratto di coesione debba applicare il suddetto principio di

---

bancaria e finanziaria applicabili al gruppo e ai suoi componenti; 2) i casi, comunque motivati, in cui la capogruppo può, rispettivamente, nominare, opporsi alla nomina o revocare uno o più componenti, fino a concorrenza della maggioranza, degli organi di amministrazione e controllo delle società aderenti al gruppo e le modalità di esercizio di tali poteri; 3) l’esclusione di una banca dal gruppo in caso di gravi violazioni degli obblighi previsti dal contratto e le altre misure sanzionatorie graduate in relazione alla gravità della violazione”.

<sup>34</sup> Cfr. BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, cit., p. 221.

<sup>35</sup> Si veda in punto TROIANO, Intervento, *L’autoriforma delle banche di credito cooperativo*, Tavola rotonda, Roma, 3 febbraio 2015, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, suppl. al fasc. 4, p. 111, il quale evidenzia che il meccanismo proposto da Federcasse nel progetto di autoriforma prevedeva l’attribuzione alla capogruppo di poteri di gestione che comunque preservassero maggiore autonomia a quelle BCC caratterizzate da maggiore efficienza, solidità e migliore gestione.

<sup>36</sup> Si veda BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, cit., p. 222.

<sup>37</sup> Così PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, suppl. al fasc. 4, p. 75.

<sup>38</sup> Così SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017, p. 125.

proporzionalità attraverso la creazione di un sistema di *early warning* che misuri e compari la rischiosità delle singole BCC, mentre nelle altre materie viene garantita l'autonomia di queste ultime <sup>(39)</sup>. Le materie rilevanti ai fini prudenziali, tuttavia, sono molteplici e fra queste rientrano anche le decisioni strategiche, come per esempio quelle concernenti la rete distributiva.

Parimenti, alla stessa capogruppo sono stati attribuiti, ai sensi delle Disposizioni di vigilanza sez. III, parr. 1.3. e 1.4., incisivi poteri riguardanti la definizione dei modelli di *business* delle BCC, come emerge dalla previsione per cui la *holding* “definisce le regole e i criteri di svolgimento dell'attività delle banche affiliate, quanto meno con riferimento alle politiche di concessione del credito, all'esposizione a rischi finanziari, alle decisioni di investimento in partecipazioni e in immobili, alla gestione dei conflitti d'interesse”, con l'aggiunta che in base al contratto di coesione medesimo, la stessa emanerà disposizioni concernenti il governo societario delle controllate per garantire la presenza di sistemi di amministrazione e controllo unitari a livello di gruppo (Disposizioni di vigilanza sez. III, par. 1.1) ed eserciterà in regime di esternalizzazione le funzioni di controllo interno delle singole BCC (Disposizioni di vigilanza sez. III, par. 1.4). All'evidenza, ciò che sorprende è il grado di dettaglio delle Disposizioni di vigilanza, che finisce inevitabilmente per comprimere l'autonomia delle singole BCC <sup>(40)</sup> sconfinando in ciò che è stata definita “gestione indiretta” delle controllate configurando “una sorta di banca unica delocalizzata” <sup>(41)</sup>.

La nuova architettura del gruppo bancario cooperativo, nello svuotare di autonomia le singole BCC a favore di una “super” capogruppo, non è andata esente da critiche, atteso che il nuovo modello sembra dare luogo a “una sorta di eterogestione” delle banche controllate <sup>(42)</sup>.

---

<sup>39</sup> Si veda BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, cit., p. 222.

<sup>40</sup> Così SANTAGATA, *Intervento al VIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori universitari di diritto commerciale*, cit., p. 12, il quale usa l'espressione “regolazione amministrativa del contratto”.

<sup>41</sup> Così SACCO GINEVRI, *Il rapporto tra holding e controllate nel gruppo cooperativo bancario*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, 4, p. 383.

<sup>42</sup> Così CAPRIGLIONE, *La legge di conversione del d.l. n. 18 del 2016: le aspettative di un'auspicabile modifica*, 18 aprile 2016, reperibile al sito [www.ilfattogiuridico.it](http://www.ilfattogiuridico.it).

E questo preoccupa soprattutto per il potenziale pregiudizio sulla gestione democratica tipica dell'impresa cooperativa nonché sulla mutualità e sul localismo caratterizzanti le BCC (<sup>43</sup>). Ciò emerge con chiarezza, per esempio, dall'attribuzione alla capogruppo del potere di definire le politiche di concessione del credito delle controllate, atteso che per tal via le BCC rischiano di diventare semplici articolazioni territoriali di una banca con centro decisionale collocato altrove, pertanto impossibilitate a soddisfare i bisogni di credito tanto dei propri soci quanto degli appartenenti al proprio territorio (<sup>44</sup>).

##### 5. *Lo schema di garanzia incrociate*

Al fine di garantire la solidità patrimoniale del gruppo bancario unitariamente inteso, il legislatore della riforma ha altresì introdotto l'obbligo di creazione di un meccanismo contrattuale di rilascio di garanzie in solido delle obbligazioni di tutte le banche aderenti. A questo proposito il quarto comma dell'art. 37 *bis* T.u.b. dispone che il contratto di coesione preveda la garanzia in solido tanto delle obbligazioni della capogruppo quanto di quelle delle altre banche aderenti in conformità alla disciplina prudenziale dei gruppi bancari e delle singole banche. Si tratta di un potente meccanismo con cui le sorti finanziarie della capogruppo e delle BCC controllate vengono legate a doppio filo attraverso una rete di garanzie incrociate finalizzate a garantire la solvibilità del gruppo unitariamente considerato, vale a dire di tutte le sue componenti (<sup>45</sup>). Tale risultato è raggiunto mediante la previsione per cui le passività delle banche aderenti al gruppo sono qualificate come obbligazioni rispetto alle quali sono chiamate a rispondere in solido anche tutte le altre società del gruppo. Con ciò si consegue l'effetto di isolare l'inadempienza (o insolvenza) di una singola entità grazie all'intervento di tutte le altre, per tal via garantendo la stabilità del gruppo, sul presupposto logico per cui l'interesse comune alla solidità di quest'ultimo costituisce la nuova priorità. In altri termini, lo schema

---

<sup>43</sup> Cfr. BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, cit., p. 224.

<sup>44</sup> In senso conforme CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, cit., p. 120, rileva che l'attribuzione di tali invasivi poteri alla capogruppo finisce per appiattare "il ruolo delle BCC declassandone la figura, ora ridimensionata alla stregua di mera filiale".

<sup>45</sup> Si veda BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, cit., p. 228.

permette di sostenere ogni banca del gruppo garantendone le obbligazioni nei confronti dei soggetti terzi attraverso una garanzia esterna e di preservarne le condizioni di solvibilità e liquidità attraverso meccanismi di intervento e di supporto all'interno del gruppo stesso <sup>(46)</sup>.

Il meccanismo opera attraverso la previsione per cui ciascuna BCC sottoscrive una parte del capitale della capogruppo, ovvero contribuisce alla formazione di altri fondi di bilancio appositamente separati. In questo contesto, tuttavia, non è chiaro il *quantum* di contribuzione richiesto a ogni singola BCC con la conseguenza per cui è verosimile che gli istituti meglio patrimonializzati finiscano per essere maggiormente esposti al rischio di dover intervenire a tutela della solvibilità del gruppo con le proprie dotazioni in *surplus* rispetto al capitale regolamentare <sup>(47)</sup>.

L'adesione allo schema, all'evidenza, è obbligatoria e presuppone il versamento di contribuzioni *ex ante*. Dal punto di vista pratico, nella prospettiva dei creditori di una delle società del gruppo bancario cooperativo, l'escussione della garanzia a fronte dell'inadempimento della banca debitrice deve avvenire nei confronti della capogruppo, la quale attiverà il meccanismo individuando le risorse da utilizzare per onorare il debito; ciò che conferma per l'ennesima volta la centralità decisionale di quest'ultima.

L'importanza di questo meccanismo è evidente poiché grazie ad esso si garantisce la solvibilità di tutte le BCC aderenti al gruppo bancario cooperativo. Il che significa che è con esso che il legislatore ha inteso perseguire l'obiettivo di rendere tutte le BCC istituti creditizi solidi e in grado di fare fronte alle "intemperie" che ciclicamente colpiscono i mercati finanziari e gli intermediari che su di essi operano <sup>(48)</sup>.

## 6. Le criticità della nuova disciplina

Tra gli elementi della riforma delle BCC più contestati dalla dottrina vi è l'elevato ammontare di patrimonio netto, *i.e.* 1 miliardo di euro, richiesto per l'assunzione del ruolo di capogruppo. La critica pog-

---

<sup>46</sup> Così SUPINO, *Il cross guarantee scheme*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, 4, p. 394.

<sup>47</sup> Si veda BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, cit., p. 229.

<sup>48</sup> *Id.*

gia sul fatto che un tale ammontare rischia di compromettere la possibilità per soggetti diversi da ICCREA di assumere tale funzione con l'ulteriore conseguenza per cui ciò determinerebbe la creazione di un unico gruppo <sup>(49)</sup>.

A seguito dei timori iniziali, tuttavia, un secondo soggetto, Cassa Centrale Banca, è riuscito ad organizzarsi in modo tale da manifestare a Banca d'Italia a fine gennaio 2017 la propria volontà di assumere il ruolo di capogruppo di un gruppo bancario cooperativo <sup>(50)</sup>.

Il tema della pluralità dei gruppi bancari cooperativi è stato fin da subito percepito come di importanza dirimente per i suoi riflessi diretti sul reale mantenimento dell'essenza mutualistica e della vocazione localistica da parte delle BCC. Infatti, la creazione di un unico gruppo bancario con centro decisionale lontano dalle aree periferiche di operatività e l'inevitabile attribuzione di pregnanti poteri gestori e di indirizzo alla capogruppo possono finire per rendere le BCC incapaci di mantenere un positivo e fruttuoso rapporto tanto con la propria base sociale quanto con il proprio territorio di competenza <sup>(51)</sup>. La conseguenza di questo sarebbe la perdita di quel ruolo di supporto delle economie locali che le BCC "hanno giocato" fin dalla loro origine. In punto, per non snaturare eccessivamente le BCC e la funzione dalle stesse svolta sul mercato bancario, secondo autorevole dottrina, non sembra esistere altra soluzione che la costituzione di più gruppi <sup>(52)</sup>. Così, già prima dell'adozione della riforma, era stata avanzata l'idea di creare gruppi regionali o macroregionali in grado di consentire alle BCC di mantenere quel radicamento sui propri territori che storica-

---

<sup>49</sup> Si veda CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di Credito Cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, cit., p. 68; CAPRIGLIONE, *Un deplorabile ritardo nell'attuazione della riforma delle BCC*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, 3, p. 225.

<sup>50</sup> Cfr. SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, cit., p. 82.

<sup>51</sup> Ciò che AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation e scelte politico-legislative nazionali*, cit., p. 255, ha definito come "correlazione avversa" tra creazione di un unico gruppo e radicamento territoriale delle BCC.

<sup>52</sup> Così CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, cit., p. 112; in senso conforme cfr. PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, cit., pp. 62 ss.

mente costituisce il loro tratto distintivo (<sup>53</sup>). Nonostante tali valide argomentazioni (<sup>54</sup>), tuttavia, il legislatore ha deciso di mantenere un elevato valore di patrimonio netto come requisito necessario per svolgere la funzione di capogruppo (<sup>55</sup>).

Al tempo stesso, però, da valutarsi positivamente è la possibilità di creare dei c.d. sottogruppi regionali con al vertice una banca, ancora una volta con forma di S.p.A., anch'essa sottoposta alla direzione della capogruppo, che assume la funzione di *subholding*. Tale possibilità, che dovrebbe permettere di conservare un ruolo in capo alle Federazioni regionali (<sup>56</sup>), potrebbe consentire di superare quelle condivisibili critiche mosse da parte della dottrina in relazione alle inevitabili difficoltà per le BCC appartenenti a un grande gruppo di mantenere quell'attenzione alla mutualità e al localismo che, di contro, dovrebbero rimanere gli elementi qualificanti della fattispecie (<sup>57</sup>). A ben vedere, ciò potrebbe essere letto anche come un compromesso legislativo finalizzato a tenere in debito conto le condivisibili critiche mosse in letteratura all'impianto complessivo della riforma che favorisce la

---

<sup>53</sup> La creazione di più gruppi regionali o macroregionali è stata supportata dalla più autorevole dottrina, si veda TROIANO, *Intervento, L'autoriforma delle banche di credito cooperativo*, cit., p. 110 ss; PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, cit., p. 70, LAMANDINI, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo bancario regionale*, in *Giur. comm.*, 2015, I., pp. 56 ss.

<sup>54</sup> CAPRIGLIONE, *Suggerimenti per la realizzazione di un progetto più coerente e razionale di riforma delle banche di credito cooperativo*, Audizione, cit., aveva suggerito di portare il patrimonio della capogruppo da 1 miliardo di euro a 500 milioni di euro, o in alternativa di consentire il raggiungimento dell'ammontare di 1 miliardo di euro in un arco temporale di 5 anni.

<sup>55</sup> Seppure, in punto, non possa tacersi che, come rilevato anche da FIORDIPONTI, *Banche di Credito Cooperativo: una riforma a due velocità*, in *Riv. dir. banc.*, 2016, 6, p. 9, ciò risulti coerente con le nuove tendenze di accrescimento della patrimonializzazione delle banche alla base della stessa riforma in parola.

<sup>56</sup> Si veda AZZI, *Audizione, Conversione in legge del decreto legge n. 18 del 14 febbraio 2016*, Camera dei Deputati, Roma 29 febbraio 2016, p. 16, reperibile al sito [www.creditocooperativo.it](http://www.creditocooperativo.it); si veda anche FIORDIPONTI, *Banche di Credito Cooperativo: una riforma a due velocità*, cit., p. 10.

<sup>57</sup> Cfr. AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation e scelte politico-legislative nazionali*, cit., p. 255; si veda anche PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, cit., pp. 62 ss.

creazione di un gruppo unico o di un numero comunque molto ridotto di gruppi bancari cooperativi (<sup>58</sup>).

Ma da una prospettiva ancora più generale, vi è che la spinta verso la creazione di un vero e proprio gruppo bancario che consenta alle BCC, complessivamente considerate, di assumere una dimensione maggiore deriva non già da logiche di mercato, bensì da esigenze di conformità rispetto alla nuova architettura regolamentare, *i.e.* l'Unione Bancaria, la quale, in senso lato, impone costi di *compliance* che solo i grandi operatori possono sostenere, in base a un approccio regolamentare e di vigilanza definito “*one size fits all*” (<sup>59</sup>) che, all'evidenza, penalizza i piccoli intermediari mettendoli fuori mercato, senza curarsi troppo delle loro peculiarità e nemmeno di eventuali punti di forza garantiti proprio dalla ridotta dimensione (<sup>60</sup>).

In punto, le perplessità derivano dal fatto che, analizzando *ex post* la crisi finanziaria del 2007-2008, è facile riscontrare che la grande dimensione degli intermediari bancari e finanziari non è stata certo un efficace presidio contro le turbolenze dei mercati atteso che i più grandi *default* così come i più costosi *bail-outs* hanno riguardato proprio istituzioni di natura sistemica (<sup>61</sup>). Mentre, a livello domestico, nonostante le difficoltà operative e il deterioramento della qualità degli attivi, il credito cooperativo nel suo complesso ha trovato il modo di resistere alla crisi anche in ragione della scarsa propensione al rischio che da sempre contraddistingue il modello di *business* delle BCC (<sup>62</sup>).

Da diversa angolazione, tuttavia, l'introduzione dell'obbligatoria adesione a un gruppo bancario cooperativo e il *cross-guarantee scheme* possono anche essere interpretati come strumenti messi dal legislatore italiano a disposizione delle BCC per consentire loro di confor-

---

<sup>58</sup> Si veda BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, cit., p. 233.

<sup>59</sup> Forti critiche a tale approccio sono state mosse da MASERA, *Le banche regionali e l'Unione bancaria europea*, in *Il risparmio*, 2014, 3, p. 5 ss; MASERA, *Regole e supervisione delle banche: approccio unitario vs modello per livelli e implicazioni per la morfologia del sistema delle banche*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, suppl. al n. 4, p. 39 ss.

<sup>60</sup> Si veda BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, cit., p. 236.

<sup>61</sup> Si veda PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, cit., p. 64.

<sup>62</sup> Si veda in punto TROISI, *Economicità ed operatività del gruppo bancario cooperativo neri mercati nazionali ed europei*, cit., p. 365.

marsi alle crescenti richieste regolamentari di matrice internazionale e comunitaria e quindi di sopravvivere in un ambiente normativo in cui, a prescindere dal merito di tale approccio, ciò che conta è unicamente la dimensione <sup>(63)</sup>. Fermo, quindi, il carattere pregiudizievole rispetto a banche piccole e rivolte al mercato *retail* come le BCC delle nuove regole che, come rilevato, non considerano le diversità soggettive degli operatori e si disinteressano del principio di proporzionalità penalizzando severamente quegli intermediari “*too small to comply*” <sup>(64)</sup>, da apprezzarsi è il tentativo del legislatore italiano di trovare all’interno di una cornice regolamentare piuttosto rigida delle misure che non solo consentano la sopravvivenza del credito cooperativo ma in qualche modo ne facilitino una nuova stagione di sviluppo.

Connesse, infine, alle ricordate critiche sono altresì quelle mosse all’atteggiamento, definito “dimissionario” <sup>(65)</sup>, tenuto da Banca d’Italia nel sostenere la creazione di gruppi di grande dimensione (c.d. *significant*), allo scopo di traslare la funzione di supervisione dall’autorità nazionale medesima alla Banca Centrale Europea nell’ambito del *Single Supervisory Mechanism* dell’Unione bancaria <sup>(66)</sup> anche per evitare di trovarsi a gestire le situazioni di crisi che allo stato interessano e in futuro ancora interesseranno le BCC <sup>(67)</sup>.

## 7. Conclusioni

Il primo risultato della riforma in parola sarà la formazione di (verosimilmente) due gruppi bancari cooperativi e di un gruppo provinciale nell’area di Bolzano al quale tutte le BCC autorizzate saranno chiamate ad aderire.

---

<sup>63</sup> In senso conforme, SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, cit., p. 90, ha evidenziato che la riforma servirà alle BCC a migliorare la propria operatività in un macro-contesto normativo in cui le grandi banche sono state favorite dalle nuove disposizioni.

<sup>64</sup> Così CAPRIGLIONE, *L’autoriforma delle banche di Credito Cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, cit., p. 68.

<sup>65</sup> Così CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, cit., p. 155.

<sup>66</sup> In punto si veda TROIANO, *L’architettura di vertice dell’ordinamento finanziario europeo*, in *Corso di diritto pubblico dell’economia*, a cura di Pellegrini, Padova, 2016, pp. 505 ss.

<sup>67</sup> Così CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, p. 115.

I due gruppi verosimilmente avranno dimensioni tali da qualificarli come *significant* ai fini della disciplina in materia di vigilanza con il risultato per cui gli stessi finiranno sotto la supervisione diretta della Banca Centrale Europea all'interno del *Single Supervisory Mechanism*. Ciò non sarà affatto privo di effetti, atteso che per tal via le BCC saranno sottoposte a invasive verifiche della predetta Banca Centrale e agli *stress test* a cui inevitabilmente i loro gruppi bancari verranno assoggettati.

La formazione di tali gruppi alle quali tutte le BCC aderiranno e la creazione al loro interno di meccanismi di garanzia incrociata indubbiamente consentiranno un significativo rafforzamento della solidità patrimoniale di queste ultime <sup>(68)</sup>.

Accanto a ciò, però, larga parte della dottrina ha segnalato il rischio che la nuova architettura del credito cooperativo necessariamente condurrà, da un lato, verso la perdita di quei tratti caratterizzanti le banche della categoria, quali la vocazione localistica e l'essenza mutualistica, e, dall'altro, verso uno svantaggio competitivo delle stesse nei confronti degli altri istituti bancari, messi dalla stessa riforma in grado di aggredire quelle nicchie di mercato un tempo presidiate dalle BCC <sup>(69)</sup>.

Tali critiche vengono ulteriormente avvalorate dagli enormi poteri di eterodirezione attribuiti alla capogruppo nei confronti delle BCC, le quali, di fatto, sono state messe di fronte a una scelta legislativa che non ha offerto loro reali alternative all'assoggettamento coatto alle illimitate prerogative della controllante da esercitarsi unicamente nell'interesse del gruppo complessivamente considerato.

Seppure sia innegabile che tali rischi di perdita delle proprie specificità possano materializzarsi, al tempo stesso, è evidente che sia interesse tanto delle BCC quanto della capogruppo (e quindi del gruppo)

---

<sup>68</sup> Dopo tutto, questi due elementi erano già stati individuati come necessari per consentire lo sviluppo delle BCC – allora casse rurali – oltre venti anni fa, si veda in punto BUONOCORE, *I problemi delle casse rurali fra tradizione e crescita*, in *Mutualità e formazione del patrimonio nelle casse rurali*, a cura di Abbadessa – Fusconi, Milano, 1985, p. 28, secondo il quale “importante è la strutturazione del gruppo con una duplice finalizzazione: come momento propulsivo dell'azione delle singole unità e di garanzia finanziaria da un lato, e come momento programmatico e finanziario all'interno dell'universo cooperativo dall'altro”.

<sup>69</sup> Così SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, cit., p. 163.

continuare ad operare secondo quel modello di *business* che ha consentito a tali istituti di credito di ritagliarsi delle nicchie di mercato nelle quali la penetrazione dei *competitors* rimane difficile. Il riferimento, evidentemente, è all'operatività con i soci, perlopiù piccole-medie imprese e famiglie, prevalentemente posta in essere nelle loro aree di insediamento. Il mantenimento di posizioni di *leadership* su quelle nicchie di mercato presuppone la conferma, se non già l'ulteriore "esaltazione" delle loro peculiarità, vale a dire l'attenzione alla mutualità, e quindi al rapporto con i soci, essi stessi clienti e fornitori di capitale (di rischio e di credito), e la vocazione localistica volta a promuovere lo sviluppo e la diffusione del benessere sul proprio territorio<sup>(70)</sup>. Ciò peraltro trova conferma nelle nuove norme, in particolare all'art. 37 *bis* comma 3 lett. b) T.u.b., laddove viene precisato che i poteri della capogruppo devono essere esercitati nel rispetto delle finalità mutualistiche, a dimostrazione che il legislatore è consapevole che la sopravvivenza di questi istituti di credito sul mercato bancario presuppone la salvaguardia delle loro caratteristiche distintive.

Se così è, allora, nella redazione del contratto di coesione, le modalità di attribuzione ed esercizio dei poteri della capogruppo dovranno essere strutturate in modo tale da individuare un equilibrio che, da un lato, permetta il corretto funzionamento dei nuovi meccanismi, *in primis* il *cross-guarantee scheme*, e dall'altro, consenta di mantenere in essere le predette peculiarità funzionali delle BCC, per il semplice fatto che esse rappresentano gli unici elementi di attrattività delle stesse all'interno del mercato bancario. E da questo punto di vista la possibilità di creare sottogruppi regionali è certamente un elemento utile. Di converso, il sacrificio delle peculiarità strutturali e funzionali delle BCC nel nome dell'interesse del gruppo potrebbe rappresentare un colpo letale per la fattispecie<sup>(71)</sup>.

---

<sup>70</sup> In senso conforme si veda TROISI, *Economicità ed operatività del gruppo bancario cooperativo nei mercati nazionali ed europei*, cit., p. 369.

<sup>71</sup> E ciò anche in considerazione del condiviso principio per cui non si può sacrificare la posizione delle controllate nell'ottica dell'esclusivo interesse del gruppo, in punto si veda COSTI, *Il gruppo cooperativo bancario paritetico*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2003, I, p. 380; LAMANDINI, *Il gruppo bancario paritetico: profili di diritto societario e antitrust*, in *Banca borsa tit. cred.*, I, pp. 388 ss; CAMPOBASSO, *Organizzazione di gruppo delle banche di credito cooperativo e gruppi (bancari) paritetici*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1997, I, pp. 553 ss.