

Criticità attuative della riforma del credito cooperativo: più ombre che luci di una convivenza "obbligata"

di Paolo Rossi

25 luglio 2019

Sommario: 1. La riforma del 2016, ovvero un'aggregazione etero-imposta; 2. Il conseguente disegno organizzativo: a) il modello "speciale" del gruppo bancario cooperativo; (segue) 3. b)...e le regole "eteronome" d'ingaggio, tra coesione "forzosa" e solidarietà infragruppo; 4. Criticità attuative della fase costituente, tra implementazione del "patto" di coesione e mini contro-riforma; 5. Paradossi e rischi di una convivenza "obbligata": verso la definitiva perdita della "biodiversità bancaria" nel credito cooperativo?

1. La riforma del 2016, ovvero un'aggregazione etero-imposta.

Dopo oltre un secolo di vita, ad esito della riforma adottata con il d.l. 14 febbraio 2016 convertito nella l.n. 49/16¹, il sistema del credito cooperativo sembra destinato a perdere la sua originaria identità.

¹ Sulla riforma del 2016 del credito cooperativo in generale vedi, tra gli altri, AMOROSINO, *Profili pubblicistici della normativa di riforma delle banche cooperative*, in *Le trasformazioni delle banche, riforme, crisi, tutele*, Milano, 2018, 31 ss.; IDEM, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation e scelte politico-legislative nazionali*, in *RTDE*, 2016, n. 3, p. 257 ss.; SCIARRONE ALIBRANDI, *La riforma del credito cooperativo: linee prospettiche per le BCC*, Intervento Lavori XV Congresso nazionale credito cooperativo, Milano, 14-16 luglio 2016, in *Cred. Coop.*, 2016, nn.6/7, p. 14 ss.; SEPE, *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo*, in *RTDE*, suppl. n.4/15, p.81 ss.; PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, in *RTDE*, 2015, suppl. n.4/15; ZAMAGNI, *Il gruppo bancario cooperativo quale fenomeno emergente: come vincere la sfida del cambiamento*, Intervento Lavori XV Congresso nazionale credito cooperativo, Milano, 14-16 luglio 2016, in *Cred. Coop.*, 2016, nn.6/7, p.17 ss.; SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017; AAV. VV. (a cura di) CARDARELLI *Nuove opportunità e sfide per le banche di credito cooperativo: la riforma del 2016*, Atti del Convegno Lecce, 16-17 dicembre 2016, Torino, 2017; BARBAGALLO, *La riforma del credito cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'Unione Bancaria*, Roma, 21 marzo 2016, in www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/Barbagallo-201316.pdf; BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, Bari, 2017; ID., *Localismo e mutualità nel nuovo gruppo bancario cooperativo*, in *Riv. Dir. banc.* n.11, 2017; CAPRIGLIONE, *Riforma BCC e salvaguardia della specificità cooperativa. Le necessarie modifiche del d.l. n.18/16*, in www.quotidianogiuridico.it; IDEM, *La legge di conversione del d.l. n. 18 del 2016: le aspettative tradite di un'auspicabile modifica*, in www.ilfattogiuridico.it; CATTURANI, *Le banche di credito cooperativo: patrimonio, redditività e qualità del credito*, Trento, 2017; FIORDIPONTI, *Banche di credito cooperativo, una riforma a due velocità*, in *Riv. Dir. banc.*, n. 6, 2016, in www.dirittobancario.it; GOGGIO-CATTURANI, *La governance delle banche di credito cooperativo*, Roma, 2016; TENCATI, *Le recenti riforme della cooperazione di credito*, Milano, 2016; AA.VV., VERZARO-TROMBANI (a cura di), *Profili giuridici della riforma delle BCC. Una prima lettura del nuovo Testo Unico Bancario*, Roma, 2016.

Anche questa riforma appare “figlia” delle esigenze sistemiche di stabilità post crisi finanziaria globale del 2008², essendo stata oltremodo “caldeggiata” soprattutto dalle Autorità di vigilanza nel dichiarato (*rectius*) enfatizzato intento di por rimedio alla condizione di criticità strutturale nella quale, proprio a causa della crisi, varie BCC si erano venute a trovare, in quanto, operando nel territorio, si erano esposte più di altri operatori creditizi alle intemperie della fase recessiva, che aveva colpito soprattutto le piccole e medie imprese, naturali destinatarie dell’attività bancaria delle BCC.

In altri termini, la crisi del 2008 aveva fatto emergere i limiti strutturali e funzionali delle BCC: *in primis*, le carenze patrimoniali, a causa del meccanismo dell’autofinanziamento rivelatosi inadeguato non solo a garantire un patrimonio compatibile ai principi di sana e prudente gestione dettati dalla Vigilanza, ma anche a fronteggiare gli effetti negativi di un’operatività svolta nei confronti delle categorie imprenditoriali (piccole e medie imprese) più colpite dalla crisi.

Del resto, era impressione ormai diffusa che la sostanziale inadeguatezza delle BCC nel fronteggiare le sfide imposte dalla globalizzazione dei mercati fosse imputabile ad una duplice serie di vincoli attinenti alla loro gestione: tanto il voto capitaro, i limiti al possesso azionario ed alla distribuzione degli utili ai soci, quanto il localismo (ossia l’operatività circoscritta ad un determinato territorio) e l’esercizio prevalente a favore dei soci, avevano *de facto* ostacolato una ricapitalizzazione delle BCC mediante autonomo accesso al mercato dei capitali di rischio, affidandone le sorti al solo autofinanziamento, assai ridotto dalla grave crisi economico-finanziaria³.

I rilievi critici mossi alle BCC dall’Autorità di vigilanza miravano al contempo a stigmatizzare anche l’inadeguatezza degli assetti di *governance*, tant’è che Banca d’Italia aveva più volte rimarcato criticità quali: a) organi pletorici con professionalità inadeguate e poco diversificate; b) scarsa dialettica interna; c) assenza di effettivi contrappesi alle figure di vertice; d) limitato ricambio degli esponenti aziendali; e) numero elevato dei membri; f) presenza di eccessivi conflitti di interesse, cui non corrisponde l’attivazione di efficaci processi interni di prevenzione e gestione; g) carenze dei meccanismi di pianificazione, che si riflettono in ritardi e scarsa lungimiranza delle scelte strategiche; h) debolezze nell’assetto dei controlli interni, che, in assenza di adeguate risorse e professionalità, determinano il disallineamento

² Sulla genesi della crisi finanziaria globale cfr. *amplius* DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011; ANTONUCCI, *Il diritto delle banche*, 2012, 392 ss.; CAPRIGLIONE, *Globalizzazione, crisi finanziaria e mercati: una realtà su cui riflettere*, in COLOMBINI-PASSALACQUA (a cura di), *Mercato e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di stato*, Napoli, 2012, 14 ss.

³ Cfr. SANTAGATA, “Coesione” ed autonomia nel gruppo bancario cooperativo in *Il diritto commerciale verso il 2020: i grandi dibattiti in corso, i grandi cantieri aperti*, Roma, 17-18 Febbraio 2017, p. 1-2, in: <http://rivistaodc.eu/media/65537/santagata.pdf>, secondo cui queste caratteristiche, in un mercato non globalizzato ed in fase di crescita economica, hanno tradizionalmente rappresentato valore aggiunto di tale categoria di banche, assicurando risorse qualificate nella conoscenza della clientela e favorendo un’accurata ed attendibile valutazione dei rischi assunti. La diversificazione dei finanziamenti concessi dalle BCC in tutte le articolazioni dell’economia locale ha sovente reso possibile una riduzione del rischio delle operazioni di credito e, di riflesso, la praticabilità di tassi d’interesse più bassi, cosicché le BCC, quali prestatori locali di ultima istanza, hanno potuto svolgere un ruolo assai importante nella difesa dall’abusivismo bancario e dall’usura.

dell'attività della banca rispetto alle strategie e alle politiche aziendali e ai canoni di sana e prudente gestione⁴.

Anche i bilanci delle BCC avevano mostrato, soprattutto dopo l'avvento della crisi, un notevole appesantimento derivante dal rilevante incremento delle partite deteriorate; fenomeno che aveva comportato una contrazione della redditività ed accentuato la vulnerabilità dell'intero sistema del credito cooperativo. Peraltro, la scarsa redditività registrata negli ultimi anni era pure acuita dalla debole domanda di credito, dall'aumento delle rettifiche di valore su crediti e dalla riduzione dei tassi di interesse⁵.

Del resto, l'attenzione per il socio anche nella fase post crisi aveva indotto le BCC a politiche di prezzo poco aggressive, con conseguente riduzione dei margini di interesse e di intermediazione.

Il progressivo peggioramento della qualità dei prestiti si era tradotto, come per il resto del sistema bancario, in onerose rettifiche di valore, che avevano assorbito una quota rilevante dei risultati di gestione, determinando perdite di esercizio sovente di dimensioni consistenti.

Le perdite conseguite, a loro volta, avevano eroso rilevanti componenti del patrimonio, per cui era divenuto impossibile continuare a ricorrere all'autofinanziamento per mantenere livelli di patrimonializzazione compatibili con la disciplina prudenziale⁶.

A ciò si aggiungeva il fattore localismo, ritenuto dalla Vigilanza una delle cause del deterioramento della qualità dei prestiti delle BCC⁷, derivando, oltre che dalla recessione economica, anche da scelte gestionali e allocative rappresentative di un rapporto a volte non equilibrato con il territorio, atteso che tale legame, se, da un lato, genera vantaggi informativi in grado di migliorare la selezione del merito di credito, può, dall'altro lato, comportare condizionamenti tali da compromettere l'imparzialità e l'oggettività delle decisioni relative dalla concessione dei finanziamenti^{8 9}.

Del resto, secondo Bankitalia, le criticità delle BCC - vulnerabilità reddituale e ritardo nell'ammodernamento dei modelli di business – scaturivano, in ultima analisi, dalla rigidità della struttura dei costi rapportata alla forma cooperativa, la quale impedisce di reperire tempestivamente il capitale necessario a fronteggiare i livelli di rischio assunti, finendo col rendere difficile la ricapitalizzazione.

In ogni caso, l'insieme delle richiamate criticità aveva imposto, in taluni casi, la via del commissariamento¹⁰, o comunque una situazione di sovraesposizione delle BCC tale da prefigurare per l'Autorità di vigilanza un'alterazione degli equilibri

⁴ Così BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, Bolzano, 12 febbraio 2015, p. 6-7,

in:<http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2015/Barbagallo-12022015.pdf>

⁵ In tal senso cfr. CATTURANI, *Le banche di credito cooperativo: patrimonio, redditività e qualità del credito*, op cit., p. 73.

⁶ Così BODELLINI, *Localismo e mutualità nel nuovo gruppo bancario cooperativo op. cit.* p. 1.

⁷ Cfr. SABBATELLI, *op. cit.*, p. 66-67.

⁸ Cfr. BARBAGALLO, *op. cit.*

⁹ Vedi SALERNO, *Il governo delle banche cooperative*, Milano, 2012, p. 79; v. anche PRESTI, *Le banche cooperative*, Milano, 1999, p. 189.

¹⁰ Alla data del 12 febbraio 2015, le BCC sottoposte ad amministrazione straordinaria e gestione provvisoria erano sedici; sul punto cfr. amplius SABBATELLI, *op. cit.*, p. 56.

sistemici del credito cooperativo e un correlativo rischio di contagio tra le banche maggiormente esposte al rischio di insolvenza¹¹.

Dunque, il marcato deterioramento della qualità dei prestiti, con il contestuale aumento della rischiosità del credito, l'accrescimento dei crediti anomali e l'accelerazione delle sofferenze costituivano significativi indici di una situazione problematica che, in qualche modo, aveva legittimato le sollecitazioni dell'Autorità di vigilanza finalizzate a promuovere forme di aggregazione tra appartenenti alla categoria¹².

In un primo momento, la preoccupazione di una progressiva espansione della situazione di precarietà in cui versavano varie BCC aveva indotto la Vigilanza domestica a promuoverne un mutamento strutturale attraverso la prospettazione di un processo endogeno di autoriforma che portasse all'aggregazione delle BCC in uno o pochi gruppi bancari ampi, fortemente integrati e coesi, adeguatamente patrimonializzati e capaci di attirare investitori¹³.

Tuttavia, i tempi di un processo autoriformatore¹⁴ erano stati ben presto ritenuti dalla Vigilanza e dall'Esecutivo non compatibili con un "necessario" ed indifferibile

¹¹ Così VISCO, *Intervento alla Giornata Mondiale del Risparmio del 2015*, Roma, 28 ottobre 2015, p. 11, in: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2015/Visco_28102015.pdf; vedi anche BARBAGALLO, *Seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma del settore delle banche di credito cooperativo*, Roma, 15 ottobre 2015, p. 2, in: <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2015/Barbagallo-151015.pdf>, secondo cui alla fine del 2014 il rapporto tra partite deteriorate e totale dei prestiti delle BCC era mediamente pari al 18% (10,4% nel 2011). Le sofferenze, che rappresentano la parte più rischiosa, erano più che raddoppiate passando dal 4,5% del 2011 al 9,1% di fine 2014. Altri dati evidenziano che l'incidenza dei crediti deteriorati al netto delle rettifiche di valore è salita dal 12,3% del 2014 al 13% e nell'anno 2016 le sofferenze nette ammontavano al 5% dei finanziamenti (2,6% nel 2011). Circa un quarto delle BCC presentavano un'incidenza dei prestiti deteriorati netti superiore al 17 per cento dei crediti erogati.; ID., *Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo e altre misure in materia bancaria*, Roma, 1 marzo 2016, p. 4, in: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2016/Barbagallo-010316.pdf>.

¹² Così SABBATELLI, *op. cit.*, p. 66.

¹³ Vedi BARBAGALLO, *La riforma del Credito Cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'Unione bancaria*, Roma, 21 marzo 2016, p. 6, in: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2016/Barbagallo-210316.pdf>, il quale segnala le indicazioni del Governatore della Banca d'Italia, che in più occasioni ha auspicato una maggiore integrazione tra le BCC, sostenendo che la forma giuridica della cooperativa sarebbe potuta essere un ostacolo alle esigenze di rafforzamento patrimoniale di tali banche; v. anche VISCO I., *Intervento al 21° Congresso Assiom Forex*, Milano, 7 febbraio 2015, p. 12, in: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2015/visco-07022015.pdf>; nello stesso senso PANETTA, *La transizione verso un sistema finanziario più stabile*, Intervento, Perugia, 21 marzo 2015, p. 12, in: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2015/Panetta_sadiba_2015.pdf; BRESCIA MORRA, *Società per azioni bancaria: proprietà e gestione*, Milano, 2000; VELLA F., *Il nuovo diritto societario e la governance bancaria*, in Banca Impresa Società, 2003, p. 309 ss., secondo cui lo schema della società per azioni rappresenta un modello organizzativo più efficiente.

¹⁴ Da segnalare che sino alla riforma del 2016 si era assistito a fenomeni di aggregazione sia di tipo fisiologico su iniziativa delle stesse BCC sia di tipo "indiretto" operato dalla Banca d'Italia. Nel corso di vent'anni, il settore si è quasi dimezzato. Nel decennio 1999-2008 il numero delle BCC si è ridotto da 531 a 432; da fine dicembre 2015 a metà gennaio 2017 le BCC si sono ridotte da 364 a 317. In particolare, le soluzioni ricercate hanno tentato di conciliare l'obiettivo di superare gli svantaggi della piccola dimensione e della scarsa diversificazione del rischio con quello di continuare a preservare la vocazione mutualistica e di sostegno al tessuto economico del territorio.

adeguamento al mutato contesto normativo comunitario in materia sia di vigilanza bancaria¹⁵, sia di risoluzione delle crisi bancarie¹⁶: di qui l'accelerazione etero-

¹⁵ - Sul nuovo meccanismo di vigilanza unico previsto dal Regolamento UE n. 1024/13 cfr. D'AMBROSIO, *Due process and safeguards of the persons subjectr to SSM supervisory and sanctioning proceedings*, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, n. 74, 2013; ID., *The ECB and NCA liability within the Single Supervisory Mechanism*, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, n. 78, 2015, ID., *Il Meccanismo di vigilanza unico: profili di indipendenza e di accountability*, in *Scritti sull'Unione bancaria, Quaderni ricerca giuridica Banca Italia, Roma, n. 81, 2016, 137 ss*; CAPRIGLIONE, *L'applicazione del meccanismo unico di supervisione bancaria: una vigilia di ingiustificati timori*, in *apertacontrada.it*, 2014; ID., *European banking union. A challenge for a more united Europe*, in *Law and Economics Yearly Rewiew*, 2013, vol.2, part. 1, 5 ss.; CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea, relazione al convegno L'ordinamento italiano del mercato finanziario tra continuità ed innovazione*, in *Quaderni dir. comm.*, 2016; ID., *I poteri di vigilanza della banca centrale europea*, in *Dir. Pubbl.*, 3, 2013, 975 ss; LAMANDINI, RAMOS MUNOZ, SOLANA, *Depicting the Limits to the SSM's Supervisory Power: The Role of Constitutional Mandates and of Fundamental Rights Protection*, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, n. 79, 2015; LAMANDINI, *Limitations on supervisory powers based upon fundamental rights and SSM distribution of enforcement competences*, in *ECB Legal Conference 2015, From Monetary Union to Banking Union, on the way to Capital Markets Union. New Opportunities for European Integration*, ECB, Frankfurt, 2015; LAMANDINI, RAMOS SOLANA, *The ECB as a Catalyst for Change in EU Law. Part I: The ECB's Mandates*, e id., *The ECB as a Catalyst for Change in EU law. Part II: SSM, SRM and Fundamental Rights*, ECB Working Papers 2016; CAPOLINO, *La vigilanza bancaria: prospettive ed evoluzione dell'ordinamento italiano*, in *Scritti sull'Unione bancaria, Quaderni ricerca giuridica Banca Italia, Roma, n. 81, 2016, 55 ss.*; *ECB Banking Supervision and beyond, Report of a CEPS Task Force*, a cura di ROLDAN LANNON, CEPS Bruxelles, 2014, pp. 1-61; ANTONIAZZI, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013; PANETTA, *La nuova vigilanza bancaria europea e l'Italia. Intervento del Vice Direttore Banca Italia.*, in *Mondo Bancario*, 2014, n.3, 22 ss.; BARBAGALLO, *L'Unione Bancaria europea*, in *Mondo bancario*, 2014, n.2, 11 ss.; BRESCIA MORRA, *La nuova architettura della vigilanza bancaria in Europa*, in *Banca impresa società*, 2015, I, 73 ss.; sia consentito rinviare anche a ROSSI P., *La tutela delle banche vigilate nel MVU, tra nodi irrisolti e prime criticità applicative*, in *RTDE*, 2018, ID., *Spunti critici della nuova supervisione accentrata delle banche dell'Eurozona*, in *Diritto pubblico europeo*, 2018, in www.dirittopubblicoeuropeo.it

¹⁶-Sul nuovo *regimen* comunitario di risoluzione delle crisi bancarie cfr. **amplius** CAPRIGLIONE, TROISI, *L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi*, cit., capp. III e IV, cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici; CHITI, *The new banking union, the passage from banking supervision to banking resolution*, in *TDPC*, 2014, 608 ss.; STANGHELLINI, *La disciplina delle crisi bancarie: la prospettiva europea*, in *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, Roma, n.75, 2014, p. 169 ss.; BOCCUZZI, *Aspetti istituzionali, regole e procedure per la gestione delle crisi bancarie nel quadro dell'Unione Bancaria*, intervento al convegno 'La gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi nel quadro dell'unione bancaria europea'; SANTORO, *Prevenzione e "risoluzione" delle crisi delle banche*, in www.regolazioneideimercati.it; ID., *Crisi bancarie, ruolo dell'informazione e protezione del cliente*, in www.regolazioneideimercati.it; GRECO, *La tutela del risparmiatore dopo la direttiva BRRD*, relazione al Convegno ADDE "Quali regole per quali mercati? Una riflessione sui nuovi modelli regolatori e sui mercati in transizione", Milano 11-12 dicembre 2015, in *Diritto banca e mercato finanziario*, 2016; GARDELLA, *Il bail-in e il finanziamento delle risoluzioni bancarie nel contesto del meccanismo di risoluzione unico*, in *Banca borsa*, 2015, n.5, I, 587; SANTELLA, LAVIOLA, LOIACONO, *Il nuovo regime europeo di risoluzione delle crisi bancarie: un'analisi comparata dell'applicazione del bail-in*, in *Bancaria*, 2015, n.9, 46 ss.; DI BRINA, "Risoluzione" delle banche e "bail-in", alla luce dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e della Costituzione nazionale, in *RTDE*, 2015, n.4, II, 184; CAPOLINO, *Le fasi della risoluzione bancaria e i rapporti con il preesistente quadro normativo*, *Atti del Convegno: crisi*

imposta al processo di riforma del settore bancario-cooperativo alle nuove regole dell'Unione Bancaria¹⁷.

bancarie il nuovo quadro giuridico e istituzionale, Milano, 8 maggio 2014; ID., *Banking recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità*, relazione al Convegno conclusivo progetto PRIN 2010-11 Siena, 7-9 aprile 2016, in www.regolazionedemercati.it; RULLI, *Prevenire l'insolvenza. Dal salvataggio pubblico alla risoluzione bancaria: rapporti con i principi della concorsualità e prime esperienze applicative*, in *RTDE*, suppl. 3/2015, pp.284 ss; ROSSANO, *Nuove strategie per la gestione delle crisi bancarie: il bail in e la sua concreta applicazione*, in *RTDE*, suppl. 3/2015, 269 ss. ; **DE ALDISIO**, *Il Meccanismo di Risoluzione Unico. La distribuzione dei compiti tra il Comitato di risoluzione unico e le autorità di risoluzione nazionali e altri aspetti istituzionali*, in *Scritti sull'Unione bancaria, Quaderni ricerca giuridica Banca Italia, Roma, n. 81, 2016, 137 ss.*; v. anche ZAVVOS-KALTSOUNI, *The Single Resolution Mechanism in the European Banking Union: Legal Foundation, Governance Structure and Financing*, in AA.VV., *Research Handbook on Crisis Management in the Banking Sector*, Cheltenham, 2015; DE SERIERE, *Recovery and resolution plans of banks in the context of the BRRD and the SRM: some fundamental issues*, in BUSCH, FERRARINI (a cura di), *European Banking Union*, Oxford 2015, 336; JOOSEN, *Regulatory Capital Requirements and Bail in Mechanism*, in *Research Handbook on Crisis Management in the Banking Sector*, a cura di HAENTJENS e WESSELS, Cheltenham, 2015; BINDER, *Resolution planning and Structural Bank Reform within the Banking Union*, SAFE Working Paper Series, n.81, 2015, in http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2336872; HADEJIEMMANUIL, *Bank resolution Financing in the Banking Union*, in SSRN-id2575372; ID., *Special Resolution Regimes for Banking Institutions: Objectives and Limitations*, in *LSE Law, Society and Economy Working Papers 21/2013*, in http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2336872; FSB, *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies*, 2013, in www.financialstabilityboard.org; GORDON-RINGE, *Bank Resolution in Europe: The Unfinished Agenda of Structural Reform*, BUSCH FERRARINI (a cura di) cit, 500 ss. e ID., *Bank Resolution in the European Banking Union: A Transatlantic Perspective on What it Would Take*, in *Columbia Law Rev.*, (115), 2015, 1297 ss.; **sia consentito rinviare anche a ROSSI P.**, *Banking resolution e tutela del risparmio, tra bail in e bail out*, in *Scritti in onore di Capriglione*, Napoli, 2017, p. 1991 ss.; **ID.** *La disciplina emergenziale delle crisi bancarie in Italia, dal decreto salva banche al decreto salva risparmio. Quale protezione per i risparmiatori ?*, in *Amministrazione in cammino*, 2017, in www.amministrazioneincammino.it; **ID.** *La risoluzione dell'impresa bancaria, tra dubbia costituzionalità del bail in e criticità d'impatto*, in *Diritti fondamentali*, 2017, in www.dirittifondamentali.it.

¹⁷ Sull'Unione bancaria vedasi CAPRIGLIONE, *L'Unione bancaria europea*, cit.; ID., *Globalizzazione, crisi finanziaria e mercati: una realtà su cui riflettere*, in COLOMBINI-PASSALACQUA (a cura di), *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di stato*, Napoli, 2012, 3 ss.; DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, cit.; CLARICH, *L'unione bancaria. Competenze, procedure e tutele*, Roma seminario studi 26 novembre 2014; LAMANDINI, *Il diritto bancario dell'Unione*, in *Scritti sull'Unione bancaria, Quaderni ricerca giuridica Banca Italia*, n. 81, 2016, 11 ss.; BOCCUZZI, *L'Unione bancaria europea*, Milano, 2015; AA.VV. BUSCH-FERRARINI (a cura di), *The European Banking Union*, Oxford University Press, 2015; FORESTIERI, *L'unione bancaria europea e l'impatto sulle banche*, in *Banca impresa Società*, 3, 2014, 496 ss.; AA.VV., *Società, banche e crisi d'impresa*, Torino, 2014; MANCINI, *Dalla vigilanza armonizzata alla Banking Union*, in *Quaderni ricerca giuridica Banca Italia*, n.73, 2013; GORTSOS, *The Single Supervisory Mechanism (SSM). Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union*, EPLO, Atene, 2015; MICOSSI, *Banking union in the making*, in *Law and Economics Yearly Review*, 2013, n. 2, part 1, 80 ss.; MOLONEY, *European banking union: Assessing its risks and resilience*, in *Common Market Law Review*, 2014, n.51, 1609 ss.; TEIXEIRA, *The Single Supervisory Mechanism: Legal and institutional foundations*, in *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri. Atti del convegno tenutosi a Roma il 16 settembre 2013*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, 2014, n. 75; WYMEERSCH, *The Single Supervisory Mechanism or 'SSM', part one of the Banking Union*, *Working Paper Research*, 2015, n. 255; con riguardo alla riforma della BCC e Unione bancaria cfr.

Si era quindi ritenuto di “imporre” *ope legis* soluzioni che andassero a favorire sia un più agevole sistema di smobilizzo delle quote di attività deteriorate, sia l’incremento della solidità e della stabilità del sistema bancario, riducendone il livello di frammentazione; con ciò si evitava la segmentazione favorendo la semplificazione del controllo: esigenza auspicata da Banca d’Italia¹⁸, ma soprattutto condivisa dalla Banca Centrale Europea¹⁹.

Questa, appare, a ben riflettere, la “vera” *ratio* ispiratrice della riforma “aggregatrice” del 2016, ritenuta dalla Vigilanza non più rinviabile. Ne sembra costituire inequivoca riprova l’*incipit* del d.l. 14 febbraio 2016, n. 18, ove l’Esecutivo rimarca “*la straordinaria necessità ed urgenza di avviare il processo di riforma del settore bancario cooperativo, al fine di rafforzare la stabilità del sistema nel suo complesso e consentire il rafforzamento patrimoniale delle Banche di Credito Cooperativo*”²⁰; obiettivo peraltro condiviso dal legislatore in sede di conversione: “*non si poteva più rinviare un intervento teso a sostenere la competitività, la redditività e la stabilità di un sistema, che, singolarmente, le Banche di Credito Cooperativo non erano più in grado di garantire, vuoi per la loro dimensione strutturale, vuoi per la forma giuridica e quella di cooperativa mutualistica*”²¹.

Convergenza d’intenti che, dunque, finisce per accomunare l’azione del Legislatore e della Vigilanza²².

Dunque, la riforma delle BCC non pare aver “avuto alla base un patto politico tra il governo e i vertici dell’organizzazione privata rappresentativa del settore”²³: piuttosto, alcuni degli elementi sopra richiamati sembrano indurre a ritenere che la scelta del nuovo modello organizzativo del sistema delle BCC sia stata concepita e favorita, ovvero (*rectius*) imposta dall’esterno del credito cooperativo. In effetti, l’adozione del d.l. n.18/16 segna anche il momento conclusivo del contrasto fra i vertici del credito cooperativo, da un lato, e Autorità di vigilanza e Governo dall’altro: conflitto risolto “d’imperio” ricorrendo unilateralmente allo strumento della decretazione d’urgenza²⁴.

Se questa appare la *ratio*, le linee guida essenziali dell’impianto riformatore risultano:

SERAFINI, *La riforma delle bcc verso il decreto*, 26 gennaio 2016, in: <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-01-26/riforma-bcc-il-decreto-063522.shtml>.

¹⁸ Cfr. BANCA D’ITALIA, *Relazione per l’anno 2014, Considerazioni finali*, p. 14, in: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2015/cf_2014.pdf.

¹⁹ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Parere del 24 marzo 2016*, par. 3.1.2, in: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_con_2016_17_f_signed.pdf.

²⁰ Così D.l. del 14 febbraio 2016, n. 18, in www.governo.it.

²¹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico dell’Assemblea*, Seduta n. 594 del 21 marzo 2016, p. 4.

²² Vedi BANCA CENTRALE EUROPEA, *Parere del 24 marzo 2016*, par. 1.1.1, in: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_con_2016_17_f_signed.pdf; BANCA D’ITALIA, *Disposizioni di vigilanza per il gruppo bancario cooperativo*, resoconto della consultazione, in: https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2016/gruppo-bancariocooperativo/Resoconto_consultazione.pdf.

²³ Così AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation e scelte politico-legislative nazionali*, cit., p. 255.

²⁴ In tal senso cfr. SABBATELLI, *op. cit.*, p. 75.

- a) l'aumento della percentuale del capitale della capogruppo detenuta dalle BCC appartenenti al gruppo, ora fissata nella misura maggioritaria rispetto alla originaria configurazione dello stesso contenuta in almeno un terzo;
- b) l'aumento da 200 a 500 del numero minimo dei soci;
- c) l'incremento da 50 mila a 100 mila del valore nominale complessivo del possesso azionario;
- d) la previsione come obbligo e non più come possibilità della responsabilità solidale all'interno del gruppo;
- e) l'eliminazione della previsione per cui la nomina dei membri del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale spetta esclusivamente ai competenti organi sociali delle società aderenti (a fronte di un potere di nomina, opposizione e revoca da parte della società capogruppo);
- f) l'eliminazione della possibilità per le BCC che recedano o vengano escluse dal gruppo di trasformarsi in Banche Popolari, essendo stata prevista nel decreto solo la possibilità di trasformarsi in s.p.a. o di deliberare la liquidazione della banca (limitata peraltro al solo caso di esclusione);
- g) l'individuazione di una soglia minima di patrimonio fissata in un miliardo di euro per poter svolgere la funzione di capogruppo.

Tra le novità più significative non può non anticiparsi sin d'ora, anche se si avrà cura di ritornare su tale profilo infra, la possibilità per la capogruppo di incidere in modo incisivo sulla governance delle BCC aderenti²⁵, con conseguente rilevante limitazione della facoltà decisionale delle BCC in ordine alla definizione del proprio assetto di governo; ciò appare ancor più grave ove si consideri che nel testo del d.l. ante conversione tale potere era stato circoscritto a "casi comunque motivati ed eccezionali" (art. 1 del d.l. n.18/2016), mentre, in sede di conversione, il criterio dell'eccezionalità è stato eliminato; quindi, i casi al ricorrere dei quali la capogruppo può intervenire sulla nomina delle cariche sociali ora devono essere soltanto "motivati". Trattasi di modifica che innova nel profondo il *regimen* della categoria, in ragione del fatto che tali poteri di nomina, opposizione alla nomina e revoca dei componenti degli organi amministrativi e di controllo sono stati addirittura estesi, con la previsione della possibilità di attuarli "fino alla concorrenza della maggioranza" (art. 37 bis comma 3 TUB). Tale disposizione si pone, peraltro, in netto contrasto con l'obiettivo che il settore del credito cooperativo intendeva raggiungere in sede di autoriforma, ossia perseguire un grado di autonomia gestionale delle singole BCC modulata in ragione della propria meritevolezza e valutata sulla base di un approccio *risk based*²⁶.

Siffatta scelta, come più in generale delle altre oggetto della novella, è risultato dell'attività di *moral suasion* sia della Banca d'Italia, la quale si era da tempo pronunciata a favore dell'esigenza che la capogruppo disponesse di efficaci poteri di

²⁵ Cfr. AZZI, *Seminario al Senato*, Roma, 15 ottobre 2015, p. 12, in: <http://www.camera.it/temiap/2015/10/16/OCD177-1551.pdf>, secondo cui il progetto di autoriforma, in virtù del principio della centralità del socio, proponeva di mantenere, in capo alle singole BCC, il potere di nomina degli organi di amministrazione e controllo, salvo alcune eccezioni in cui il diritto di nomina e revoca era attribuito direttamente alla capogruppo (es. per la sottoscrizione delle azioni di finanziamento o per assicurare il rispetto dei principi contabili).

²⁶ Cfr. FEDERCASSE, *I 10 punti della nostra proposta di autoriforma del Credito Cooperativo* del 19 dicembre 2015.

nomina, revoca e sostituzione degli organi sociali, al fine di tutelare il gruppo e le sue componenti²⁷; sia della BCE, la quale, in occasione del parere espresso sul decreto, aveva sollecitato a conferire alla capogruppo poteri più incisivi²⁸; il che conferma, ove ce ne fosse ancora bisogno, l'assunto del carattere "dirigistico" e comunque "esogeno" della riforma²⁹.

Anche in sede di conversione parlamentare del d.l.n. 18/16, avvenuta con L.n. 49/16, pur in presenza di un vivace dibattito, l'impianto originario della riforma non è mutato, pretermettendo una serie di rilievi critici volti a suggerire il mantenimento di un *minimum* di identità pluralistica nel settore del credito cooperativo.

In effetti, l'impianto riformatore approvato definitivamente dal legislatore, pur non riferendosi formalmente ad un modello cooperativo unico, ha reso oltremodo difficile per gli appartenenti alla categoria formare una molteplicità di gruppi, essendo rimasta immutata la soglia minima di patrimonio, fissata in un miliardo di euro, per poter svolgere la funzione di capogruppo, che ha costituito una "barriera all'entrata" quasi insormontabile.

Di qui le reazioni vivacemente critiche all'indomani dell'entrata in vigore della legge di conversione, essendo convincimento piuttosto diffuso che solo una pluralità di gruppi potrebbe consentire alle BCC di conservare i loro caratteri identitari qualificanti (mutualità e localismo), vale a dire i connotati che hanno sempre contraddistinto la tipologia e la stessa essenza cooperativa, tanto da essere considerati "marcatori d'identità" del credito cooperativo³⁰.

Del resto, l'aggregazione in uno o pochi gruppi incide inevitabilmente sulle modalità con cui si realizza lo scambio mutualistico e quindi la gestione di servizio; l'allontanamento della capogruppo dal territorio di riferimento delle singole aderenti rischia di far venir meno la tradizionale funzione di sostegno alle economie locali, che ha sempre caratterizzato l'operatività delle BCC³¹.

Come dire, in definitiva, che sussiste una sorta di "correlazione avversa"³² tra la creazione di un'unica capogruppo e il radicamento territoriale, atteso che l'extraterritorialità della *governance* collide con la stessa idea di società cooperativa, in quanto il modello aggregativo proposto sposta l'asse del governo partecipativo dai soci alla capogruppo e introduce significativi poteri di ingerenza nella struttura e dell'attività delle singole BCC, sostanziandosi in una surrettizia eterogestione. Di qui il convincimento che la tutela delle finalità della cooperazione di credito può essere realizzata solo attraverso la costituzione di una molteplicità di gruppi bancari

²⁷ Vedi BARBAGALLO, *La riforma del credito cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'unione bancaria*, op. cit. p.9.

²⁸ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Parere del 24 marzo 2016*, par. 3.1.5, in: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_con_2016_17_f_signed.pdf

²⁹ Così AMOROSINO, *Profili pubblicistici della normativa di riforma delle banche cooperative*, cit. p.40 ss; SEPE M., *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo*, cit., p. 84.

³⁰ Cfr. AZZI A., *Seminario al Senato*, Roma, 15 ottobre 2015, cit. p. 2.

³¹ Cfr. SABBATELLI, *op. cit.*, p. 82.

³² Cfr. AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation e scelte politico-legislative nazionali*, cit., p. 255.

cooperativi, in una prospettiva che guardi verso il basso al fine di valorizzare le economie locali e le piccole e medie imprese³³.

Invece, come accennato, il legislatore, anche in sede di conversione, non ha ridotto i limiti patrimoniali richiesti alla capogruppo, limiti che, sebbene coerenti con la ricerca di solidità e di maggiore patrimonializzazione alla base della riforma³⁴, non favoriscono la costituzione di una pluralità di gruppi.

Del pari, il Parlamento non ha condiviso neppure i dubbi espressi sulle modalità stabilite per l'esercizio della *way out* avuto particolare riguardo ai limiti patrimoniali fissati per le BCC, limiti che, unitamente a condizioni fiscali penalizzanti e all'introduzione di tempi ristretti per la proposizione dell'istanza, hanno rappresentato per le BCC una sorta di condizione impossibile per l'esercizio concreto dell'*exit*.

Ragion per cui, anche le scelte del legislatore parlamentare sembrano confermare l'assunto secondo cui la paternità della riforma è ascrivibile alla vigilanza, essendo il modello organizzativo prescelto del gruppo bancario, id est la "grande dimensione" dell'impresa bancaria, la forma più funzionale ad una supervisione finalizzata alla realizzazione della stabilità del mercato di credito.

Del resto, la concentrazione da sempre costituisce uno degli strumenti più utilizzati dalle imprese bancarie "in funzione anticrisi", nel senso che in situazioni di difficoltà le operazioni di concentrazione sono strumentali non tanto alla ricerca di dimensioni imprenditoriali ottimali in termini di efficienza produttiva e di redditività potenziale, quanto piuttosto per contribuire al ripristino della stabilità sistemica alterata³⁵.

Di qui, nel caso della riforma del 2016, anche il *favor* per la s.p.a. quale forma sociale ottimale della capogruppo, in quanto la forma cooperativa è stata evidentemente ritenuta fattore ostativo ad un'adeguata azione di vigilanza, essendo modello organizzativo basato sul consenso, tale da non permettere di individuare in modo tempestivo un azionariato di riferimento, con cui l'Autorità di controllo sia in grado di rapportarsi. Si spiega così pure la scelta di cassare gli aspetti più caratterizzanti della struttura e dell'organizzazione tradizionale delle BCC, imponendo "la grande dimensione" come unica opzione adeguatrice ai sempre più stringenti criteri in materia di controllo richiesti dall'Unione Bancaria a tutti gli intermediari del credito: come dire, in buona sostanza, che la creazione del modello aggregativo delle BCC in gruppi di grandi dimensioni è stato concepito per procedere *ope legis* alla trasformazione delle piccole BCC in gruppi ascrivibili alle banche *significant*, assoggettabili, per tal via, alla diretta vigilanza della BCE, unica custode del super-valore eurounitario della stabilità finanziaria, sul cui altare sono state sacrificate, dopo le banche popolari, anche le BCC.

2. Il conseguente disegno organizzativo: a) il modello "speciale" del gruppo bancario cooperativo.

³³ Cfr. PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, cit, p. 62.

³⁴ Cfr. FIORDIPONTI, *op. cit.*, p. 9.

³⁵ Così CATERINO, *Concentrazioni e attività bancaria*, Milano, 2004, p. 17; SANTAGATA, *La nuova disciplina della fusione tra banche in funzione anticrisi*, in *La nuova disciplina dell'impresa bancaria*, (a cura di) MORERA-NUZZO, Milano, 1996, p. 131.

Se questa è stata la ratio ispiratrice della riforma, il logico corollario non poteva che tradursi nell'opzione organizzativa prescelta, ovvero la formula di aggregazione fra BCC nel gruppo bancario cooperativo, di cui il legislatore ha configurato caratteri e modalità di costituzione, rinviandone il dettaglio alla normazione secondaria di attuazione dell'Autorità di vigilanza, ma premurandosi al contempo di non trascurare di stabilire le regole essenziali di "ingaggio" del rapporto tra capogruppo e BCC affiliate, come meglio si evidenzierà infra.

Quanto, anzitutto, al modello aggregativo prescelto, il gruppo bancario cooperativo rappresenta la risposta all'esigenza di vigilanza sopra richiamata di ridurre *ex lege* la frammentazione del settore attraverso una nuova forma di aggregazione obbligatoria.

Il Gruppo Bancario Cooperativo previsto dalla novella, in realtà, va ad aggiungersi ai modelli di gruppo bancario già previsti dall'ordinamento: vale a dire al gruppo bancario ordinario, disciplinato dagli artt. 60 ss. TUB³⁶ ed al gruppo cooperativo paritetico, definito dall'art. 2545 septies c.c.³⁷, introdotto con la riforma del diritto societario del 2003.

Il legislatore, insieme all'Autorità di vigilanza, ha dunque ritenuto che le forme di integrazione esistenti non fossero idonee al raggiungimento degli obiettivi di stabilità e di patrimonializzazione del sistema creditizio cooperativo³⁸.

Com'è noto, il gruppo bancario ordinario è basato su di un controllo esercitato tramite la partecipazione azionaria ed un conseguente potere in assemblea della capogruppo sugli amministratori delle società del gruppo stesso.³⁹

Il gruppo cooperativo paritetico si configura, invece, come un gruppo costituito tra più cooperative, ad una (o più) delle quali viene attribuita la funzione di direzione e di coordinamento delle altre, sulla base non di un rapporto di controllo di tipo societario, bensì di un contratto il cui contenuto è regolato dalla legge⁴⁰. La *ratio* sottesa alla norma codicistica che ha introdotto il gruppo cooperativo paritetico, *id est* l'art. 2545 septies c.c., si identifica, da un lato, nella volontà legislativa di fornire al mondo cooperativo uno strumento utile al fine di poter superare le resistenze autonomistiche e, dall'altro, nell'esigenza di disciplinare le forme di integrazione che da tempo si andavano realizzando nel settore⁴¹. L'art. 2545 septies c.c. non si propone

³⁶ Cfr. amplius DONATIVI, *Commento sub art. 60 TUB*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, diretto da CAPRIGLIONE, *cit.*, p. 751; RISPOLI FARINA, *Commento sub art. 60*, in *Testo unico bancario*, *Commentario* a cura di PORZIO, BELLI, LOSAPPIO, RISPOLI FARINA, SANTORO, Milano, 2010, p. 543 ss.

³⁷ Cfr. BONFANTE, *Commento art. 2545 septies*, in *Il nuovo diritto societario*, *Commentario*, diretto da COTTINO, BONFANTE, CAGNASSO, MONTALENTI, Bologna, 2004, tomo III, p. 2635 ss; GENCO, *Gruppi cooperativi e gruppo cooperativo paritetico*, in *Giur comm.*, 2005, I, p. 513; LAMANDINI, *Il gruppo cooperativo paritetico "semplice" e "qualificato" (bancario). Prime riflessioni*, in *Il nuovo diritto delle società, Liber amicorum Gianfranco Campobasso*, diretto da ABBADESSA e PORTALE, vol. 4, Torino, 2007, p. 1112 ss; SANTAGATA, *Il gruppo paritetico*, Torino, 2001; SABADINI, *Il gruppo cooperativo paritetico*, in *La riforma delle società cooperative*, (a cura di) GENCO, Milano, 2003, p. 329 ss; ZOPPINI, *I gruppi societari (modelli di integrazione tra imprese mutualistiche e non nella riforma del diritto societario)*, in *Riv soc.*, 2005, p. 761.

³⁸ VERZARO P., TROMBANI S. (a cura di), *Profili giuridici della riforma delle BCC*, *cit.*, p. 9.

³⁹ Cfr. RISPOLI FARINA, *op. cit.*, p. 545.

⁴⁰ CARDARELLI M. C., *op. cit.*, p. 145.

⁴¹ Cfr. BONFANTE, *La nuova società cooperativa*, Bologna, 2010, p. 368.

l'obiettivo di consentire l'aggregazione fra società cooperative, bensì quello di individuare un sistema strutturale in base al quale le varie componenti del gruppo soggiacciono all'altrui direzione in modo paritetico. Tale forma aggregativa si configura, pertanto, come un gruppo "orizzontale", fondato su una pluralità di autonomi centri di imputazione soggettiva; questi, da un lato, attribuiscono il potere di direzione e coordinamento su base contrattuale (e non su un controllo azionario di tipo partecipativo) e, dall'altro, conservano l'autonomia e la specificità mutualistica degli enti aderenti⁴².

Il controllo di tipo partecipativo appare, tuttavia, difficilmente conciliabile con i principi mutualistici posti a fondamento delle società cooperative (quelli relativi al voto capitario e alla porta aperta)⁴³.

Il Gruppo Bancario Cooperativo, disciplinato dalla novella, assume una configurazione peculiare, per così dire "speciale", differenziandosi dal gruppo cooperativo paritetico per una serie di profili: in primo luogo, per la diversa forma sociale della capogruppo, giacché, in base all'art. 2545 septies c.c., la capogruppo deve essere costituita sotto forma di cooperativa, mentre, ai sensi dell'art. 37 bis comma 1 TUB, deve assumere la forma di società per azioni. Ciò risponde all'esigenza di garantire al sistema del credito cooperativo una maggiore patrimonializzazione, laddove la *holding* assume la veste giuridica della s.p.a., che consente un più agevole reperimento di finanziamenti sul mercato dei capitali. Al contrario, se fosse stato affidato il ruolo di capogruppo ad una società bancaria cooperativa si sarebbe reso più complesso l'accesso al mercato dei capitali e la patrimonializzazione delle banche aderenti al gruppo, giacché il modello cooperativo è considerato non funzionale ai fini di una pronta e adeguata ricapitalizzazione dell'impresa bancaria⁴⁴.

In secondo luogo, nel Gruppo Bancario Cooperativo emerge la mancanza dello scopo consortile che si riscontra, invece, dalla formulazione dell'art. 2545 septies comma 1 c.c.

In terzo luogo, va rilevato che l'art. 2545 septies c.c. prevede nel contratto di coesione l'indicazione della durata del gruppo, non evidenziata invece dall'art. 37 bis TUB. Quindi, l'adesione al Gruppo Bancario Cooperativo ha carattere sostanzialmente permanente, in una logica di stabilità dello stesso; tale carattere trova, altresì, conferma nei vincoli posti al diritto di recesso dal gruppo da parte delle BCC aderenti che rendono nei fatti l'esercizio dello stesso difficilmente praticabile⁴⁵; limiti che non si rinvergono nell'art. 2545 septies c.c.

⁴² Così SABBATELLI, *op. cit.*, p. 106.

⁴³ Vedi SANTAGATA, *Il gruppo paritetico. Diritto commerciale interno e internazionale*, Torino, 2002, p. 32.

⁴⁴ Cfr. Relazione al d.d.l. di conversione del d.l. n.18/2016, in www.camera.it; v. SEPE M., *Finalità e disciplina del recesso nella riforma delle banche popolari: prime riflessioni*, in *La riforma delle banche popolari*, a cura di CAPRIGLIONE, Padova, 2015, p. 114, secondo cui dalla preferenza manifestata dal legislatore per il modello di s.p.a. nella riforma sia delle popolari che delle BCC, sembrerebbe emergere che il modello cooperativo non è funzionale né per le banche troppo piccole, né per quelle troppo grandi, o forse non è funzionale per l'impresa bancaria, a prescindere dal dato dimensionale.

⁴⁵ Cfr. SACCO GINEVRI, *Il recesso del socio nelle banche cooperative*, in *La nuova giurisprudenza civile commerciale*, 2016, n. 11, p. 1506.

In quarto luogo, l'adesione al Gruppo Bancario Cooperativo (a differenza di quanto accade nel gruppo bancario ordinario e nel gruppo bancario cooperativo) è sostanzialmente obbligatoria. Infatti, l'art. 33 comma 1 bis TUB prevede che l'adesione al gruppo è condizione per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria e per il mantenimento della stessa, pena la trasformazione in s.p.a. o la liquidazione. Come dire, in definitiva, che, in presenza di un meccanismo aggregativo "forzato", o la BCC aderisce, ovvero finisce per divenire un ente creditizio "a rischio" liquidazione, essendo l'autonoma sopravvivenza come spa un'ipotesi remota, per non dire impossibile.

Infine, l'eventualità, concessa dall'art. 2545 septies c.c., della partecipazione al gruppo paritetico di enti pubblici e privati, non è prevista dalla riforma del 2016.

Un tratto che, invece, accomuna le due forme di integrazione risiede nel fatto che entrambe le disposizioni (art. 2545 septies c.c. e art. 37 bis comma 3 lett. c TUB) prevedono che il contratto di coesione debba indicare i criteri di compensazione e di equilibrio nella distribuzione dei vantaggi derivanti dall'attività comune. In particolare, nel gruppo paritetico i menzionati criteri operano *ex ante*, come modalità qualificanti dell'esercizio dei poteri di direzione e coordinamento, mentre nei gruppi verticali operano *ex post*, ai fini di valutare la gestione societaria e imprenditoriale operata dalla capogruppo⁴⁶. Significativa al riguardo appare la previsione, contenuta nelle Disposizioni di attuazione di Bankitalia⁴⁷, in base alla quale il contratto di coesione deve individuare i suddetti criteri e specificare l'obiettivo degli stessi. L'obbligatoria previsione di vantaggi compensativi è sintomatica della *voluntas legis* di confermare la "pariteticità" del gruppo. In sostanza, si tratta di una clausola di salvaguardia degli interessi delle BCC affiliate.

Ciò chiarito, l'*identikit* speciale del nuovo modello del GBC appare desumibile dal combinato disposto di cui agli artt. 37 bis e 37 ter del TUB, come introdotti dal d.l. n. 18/2016⁴⁸, che configura, dal punto di vista teleologico, il Gruppo Bancario Cooperativo alla stregua di una struttura chiamata a⁴⁹:

- assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali europei, sempre più severi;
- avere capacità competitiva, quindi di investimento;

⁴⁶ Così SALERNO, *op. cit.*, p. 315.

⁴⁷ Cfr. BANCA d'ITALIA, XIX aggiornamento 2 novembre 2016 della Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, con cui è stato inserito nella Parte Terza della Circolare il nuovo Capitolo 5 (Gruppo Bancario Cooperativo), recante le disposizioni per l'attuazione degli artt. 37 bis e 37 ter TUB, *commi 7 e 7 bis*, i quali attribuiscono al Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Banca d'Italia, il potere di dettare, con proprio decreto, disposizioni di attuazione riguardanti il contenuto minimo del contratto di coesione, le caratteristiche della garanzia prevista dal comma 4, i requisiti minimi organizzativi e operativi della capogruppo, il numero minimo di BCC appartenenti a un gruppo. Inoltre, la legge prevede che il MEF, sentita la Banca d'Italia, possa stabilire, al fine di assicurare l'adeguatezza dimensionale e organizzativa del gruppo e tenuto conto delle esigenze di stabilità dello stesso, una soglia di partecipazione delle BCC al capitale della capogruppo diversa da quella maggioritaria; in www.bancaditalia.it

⁴⁸ In tal senso VISCONTI, *La disciplina delle banche di credito cooperativo dopo la riforma introdotta dal Decreto-Legge n. 18 del 2016*, 26 maggio 2016, p. 3, in: <https://www.diritto.it/la-disciplina-delle-banche-di-credito-cooperativo-dopo-la-riforma-introdotta-dal-decreto-legge-n-18-del-2016/>

⁴⁹ <http://static.publisher.iccrea.bcc.it/archivio/372/124757.pdf>

- garantire economie di scala, contenimento dei costi, adeguata capacità di tutela della stabilità delle banche e dell'insieme del gruppo, appropriati ed incisivi meccanismi di intervento per la soluzione di singole crisi aziendali;
- costituire valore aggiunto per le singole BCC azioniste.

Quanto, invece, al profilo soggettivo, il GBC deve essere composto: a) da una società capogruppo, costituita nella forma di società per azioni e autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, che esercita attività di direzione e coordinamento sulle società del gruppo in conformità a un contratto di coesione; b) dalle Banche di Credito Cooperativo, soggette all'attività di direzione e coordinamento della capogruppo, che aderiscono al contratto di coesione, adottando previamente le necessarie modifiche statutarie; c) da società bancarie, finanziarie e strumentali controllate dalla capogruppo; d) da eventuali sottogruppi territoriali, facenti capo a una banca costituita in forma di società per azioni, che svolge una funzione di supporto alla capogruppo nell'indirizzo e nel monitoraggio delle BCC.

La capogruppo deve altresì possedere determinate caratteristiche e rispettare una serie di requisiti, riferiti non solo al patrimonio, ma anche alla struttura operativa e agli assetti organizzativi: mentre le BCC aderenti al gruppo mantengono la forma di società cooperativa a mutualità prevalente, la società capogruppo deve essere infatti costituita nella forma di società per azioni, ritenuta più idonea a favorire l'accesso al mercato dei capitali e la patrimonializzazione delle banche aderenti al gruppo.

La capogruppo, autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, deve inoltre avere un patrimonio netto almeno pari ad un miliardo di euro e il suo capitale deve essere detenuto in misura maggioritaria dalle BCC aderenti al gruppo. In altri termini, lo standing patrimoniale della spa capogruppo imposto dal legislatore della novella è di almeno un miliardo di euro di patrimonio netto, mentre il capitale sociale deve essere detenuto per più del 50% dalle BCC appartenenti al gruppo⁵⁰, anche se da ultimo, come si evidenzierà infra, la c.d. mini-riforma Tria ha portato tale soglia al 60%, ad ulteriore salvaguardia dell'identità cooperativa bancaria; la quota di minoranza della capogruppo può invece essere venduta sul mercato dei capitali a gruppi bancari cooperativi europei e/o fondazioni.

La capogruppo dovrà inoltre⁵¹:

- riconoscere e salvaguardare le finalità mutualistiche delle BCC;
- mantenere lo spirito cooperativo del gruppo;
- tutelare la stabilità e la sana e prudente gestione delle banche affiliate;
- promuovere la competitività e l'efficienza delle banche affiliate attraverso un'offerta di prodotti, servizi, soluzioni organizzative e tecnologiche adeguate alle esigenze del mercato.

Come anticipato, alla società capogruppo è affidato il compito di svolgere un'attività di direzione e di coordinamento sulle BCC aderenti al gruppo, sulla base di un accordo pattizio denominato contratto di coesione. La legittimazione di questi poteri in capo alla holding capogruppo non deriva, dunque, dalla sussistenza di un rapporto di controllo societario: infatti, la capogruppo non possiede partecipazioni di controllo nelle BCC aderenti, ma sono le stesse BCC a detenere per legge la

⁵⁰ Cfr. d.l. n. 91 del 25 luglio 2018, convertito in legge n. 108 del 21 settembre 2018, passando dal 51% al 60%.

⁵¹ Idem.

maggioranza del suo capitale (ora il 60%). Per meglio dire, non è la capogruppo a detenere partecipazioni di controllo nelle BCC aderenti, bensì le BCC affiliate, avendo il legislatore scelto la formula del gruppo orizzontale, fondata su un rapporto convenzionale; ragion per cui, i poteri della holding derivano dal regolamento contrattuale, a differenza di quanto si verifica nei gruppi verticali (di tipo partecipativo), nei quali l'attività di direzione e coordinamento deriva dal potere della capogruppo di esprimere la maggioranza nelle assemblee delle società controllate⁵². In definitiva, la capogruppo del GBC controlla le singole BCC su base contrattuale.

Ragion per cui, le coordinate dell'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento sono definite dal contratto di coesione, disciplinato dall'art. 37 bis comma 3 TUB.

Se alla holding capogruppo il legislatore ha affidato il compito, sulla base negoziale del contratto di coesione, di svolgere un'attività di direzione e di coordinamento sulle BCC aderenti, l'architettura delle regole pattizie infragruppo deve assicurare altresì una situazione di controllo della capogruppo sulle BCC appartenenti al gruppo, come definito dai principi contabili internazionali adottati dall'Unione europea.

In tal senso, la capogruppo svolgerà un'azione di direzione e controllo in attuazione di una funzione generale di servizio, con due obiettivi:

- 1) sostenere la capacità di servizio delle BCC ai soci e alle comunità; la funzione di sviluppo dei territori delle BCC; la capacità di generare reddito da parte delle BCC;
- 2) garantire la stabilità, la liquidità e la conformità alle nuove regole dell'Unione Bancaria.

Per cercare di meglio comprendere ambito e limiti di tale azione, va ricordato, anzitutto, come non vi sia univocità nella definizione di attività di direzione e coordinamento. Secondo taluni, consisterebbe "nella esplicazione di una serie di atti teleologicamente diretti alla realizzazione dell'interesse della produzione di nuova ricchezza (interesse imprenditoriale) e/o delle società che vengono gestite (interessi altrui); interesse il cui perseguimento deve avvenire rispettando le regole che presiedono la legalità del funzionamento, la corretta gestione societaria e l'economicità della gestione (gestione imprenditoriale)"⁵³. In tale prospettiva, la capogruppo ha il potere/dovere di porre in essere gli atti e le attività, nell'interesse sia del gruppo unitariamente inteso che delle singole BCC aderenti⁵⁴; di tal che l'attività di direzione e coordinamento della capogruppo deve essere improntata ad un'ottica di servizio a favore delle BCC, con precisi obblighi e doveri verso le banche aderenti.

Secondo un diverso approccio, si avrebbe direzione e coordinamento di società quando la capogruppo controlla non già ogni singola attività o funzione delle imprese appartenenti al gruppo, ma la loro complessiva attività d'impresa, riguardata tuttavia non già sotto il profilo del "*day to day management*" (che può e deve rimanere di

⁵² Così SABBATELLI I., *op. cit.*, p. 122-123.

⁵³ Vedi VALZER, *Il potere di direzione e coordinamento di società tra fatto e contratto*, in *Il nuovo diritto delle società. Liber amicorum Gianfranco Campobasso*, vol. 3, Milano, p. 852.

⁵⁴ Cfr. VERZARO - TROMBANI (a cura di), *op. cit.*, p. 30.

competenza esclusiva degli organi delle singole cooperative), bensì sotto il profilo della gestione strategica⁵⁵.

In ogni caso, di là dalle questioni definitorie, volendo individuare un contenuto minimo al suddetto potere della capogruppo, all'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento delle BCC del gruppo può ragionevolmente ascriversi il compito di⁵⁶:

- preparare i business plan (annuali e/o pluriennali);
- definire i percorsi di carriera del personale, soprattutto a livello direttivo e dirigenziale delle singole BCC del gruppo;
- emanare pareri obbligatori e vincolanti riguardo alle operazioni di importo superiore ad un determinato massimale pecuniario, oppure con particolari caratteristiche;
- rendere pareri, sempre obbligatori e vincolanti, per la nomina dei massimi dirigenti delle BCC del gruppo;
- individuare i mercati sui quali le singole BCC possono operare, definendo così la rispettiva competenza territoriale.

Rimane in ogni caso fermo che nello svolgimento della propria attività la capogruppo incontra i limiti normativamente posti; quelli di carattere generale, tipici di ogni gruppo bancario, riguardano:

a) in base all'art. 2497 c.c., la previsione che l'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento deve essere svolto nel rispetto "dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale", sia del gruppo che delle BCC aderenti;

b) il fatto che i principi generali del Testo Unico richiedono che l'attività delle banche e dei gruppi bancari sia ispirata a canoni di sana e prudente gestione.

A questi, si aggiungono due ulteriori limiti, introdotti dalla novella e segnatamente dall'art. 37 bis TUB, propri ed esclusivi del Gruppo Bancario Cooperativo:

1) il rispetto delle finalità mutualistiche, nel senso che la capogruppo, nell'esercizio dei propri poteri, non può porre in essere azioni contrastanti con le finalità mutualistiche delle BCC;

2) il rispetto del principio di proporzionalità tra poteri di direzione e coordinamento della capogruppo e rischiosità delle BCC affiliate; trattasi di limite ancor più incisivo che la capogruppo incontra nel definire i poteri necessari per l'attività di direzione e coordinamento, i quali devono essere proporzionati alla rischiosità delle banche aderenti e volti ad assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali e delle altre disposizioni in materia bancaria e finanziaria applicabili al gruppo e ai suoi componenti.

In effetti, il tenore dell'art. 37 bis TUB consente di evidenziare come la capogruppo del Gruppo Bancario Cooperativo dovrà, per obbligo di legge e non per autonoma scelta, calibrare i propri poteri in ragione del grado di rischiosità delle singole BCC. In altri termini, nel contratto di coesione i poteri della capogruppo avranno un diverso grado di incisività sulle singole BCC aderenti in base alla rischiosità delle stesse. Come dire, in definitiva, che i poteri di direzione e coordinamento della capogruppo sulle BCC aderenti non sono rigidamente

⁵⁵ Cfr. LAMANDINI, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo bancario regionale*, in *Giurisprudenza Commerciale*, fasc. I, 2015, p. 56.

⁵⁶ Così TENCATI, *op. cit.*, p. 54.

predeterminati una volta per tutte, ma al contrario sono, anzi devono essere proporzionati alla rischiosità delle affiliate. Pertanto, il parametro al quale la capogruppo deve attenersi per l'esercizio dei propri poteri è quello di una sorta di proporzionalità dinamica, da valutarsi in base al divenire della rischiosità delle BCC aderenti.

Questo parametro, che appare uno dei marcatori più significativi della "specialità" del modello di gruppo bancario cooperativo emergente dalla novella⁵⁷, consente alla capogruppo di "lasciare" alla BCC aderente tanti più margini di autonomia quanto più la banca si dimostrerà solida, efficiente e dotata di una governance trasparente, in una parola "virtuosa".

In tale dinamica dei rapporti di potere infragruppo, quindi, ciascuna BCC dovrebbe mantenere la propria autonomia gestionale da sviluppare nell'ambito degli indirizzi strategici e degli accordi operativi concordati con la capogruppo, ma il grado di autonomia dovrebbe essere modulato in funzione di un approccio basato sul rischio, *risk based approach*, sulla base di parametri oggettivamente individuati: in buona sostanza, un approccio dinamico in funzione della rischiosità delle aderenti, in grado di far via via mutare l'incisività e l'estensione del potere di direzione e coordinamento da parte della capogruppo⁵⁸.

La proporzionalità alla rischiosità delle banche associate costituisce ulteriore e specifica clausola generale alla cui stregua definire le prerogative necessarie all'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento nel GBC, in aggiunta ai tradizionali principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale, contemplati dall'art. 2497 c.c.⁵⁹. In tal senso, l'incremento della rischiosità di una BCC associata finisce per giustificare l'adozione da parte della capogruppo, in funzione di una sorta di ausiliario "indiretto" di vigilanza della Banca d'Italia, di strumenti precoci ovvero di misure anticipatorie della gestione della crisi della BCC affiliata: come dire, in definitiva, che la capogruppo appare chiamata a coadiuvare la Banca d'Italia, nella sua veste di autorità di risoluzione della crisi, nel costante monitoraggio e nella prevenzione dei sintomi di una crisi di una BCC aderente⁶⁰.

Naturalmente, il doveroso rispetto di tale proporzionalità implica la specificazione, nel contratto di coesione, di puntuali indicatori di *early warning* che permettano alla capogruppo di misurare, classificare, comparare la rischiosità delle BCC affiliate, in base a livello di fondi propri, redditività, attività di raccolta, tenendo anche conto dei diversi contesti di operatività territoriale.

Tale modello di rapporto infragruppo concepito dal legislatore della riforma sembra dunque configurare una sorta di autonomia modulata delle BCC coinvolte nel processo di integrazione e risponde alla necessità di mantenere, in capo alle singole BCC, adeguati livelli di autodecisione, raccordati alla "virtuosità" delle medesime da attribuire sulla base di parametri oggettivi⁶¹.

⁵⁷ SANTAGATA, "Coesione" ed autonomia nel gruppo bancario cooperativo, in *Il diritto commerciale verso il 2020: i grandi dibattiti in corso, i grandi cantieri aperti*, Roma, 17-18 febbraio 2017, p. 19, Disponibile in: <http://rivistaodc.eu/media/65537/santagata.pdf>.

⁵⁸ Cfr. SCIARRONE ALIBRANDI, *op. cit.*, p. 59.

⁵⁹ Così CARDARELLI, *op. cit.*, p. 103.

⁶⁰ Vedi SANTAGATA, *op. ult. cit.*, p. 19-20.

⁶¹ Così SABBATELLI, *op. cit.*, p. 123, v. anche TROIANO, *Intervento al Convegno "L'autoriforma delle banche di credito cooperativo"*, Roma, 3 febbraio 2015, in RTDE, p. 111, secondo cui il modello ipotizzato dal progetto di autoriforma prevedeva che alla capogruppo fossero affidati compiti di

Senonchè, tale modello di rapporti infragruppo, informato sul criterio di proporzionalità, già ritenuto all'indomani dell'entrata in vigore della novella di dubbia praticabilità⁶², all'esito dell'adozione delle Disposizioni di attuazione di Bankitalia è divenuto sostanzialmente recessivo⁶³, avendo tali previsioni imposto un ulteriore rilevante accentramento di poteri in favore della capogruppo⁶⁴.

Infatti, a quest'ultima non solo è stato "avocato" lo svolgimento di attività sino a quel momento svolte dalle varie strutture associative del credito cooperativo - del tutto ridimensionate, se non addirittura svuotate -, ma soprattutto è stata attribuita una serie di stringenti poteri sulla *governance* delle BCC aderenti: ciò ove si consideri che mentre l'art. 37 bis comma 3, lett. b), n. 2) TUB prevede che il contratto di coesione indichi i casi, comunque motivati, in cui la capogruppo può nominare, opporsi alla nomina o revocare i componenti degli organi amministrativi e di controllo, fino a concorrenza della maggioranza degli stessi, le citate Disposizioni di Bankitalia, pur confermando il principio (previsto all'art. 33 comma 3 TUB) secondo cui la nomina degli organi spetta di norma all'assemblea dei soci, salvo che i soggetti proposti per tali cariche siano ritenuti dalla capogruppo inadeguati, nondimeno attribuiscono alla capogruppo la facoltà di disporre di semplificazioni del procedimento di nomina "a propria discrezione" e "incondizionatamente". Siffatto debordamento "autorizzato" dei poteri della capogruppo, svuotando il parametro legale della proporzionalità, finisce per determinare una sorta di "assorbimento" (*rectius*) se non di vero e proprio annullamento della già ridotta autonomia della BCC affiliata⁶⁵: sì che il modello di rapporti infragruppo delineato dall'Autorità di vigilanza sembra volto ad eliminare la residua libertà d'impresa delle BCC aderenti, configurando una sorta di "eterogestione" delle BCC affiliate⁶⁶. Ciò con l'ulteriore conseguenza di mettere in discussione la conservazione del principio di gestione democratica (coesenziale al concetto di cooperazione) delle BCC aderenti al gruppo e, in definitiva, la stessa loro originaria vocazione mutualistica.

L'intervento di interpretazione restrittivo-manipolativa della Vigilanza sulla novella, causando una sorta di torsione monocratica a favore della capogruppo, ha dunque definitivamente disvelato la finalità di vigilanza della struttura aggregatrice del GBC, volta al mero consolidamento patrimoniale del credito cooperativo, in cui l'interesse del singolo (prima il socio, ora la singola BCC) viene piegato all'interesse superiore comune (prima quello della società rispetto ai soci, oggi quello del sistema

gestione della struttura aggregativa che preservassero un'autonomia maggiore a quelle componenti del gruppo che risultassero più solide, efficienti e meglio gestite

⁶² Cfr. PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 75.

⁶³ In tal senso, FEDERCASSE, *Considerazioni generali*, 13 settembre 2016, p. 4, disponibile al sito www.creditocooperativo.it

⁶⁴ - Cfr. BANCA D'ITALIA, XIX aggiornamento 2 novembre 2016 della Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, in <http://www.dirittobancario.it/news/credito-cooperativo/gruppo-bancario-cooperativo-pubblicate-le-nuove-disposizioni-banca-d-italia>.

⁶⁵ V. SABBATELLI, *op. cit.*, p. 127.

⁶⁶ Così CAPRIGLIONE, *La legge di conversione del d.l. n. 18 del 2016: le aspettative tradite di un'auspicabile modifica*, 18 aprile 2016, cap. 3, par. 5, cit.

delle BCC rispetto alla singola BCC): una sorta di “mutualità di sistema”, che rischia tuttavia di snaturare, assorbendola, la mutualità originaria tra singola BCC e soci⁶⁷.

(segue) 3. b)e le regole “eteronome” d’ingaggio, tra coesione “forzosa” e solidarietà infragruppo.

Come accennato, secondo il disegno riformatore, il rapporto tra la capogruppo e le BCC aderenti trova il suo giuridico fondamento nel contratto di coesione, che costituisce la fonte sia del controllo della capogruppo sulle BCC aderenti, sia della disciplina dei poteri di direzione e coordinamento della capogruppo.

Se, dunque, lo strumento negoziale definisce il rapporto tra capogruppo e BCC affiliate, il contratto si configura alla stregua della causa primigenia delle limitazioni imposte all'autonomia organizzativa e decisionale delle BCC aderenti, le quali, nel sottoscriverlo, accettano, in via di autolimita, di essere sottoposte alla capogruppo.

Il modello contrattuale utilizzato dalla novella, ascrivibile in realtà alla specie dei contratti di “dominio debole”⁶⁸, evoca la volontà di attribuire alla capogruppo poteri di direzione e di coordinamento rispetto alle BCC aderenti in un’ottica di coesione, *id est* di servizio all’interno di un sistema, con una capogruppo che dirige e coordina, ma, al contempo, ha precise responsabilità, obblighi e doveri nei confronti delle affiliate⁶⁹.

In tal senso, l’art. 37 bis comma 3 TUB prevede che il contratto di coesione, chiamato a regolare l’attività di direzione e coordinamento della capogruppo, indichi:

- a) la banca capogruppo, cui sono attribuiti la direzione ed il coordinamento del gruppo;
- b) i poteri della capogruppo, che nel rispetto delle finalità mutualistiche, includono:
 - 1) l’individuazione e l’attivazione degli indirizzi strategici e degli obiettivi operativi del gruppo nonché degli 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 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 alla concorrenza della maggioranza, degli organi di

⁶⁷ SEPE M., *La “specialità” della capogruppo e del gruppo bancario cooperativo, Intervento al Convegno Le disposizioni di vigilanza della Banca d’Italia in materia di gruppo bancario cooperativo, cit.*

⁶⁸ Così AMOROSINO, *Le trasformazioni delle banche*, cit. 42, secondo cui “la peculiare conformazione del contratto di coesione ad opera delle norme speciali consente di “scavalcare”, nel caso di specie, la questione generale dell’ammissibilità del contratto di dominio debole nel nostro ordinamento”.

⁶⁹ V. SCIARRONE ALIBRANDI, *La riforma del Credito Cooperativo: linee prospettiche per le BCC*, cit, p. 58-59.

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;

c) i criteri di compensazione e l'equilibrio nella distribuzione dei vantaggi derivanti dall'attività comune;

d) le modalità di ingresso e uscita dal GBC, sotto il profilo delle condizioni di adesione, di diniego dell'adesione e di recesso dal contratto, nonché di esclusione dal gruppo, secondo criteri non discriminatori in linea con il principio di solidarietà tra le banche cooperative a mutualità prevalente.

Se queste sono le *guide lines* indicate dal legislatore, la novella ha demandato alla Vigilanza il compito di meglio dettagliare, in via secondaria, i contenuti del suddetto contratto, avuto riguardo alla sana e prudente gestione, alla competitività e all'efficienza del gruppo bancario cooperativo, nel rispetto della disciplina prudenziale applicabile e delle finalità mutualistiche.

La Banca d'Italia, in sede attuativa, ha disciplinato in modo stringente la conformazione morfologica e funzionale del nuovo assetto del GBC, i rapporti infragruppo, nonché le modalità procedurali di questa aggregazione "coattiva"⁷⁰, essendosi premurata di puntuare in modo dettagliato: a) i requisiti organizzativi della capogruppo e la composizione del gruppo, con riferimento sia al gruppo bancario cooperativo sia al gruppo provinciale (Sezione II); b) il contenuto minimo del contratto di coesione fra la capogruppo e le banche affiliate (Sezione III, par. 1); c) le caratteristiche dell'accordo di garanzia fra la capogruppo e le banche affiliate (Sezione III, par. 2); d) i criteri e le condizioni di adesione al GBC (Sezione III, par. 3); e) gli statuti della capogruppo e delle banche affiliate, anche con riferimento al gruppo provinciale (Sezione IV); f) la costituzione del gruppo bancario cooperativo, ivi comprese le indicazioni sui criteri a cui la Banca d'Italia si attiene nel relativo procedimento amministrativo e sulla prima applicazione della riforma (Sezione V).

Con particolare riguardo al contenuto minimo del negozio di coesione tra capogruppo e BCC affiliate, le Disposizioni di vigilanza individuano profili tendenzialmente coincidenti con gli ambiti di maggior rilievo della vigilanza prudenziale⁷¹, vale a dire:

- la *governance* e il sistema dei controlli interni;
- i controlli e gli interventi della capogruppo sulle banche affiliate;
- il rispetto dei requisiti prudenziali e di vigilanza;
- le decisioni di rilievo strategico;
- le misure sanzionatorie;
- i doveri della capogruppo;
- l'equilibrata distribuzione dei vantaggi derivanti dall'appartenenza al gruppo.

⁷⁰ Così efficacemente AMOROSINO, op. cit., p.40.

⁷¹ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Disposizioni di vigilanza, Gruppo Bancario Cooperativo*, cit. p. 4.

a) *La governance e il sistema dei controlli interni.*

Secondo le regole secondarie di vigilanza⁷², il contratto di coesione deve assicurare, per l'intero gruppo, la coerenza dell'indirizzo strategico e degli obiettivi operativi, nonché l'unitarietà e l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo. Nel fornire i contenuti indicati nell'art. 37 bis comma 3 lett. b n. 2 TUB, il regolamento pattizio deve indicare i casi e le modalità di esercizio dei poteri della capogruppo di nomina e revoca dei componenti degli organi delle banche affiliate. I meccanismi all'uopo delineati si informano sul principio per cui i poteri della capogruppo sono finalizzati all'unitarietà della governance del gruppo, all'effettività della direzione e coordinamento della capogruppo, alla sana e prudente gestione delle banche aderenti, evitando di comprimere oltre il necessario l'autonomia delle BCC aderenti.

Il punto merita una riflessione: la novella legislativa prevede (art. 37 bis comma 3, lett. b), n. 2) TUB) che il contratto di coesione indichi i casi, comunque motivati, in cui la capogruppo può nominare, opporsi alla nomina o revocare i componenti degli organi amministrativi e di controllo delle BCC aderenti al gruppo, fino a concorrenza della maggioranza degli stessi. Si tratta di una dilatazione del potere di nomina e revoca senza precedenti⁷³; peraltro, come sopra anticipato, l'*incipit* dell'art. 37 bis comma 3, lett. b), n. 2) TUB, nella versione originaria del dl. 18/16, limitava i suddetti poteri di nomina, revoca e approvazione delle nomine a "casi comunque motivati ed eccezionali". Tuttavia, l'inciso "ed eccezionali" è stato eliminato in sede di conversione del decreto, sì che, come voluto dalla BCE nel parere espresso sul ddl di conversione, l'esercizio di tali poteri deve essere solo motivato, ma non più legato a circostanze eccezionali.⁷⁴ L'esercizio di siffatto potere di nomina/revoca degli amministratori e dei sindaci delle BCC affiliate consente alla capogruppo, tra l'altro, di preconstituire le misure idonee a fronteggiare il deterioramento della condizione economica e finanziaria delle BCC, quali la definizione e la successiva approvazione di un piano di risanamento, ma anche di eliminare i rischi tipici del localismo delle BCC, ad esempio i possibili conflitti di interesse tra banche ed imprese finanziarie. Per di più, come sopra anticipato, le Disposizioni di Vigilanza, da un lato, confermano il principio posto dal legislatore, dall'altro lato, assegnano al contratto di coesione la facoltà, non prevista dalla normativa primaria, di consentire che la capogruppo, a

⁷² *Ibidem*, paragrafo 1.3 della Sezione III Disposizioni di vigilanza.

⁷³ Cfr. CARDARELLI, *op. cit.*, p. 212.

⁷⁴ Cfr. BCE, Parere del 24 marzo 2016, in www.curia.eu. Trattasi del parere espresso da BCE prima che si emanasse la legge di conversione n. 49 del 2016, in cui l'Autorità di vigilanza comunitaria evidenzia: "al fine di garantire l'esercizio di un controllo efficace sul gruppo da parte della capogruppo, il potere di revocare i componenti degli organi di amministrazione non dovrebbe essere limitato a casi eccezionali". Dunque, l'emendamento intervenuto in sede di conversione in legge del decreto non è altro che il recepimento sostanziale del rilievo mosso dalla Banca Centrale Europea. Il fatto poi che nella legge di conversione si vada oltre, visto che i casi eccezionali sono stati eliminati anche in relazione al potere di nomina e di opposizione alla nomina, può spiegarsi alla luce della necessità che il contratto di coesione, che lega la società capogruppo e le BCC affiliate, assicuri "l'esistenza di una situazione di controllo come definito dai principi contabili internazionali adottati dall'Unione Europea. In particolare, deve intendersi richiamato l'IFRS 10, che è finalizzato a stabilire dei principi per la preparazione e la presentazione del bilancio consolidato nel caso in cui un'entità controlla una o più entità, anche quando il controllo non dovesse derivare da rapporti partecipativi. Questo è quello che accade esattamente nell'ambito del gruppo bancario cooperativo, ove la capogruppo esercita sulle BCC attività di direzione e coordinamento in forza del contratto di coesione.

propria discrezione, disponga semplificazioni del procedimento di nomina degli esponenti in singole banche affiliate. Ancor più singolare è la previsione che, anche quando il contratto di coesione contempra la semplificazione del procedimento di nomina sopra indicata, resta fermo che i poteri di opposizione, nomina e revoca sono esercitabili dalla capogruppo incondizionatamente nei confronti di ogni singola banca affiliata, indipendentemente dalla sua rischiosità, salvo l'obbligo di motivazione previsto dalla legge. Il che finisce per ampliare ulteriormente i già dilatati poteri di nomina della capogruppo, in collisione con la disciplina europea ed italiana di vigilanza bancaria; sarebbe stato in tal senso più conforme al dato normativo che la nomina e la revoca degli amministratori delle BCC affiliate fossero rimaste prerogative delle rispettive assemblee dei soci (art. 33 comma 3 TUB), mentre la capogruppo - che non è socio di maggioranza delle BCC affiliate - al più avrebbe potuto sindacare le scelte soltanto in base a motivate considerazioni ispirate dall'esigenza di salvaguardia della sana e prudente gestione del gruppo, esprimendo meri pareri sull'idoneità dei candidati prescelti autonomamente dalle BCC.⁷⁵

Per converso, la nomina diretta, la revoca o la sostituzione dei membri da parte della capogruppo paiono imporre quantomeno un rigoroso obbligo motivazionale, che dimostri, ad esempio, la grave inadeguatezza della reputazione, la palese incompetenza e/o il difetto di inadempienza dell'esponente designato alla funzione gestoria nella singola BCC aderente. Se così non fosse, si aprirebbe il varco ad una discrezionalità della capogruppo non prevista dalle norme primarie.

b) I controlli e gli interventi della capogruppo sulle banche affiliate.

Sul punto, Bankitalia⁷⁶ richiede che il contratto di coesione debba prevedere e disciplinare il quadro generale dei controlli della capogruppo sull'organizzazione, sulla situazione tecnica e sulla situazione finanziaria delle banche affiliate. L'attività di controllo è basata su un sistema di indicatori di "early warning", che consente di verificare il rispetto delle disposizioni emanate dalla capogruppo, classificare il livello di rischio delle banche affiliate, fornire gli elementi istruttori a supporto degli interventi e delle misure sanzionatorie attivabili dalla capogruppo, attivare tempestivamente le appropriate misure di sostegno infragruppo previste dall'accordo di garanzia. Inoltre, il contratto deve prevedere un ampio numero di interventi e misure a disposizione della capogruppo con finalità di prevenzione e correzione delle situazioni di anomalia delle banche affiliate, ivi compresi i poteri di incidere sulla situazione patrimoniale e di liquidità, sulla riduzione del rischio, sulla dismissione di investimenti partecipativi, sulle politiche di distribuzione dei dividendi, sulla restrizione dell'attività e dell'articolazione territoriale.

c) Il rispetto dei requisiti prudenziali e di vigilanza.

E' ancora la Vigilanza⁷⁷ ad evidenziare, al riguardo, che il contratto deve attribuire alla capogruppo il potere di emanare disposizioni vincolanti per il rispetto dei requisiti prudenziali applicabili a livello consolidato. Inoltre, spetta al contratto disciplinare gli obblighi informativi delle banche affiliate in modo da consentire alla capogruppo l'assolvimento degli obblighi di predisposizione e trasmissione

⁷⁵ Cfr. SANTAGATA, *Coesione ed autonomia nel gruppo bancario cooperativo*, cit., p. 23.

⁷⁶ Cfr. BANCA D'ITALIA, cit., paragrafo 1.4 della Sezione III.

⁷⁷ Idem, paragrafo 1.5 della Sezione III.

all'Autorità di vigilanza delle segnalazioni, dei dati e delle informazioni richiesti dalla stessa Autorità per controllare la solvibilità e la liquidità della capogruppo e di tutte le banche affiliate sulla base di conti consolidati. Agli stessi fini, il contratto di coesione deve altresì assicurare la trasmissione alla capogruppo delle informazioni necessarie a quest'ultima per redigere il bilancio consolidato del gruppo.

d) *Le decisioni di rilievo strategico.*

Sul punto, la Vigilanza⁷⁸ evidenzia come spetti al contratto di coesione attribuire alla capogruppo il potere di approvare preventivamente le operazioni delle banche affiliate che abbiano rilievo strategico sul piano patrimoniale o finanziario per il gruppo o per le singole banche affiliate, ivi comprese le operazioni di fusione, scissione, cessione o acquisto di beni e rapporti giuridici, acquisto di partecipazioni e immobili, apertura di succursali, prestazione all'estero di servizi senza stabilimento di succursali. Il contratto di coesione, inoltre, deve attribuire alla capogruppo il compito di emanare disposizioni vincolanti concernenti l'articolazione territoriale e la rete distributiva delle banche del gruppo.

e) *Le misure sanzionatorie.*

In proposito, la Vigilanza⁷⁹ prescrive che, tra le sanzioni attivabili dalla capogruppo, comunque ispirate a criteri di gradualità e proporzionalità, debba rientrare la possibilità di misure incisive quali il divieto di nuove operazioni, la restrizione delle attività e della rete distributiva. Nei casi più gravi deve essere prevista la facoltà di esclusione della BCC coinvolta dal gruppo.

f) *I doveri della capogruppo.*

Quanto ai doveri della capogruppo, secondo Bankitalia⁸⁰ il contratto di coesione deve specificare, oltre che i poteri, anche i doveri della capogruppo. Tali doveri possono essere individuati, da un lato, nella salvaguardia del carattere mutualistico delle singole BCC e dello spirito cooperativo del gruppo, dall'altro lato, nella promozione e rafforzamento delle condizioni di stabilità, competitività, efficienza e sana e prudente gestione delle banche affiliate, attraverso il corretto esercizio dei poteri di direzione e coordinamento ed un'adeguata offerta di servizi.

g) *L'equilibrata distribuzione dei vantaggi derivanti dall'appartenenza al gruppo.*

Il contratto di coesione deve disciplinare, infine, i criteri di equilibrata distribuzione dei vantaggi derivanti dall'appartenenza al gruppo. Sul punto, Bankitalia richiede⁸¹ che tali criteri, rimessi in gran parte all'autonomia delle parti, debbano includere forme di compensazione, anche attraverso vantaggi economici, degli oneri a carico di ciascuna banca affiliata per la garanzia prestata in proporzione al patrimonio disponibile. Il contratto deve altresì stabilire che i corrispettivi (es. commissioni)

⁷⁸ Idem, paragrafo 1.6 Sezione III.

⁷⁹ Idem, paragrafo 1.7 Sezione III.

⁸⁰ Idem., cfr. paragrafo 1.8 Sezione III.

⁸¹ Idem.

dovuti dalle banche affiliate alla capogruppo per i servizi resi da quest'ultima incorporano una componente variabile legata alla performance della banca affiliata.

Com'è evidente, la Banca d'Italia non si è limitata ad individuare il contenuto minimo del contratto di coesione, come imponeva la normativa primaria, ma ha delineato, in sede secondario-attuativa, principi e criteri indubbiamente invasivi in modo significativo dell'autonomia delle BCC affiliate nella definizione dei contenuti, destinati a vincolare "pattizamente" anche la stessa capogruppo ad esercitare un ruolo accentrato e, in quanto tale, alquanto limitativo delle prerogative gestionali delle BCC aderenti⁸².

La pervasività della Vigilanza può essere ben colta, ove si consideri non solo il debordamento che caratterizza le Disposizioni attuative testè richiamate, ma anche il fatto che lo stesso legislatore ha in qualche modo legittimato la centralità della Vigilanza nel processo riformatore, attribuendo, a tutela del mercato e delle parti coinvolte, a Bankitalia poteri di sindacato *ex ante* ed *ex post* sull'intero iter contrattuale, affidandole un sostanziale imprimatur autorizzatorio-approvativo; il che, tuttavia, ha determinato un'ulteriore serie di vincoli, non solo di tipo procedurale ma anche sostanziale, all'autonomia dei contraenti il patto di coesione. Ne sia riprova il fatto che secondo l'art. 37 ter comma 2 TUB, nell'accertamento dei requisiti per la costituzione del GBC, la Banca d'Italia è chiamata non solo a verificare l'idoneità del contratto di coesione a consentire la sana e prudente gestione del gruppo, con particolare riguardo all'adeguatezza dei poteri di direzione e di coordinamento della capogruppo⁸³, ma anche ad accertare il contenuto minimo del contratto e la sua conformità alle prescrizioni legislative e regolamentari, nonché a verificare l'adeguatezza del regolamento contrattuale rispetto agli obiettivi di vigilanza prudenziale perseguiti⁸⁴.

Tale quadro normativo di riferimento primario e secondario delinea, dunque, un percorso di aggregazione contrattuale, sostanziale e procedurale, obbligato, predefinito, vincolato, per di più monitorato dalla Vigilanza, per entrambi i contraenti (capogruppo e BCC affiliate), il cui esito - l'adesione obbligata ad un gruppo -, finisce per ridurre in modo significativo il margine di autonomia delle BCC aderenti, dovendo queste assecondare le direttive della capogruppo, pena l'esclusione dal gruppo stesso, qualora la BCC affiliata non consenta alla holding di esercitare su di essa i poteri di direzione e coordinamento, ivi compresi i poteri di influenza sulla nomina e revoca degli organi.

Il che evoca, ancora una volta, il disegno della Vigilanza, peraltro neppure sottaciuto, come emerge sia dal parere della Banca Centrale Europea del 31 agosto 2016, sia dalla Relazione annuale del Governatore Bankitalia del 31 maggio 2016: entrambe avevano ben rimarcato che la buona riuscita della riforma sarebbe stata legata in modo dirimente all'attribuzione di pregnanti poteri alla capogruppo.

Se così doveva essere, qual era, ovvero qual è rispetto alla perdita così rilevante della propria autonomia la reale contropartita per le BCC all'adesione "forzosa" nel gruppo bancario cooperativo? Evidentemente, la garanzia solidale infragruppo prevista dalla novella (*il c.d. cross guarantee scheme*), vale a dire una solidarietà finanziario-patrimoniale obbligata fra i partners di questo matrimonio d'interesse.

⁸² Così FEDERCASSE, *Considerazioni generali*, 13 settembre 2016, in www.creditocooperativo.it

⁸³ Idem, paragrafo 1 della Sezione V.

⁸⁴ Cfr. CARDARELLI, *op. cit.*, p. 159.

In effetti, secondo il modello contrattuale infragruppo prefigurato dalla riforma, dall'adesione al Gruppo Bancario Cooperativo, l'unico effetto "positivo" sembra essere per le BCC patrimonialmente più deboli quello di avere il supporto necessario per superare situazioni di instabilità/rischiosità ristrutturando la propria *corporate finance*, mentre per le altre BCC più virtuose un'opportunità per ampliare le potenzialità operative o divenire più solide e competitive sul mercato.

In effetti, l'intervento riformatore tenta di semplificare e sviluppare la patrimonializzazione del gruppo e delle singole BCC, rimuovendo le barriere che in precedenza le costringevano all'autofinanziamento, esponendole inevitabilmente a criticità patrimoniali difficili da superare⁸⁵: con la modifica dell'art. 150 ter TUB operata dalla novella (comma 4 bis), le azioni di finanziamento, sempre previa modifica dello statuto e autorizzazione della Banca d'Italia, sono ora sottoscrivibili da parte dei sistemi di garanzia istituiti tra le BCC e dei fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, ma anche dalla capogruppo del gruppo bancario cooperativo a cui appartiene l'emittente. La sottoscrizione riservata alla capogruppo, peraltro, può avvenire anche al di fuori dei casi di sottoposizione ad amministrazione straordinaria o di insufficienza patrimoniale, purché la Banca d'Italia autorizzi l'emissione avendo riguardo alla situazione di liquidità, finanziaria e patrimoniale, attuale e prospettica, della singola BCC emittente e del gruppo nel suo complesso. Ciò significa che solo la capogruppo è abilitata a sottoscrivere le azioni di finanziamento al di fuori dei casi indicati dall'art. 150 ter comma 1, ovvero al di fuori di ipotesi nelle quali la banca versi in una situazione di inadeguatezza patrimoniale o sia in amministrazione straordinaria. La capogruppo che sottoscrive tali azioni non è tenuta né al rispetto del vincolo di territorialità (art. 34 comma 2 TUB⁸⁶), né al limite quantitativo di partecipazione detenibile da ciascun socio, che attualmente è fissato in 100 mila euro (art. 34 comma 4 TUB). Per di più, ai soci delle BCC che non abbiano concorso alla deliberazione della modifica statutaria concernente l'emissione di azioni di finanziamento non è riconosciuto il diritto di recesso. Ma v'è di più, in quanto si configura addirittura un vero e proprio obbligo per le BCC affiliate di emettere e per la capogruppo di sottoscrivere azioni di finanziamento quando si verificano e si

⁸⁵ Concentrando l'attenzione sull'esigenza di incrementare la patrimonializzazione delle BCC, il legislatore del 2016 ha "ritoccato" sia la disposizione a proposito dell'emissione di azioni di finanziamento, precisamente l'art. 150 ter TUB, sia l'elenco delle disposizioni del codice civile che non si applicano alle BCC, contenuto nell'art. 150 bis comma 1 TUB. Dal seguente elenco sono state eliminate sia la norma che permette alle società cooperative di ricorrere agli strumenti finanziaria (art. 2526 c.c.), sia quella che disciplina l'emissione di strumenti finanziari da parte delle s.p.a. (art. 2346 comma 2 c.c.). La possibilità di ricorrere all'emissione di azioni di finanziamento è stata introdotta nel TUB dal d.l. 24 giugno 2014 n. 91, al fine di favorire il tempestivo reperimento di capitale in caso di tensioni patrimoniali attraverso l'accesso di capitali esterni al mondo cooperativo. Tale disposizione consente alle BCC, attraverso una modifica statutaria, autorizzata dalla Banca d'Italia, l'emissione di azioni di finanziamento di cui all'art. 2526 c.c., soltanto ove queste versino in una situazione di inadeguatezza patrimoniale o siano sottoposte ad amministrazione straordinaria. Prima della riforma del 2016, tali azioni di finanziamento erano sottoscrivibili unicamente da parte: a) del Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo; b) del Fondo di garanzia istituzionale; c) dei Fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. Cfr. sul punto DI CECCO, *Variabilità e modificazioni del capitale sociale nelle cooperative*, Napoli, 2012, p. 206; CABRAS, *La specificità delle banche di credito cooperativo*, in *Vita notarile*, 1997, p. 61; BUONOCORE, *Diritto alla cooperazione*, Bologna, 1997, p. 165.

⁸⁶ Per essere soci di una banca di credito cooperativo è necessario risiedere, aver sede o operare con carattere di continuità nel territorio di competenza della banca stessa.

prevedono violazioni dei requisiti patrimoniali obbligatori e come misura di attuazione del piano di risanamento, e quindi quale misura volta al riequilibrio del deterioramento della situazione patrimoniale e finanziaria della banca affiliata.

Malgrado la sottoscrizione sia riservata alla capogruppo, le azioni di finanziamento possono poi circolare, ma è necessaria l'autorizzazione degli amministratori affinché la cessione abbia effetto verso la società (comma 4 ter).

Mentre al tempo dell'emissione delle azioni di finanziamento il legislatore ha inteso offrire alle BCC un mezzo di superamento delle criticità insorte che non passa attraverso soluzioni di mercato, ma richiede l'intervento di specifici soggetti, tutti comunque gravanti nella stessa orbita delle BCC, non pare poi abbia impedito il successivo collocamento di tali titoli presso altri soggetti, seppur condizionato al consenso degli amministratori⁸⁷. In questa dimensione, inedita per l'ordinamento italiano, la capogruppo ha il ruolo di finanziatore privilegiato e di garante delle obbligazioni assunte dalle società del gruppo, ed è parte di un più ampio modello di sostegno finanziario infragruppo finalizzato ad assicurare solvibilità, liquidità e rispetto dei requisiti prudenziali imposti dall'Autorità di vigilanza e a prevenire l'assoggettamento a procedure di risoluzione⁸⁸. Siffatto intervento della novella sull'art. 150 ter del TUB potenzia, quindi, uno strumento essenziale per la ricapitalizzazione delle BCC da parte della capogruppo, la quale potrà intervenire con un ruolo di "socio finanziatore" fornendo capitale a fronte di più incisivi diritti di *governance* nella banca affiliata⁸⁹.

Ne deriva che nella compagine societaria delle BCC affiliate possono distinguersi due tipi di soci: a) i cooperatori; b) i finanziatori. I primi sono i sottoscrittori di azioni ordinarie, il cui interesse a partecipare nel capitale della BCC risiede nello scambio mutualistico con la cooperativa, mentre i secondi sono i sottoscrittori di azioni di finanziamento, i quali intervengono essenzialmente come fornitori di capitali di rischio con proporzionati diritti di *governance*⁹⁰.

La qualità di socio cooperatore resta subordinata ai medesimi requisiti territoriali (art. 34 comma 2 TUB) e ai rinnovati limiti sul possesso azionario (art. 34 commi 1 e 4 TUB); invece, l'acquisto della qualità di socio finanziatore è subordinata, tanto in sede di sottoscrizione quanto di acquisto delle azioni di finanziamento, all'attestazione, da parte dell'organo amministrativo della banca, che il sottoscrittore (o cessionario) appartiene ad una delle seguenti categorie: a) la capogruppo del gruppo bancario cooperativo a cui la banca è affiliata; b) i sistemi di garanzia istituiti tra BCC; c) i fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

L'art. 150 ter TUB, comma 3, sancisce che i diritti patrimoniali e amministrativi, spettanti ai soci finanziatori, anche in deroga ai limiti previsti dall'art. 2526 comma 2 terzo periodo c.c. e all'art. 34 comma 3 TUB, sono stabiliti dallo statuto, ma ad essi spetta comunque il diritto di designare uno o più componenti dell'organo amministrativo ed il presidente dell'organo che svolge la funzione di

⁸⁷ Vedi CARDARELLI., *op. cit.*, p. 227.

⁸⁸ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Parere sulla circolare della Banca d'Italia recante disposizioni di attuazione della riforma delle banche di credito cooperativo italiane*, 31 agosto 2016, p.2, in: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_con_2016_41_f_sign.pdf.

⁸⁹ Così BARBAGALLO, *Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo e altre misure in materia bancaria*, cit., p. 10.

⁹⁰ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Disposizioni di vigilanza*, cit.

controllo. Non può al riguardo sfuggire la deroga alla regola secondo cui ai possessori di strumenti finanziari non può, in ogni caso, essere attribuito più di un terzo dei voti spettanti all'insieme dei soci presenti o rappresentati in assemblea (art. 2526 comma 2 terzo periodo c.c.). Ration per cui, con la riforma del 2016 si introduce il superamento del limite del terzo dei voti esercitabili da parte dei soci finanziatori. Ulteriore deroga all'art. 34 comma 3 TUB che sancisce il principio del voto capitaro (una testa un voto); principio che nelle BCC deve quindi intendersi riferito esclusivamente ai soci cooperatori.

Le ragioni sottese a tali deroghe possono rinvenirsi nell'esigenza di favorire la presenza di soggetti, i quali, benché mossi da finalità lucrative, potrebbero essere maggiormente propensi a concorrere alla patrimonializzazione delle cooperative, se attratti dalla prospettiva di esercitare un peso all'interno della banca⁹¹. Pertanto, la scelta del legislatore pare rispondere alla precisa volontà di rendere ancora più appetibili le azioni di finanziamento, azionando la leva dei diritti amministrativi. Come dire, in definitiva, che le ragioni della stabilità patrimoniale hanno prevalso sui diritti dei soci cooperatori a conservare i propri affari nelle proprie mani⁹².

Se queste sono talune possibilità offerte all'autonomia statutaria delle BCC nella definizione della posizione dei soci finanziatori nel contesto del governo societario, nondimeno l'art. 150 ter comma 3 TUB traccia una sorta di limite al di sotto del quale gli statuti non possono andare nell'individuazione dei diritti amministrativi da attribuire ai soci finanziatori, ai quali deve comunque riconoscersi "il diritto di designare uno o più componenti dell'organo amministrativo e il presidente dell'organo che svolge la funzione di controllo".⁹³

Peraltro, l'art. 150 ter comma 3 TUB deve essere letto in combinato disposto con l'art. 33 comma 3 TUB, secondo cui la nomina dei membri degli organi di amministrazione e controllo spetta ai competenti organi sociali, ma non più in via esclusiva, come in passato; viene infatti fatta salva la previsione dell'art. 150 ter.

Parrebbero non esserci limiti superiori alla designazione dei componenti degli organi di amministrazione e controllo da parte dei soci finanziatori. Se così fosse, si potrebbero avere organi composti interamente da membri designati dai soci finanziatori.

Dal complesso di tali previsioni, sembra potersi desumere che gli eventuali soci finanziatori si muovono come protagonisti, mentre ai soci cooperatori viene assegnato il più modesto ruolo di comprimari⁹⁴.

A ciò si aggiunga che, se per le BCC è stato introdotto l'obbligo di scegliere la maggioranza degli amministratori tra i soci cooperatori, qualora vengano emesse azioni di finanziamento, il vincolo non sussiste, essendo stata espressamente prevista (nell'art. 150 ter comma 4 ter TUB) l'inapplicabilità della disposizione che impone tale obbligo (art. 2542 comma 2 c.c.).

⁹¹ In argomento si veda *amplius* CUSA, *Il socio finanziatore nelle cooperative*, Milano, 2006, p. 130 ss.

⁹² Cfr. HOLYOAKE, *La storia dei probi pionieri di Rochdale*, edizione de "La Rivista della cooperazione", Roma, 1995, p. 43.

⁹³ Il richiamo all'organo amministrativo e a quello di controllo sostituisce il riferimento al consiglio di amministrazione e al collegio sindacale che era invece presente nel testo del 2014. La diversa scelta linguistica deve imputarsi alla possibilità che la BCC adotti un sistema di amministrazione e controllo dualistico o monistico.

⁹⁴ Vedi sul punto CARDARELLI, *op. cit.*, p. 229.

In tal senso, l'intervento normativo di riforma delle BCC sembra rispondere adeguatamente all'esigenza di elevare la loro consistenza patrimoniale. Peraltro, anche la tecnica della sottoscrizione di azioni finanziamento riservata alla capogruppo pare contribuire alla ricapitalizzazione delle BCC; tuttavia, in considerazione degli effetti che ciò comporta, soprattutto sul fronte dei diritti di nomina degli organi sociali, l'operazione potrebbe comprimere l'autonomia di *governance* delle singole banche aderenti, privando al contempo i soci cooperatori delle BCC affiliate del potere di concorrere in misura maggioritaria alle decisioni riguardanti il governo societario.

4. Criticità attuative della fase costituente, tra implementazione del "patto" di coesione e mini contro-riforma.

In sede di prima attuazione, piuttosto diffuso è stato il senso di insoddisfazione per un disegno riformatore essenzialmente ispirato da esigenze di vigilanza, ma non orientato a logiche di mercato e di concorrenza. Non pochi, come evidenziato, appaiono i segnali di questa scelta: *in primis*, l'adesione obbligatoria al GBC ma, soprattutto, la previsione, non esplicita, ma nei fatti innegabile, dell'assenza di concrete differenti opzioni rispetto all'adesione ad un gruppo bancario cooperativo⁹⁵. In secondo luogo, non è stata offerta alcuna vera alternativa per consentire alle BCC l'opzione di rimanere cooperative, stante i vincoli pressochè insostenibili imposti per esercitare la c.d. way out.

A ciò deve aggiungersi, in terzo luogo, che il riformatore non ha creato le pre-condizioni per assicurare una effettiva pluralità di gruppi in competizione tra loro, che si sarebbe tradotta in altrettante alternative di scelta per le BCC. Tant'è che, come accennato, la soluzione del gruppo bancario unico (composto da un'unica capogruppo di dimensioni nazionali, al di sotto della quale si trovano tutte le BCC operanti in Italia) era stata avversata già all'indomani dell'adozione del d.l. n. 18/16, in quanto ritenuta contraria alla libera concorrenza nel settore bancario⁹⁶.

Per la verità, la novella non fa esplicito riferimento ad un unico gruppo bancario cooperativo; pure le citate Disposizioni di Vigilanza, in relazione ai poteri della holding di autorizzazione alle richieste di adesione, di rifiuto delle medesime richieste, di recesso o di esclusione della BCC dal gruppo, prevedono, tra le opzioni strategiche della banca recedente, l'adesione ad altro gruppo bancario cooperativo, la trasformazione in s.p.a., la cessione dell'azienda bancaria, ecc. Tuttavia, se il legislatore avesse effettivamente inteso favorire una pluralità di gruppi cooperativi, avrebbe ben potuto fissare un numero massimo di banche cooperative aderenti al gruppo, così da indurre una maggior pluralismo concorrenziale tra essi; invece, nella

⁹⁵ In senso diverso cfr. SANTAGATA, *Coesione ed autonomia nel gruppo bancario cooperativo*, cit., p.9, secondo il quale le alternative alla partecipazione al gruppo consentite alle BCC (fusione, trasformazione, cessione di rapporti giuridici, scissione, conferimento d'azienda) consentirebbero di fatto la costituzione di una pluralità di gruppi bancari cooperativi. In verità, le alternative in questione implicano necessariamente l'abbandono della forma cooperativa e di banca cooperativa.

⁹⁶ Cfr. sul punto TENCATI, *op. cit.*, p. 46.

riforma non si rinviene una previsione siffatta, anzi si desumono indicazioni volte a scoraggiare il pluralismo e la concorrenza, considerata fattore di instabilità.

Appare, pertanto, chiaro il *favor* del legislatore per la creazione di uno o, comunque, di pochissimi gruppi bancari cooperativi - ai quali, se mai, contrapporre unicamente il gruppo provinciale delle BCC localizzate nelle province autonome - intenzionati a ripartirsi in modo oligopolistico il territorio evitando il rischio concorrenziale.

In definitiva, la riforma, pur in apparenza aperta ad una visione pluralistica nella definizione del gruppo, in realtà, imponendo i richiamati livelli patrimoniali alla capogruppo e vincoli oltremodo insostenibili alla *way out*, ha mostrato in modo inequivoco di privilegiare una *reductio ad unum* del credito cooperativo, o al più un oligopolio⁹⁷; come dire che, pur non avendo negato la possibilità di dar corso ad una pluralità di gruppi, ha incentivato una soluzione organizzativa opposta⁹⁸.

Ciò, malgrado il tema della pluralità dei gruppi bancari cooperativi sia stato sin da subito percepito come dirimente per i suoi riflessi diretti sul reale mantenimento dell'essenza mutualistica e della vocazione localistica da parte delle BCC. Infatti, è parso subito chiaro che la creazione di un unico gruppo bancario, con centro decisionale lontano dalle aree periferiche di operatività, unitamente all'inevitabile attribuzione di pregnanti poteri gestori e di indirizzo alla capogruppo, avrebbe finito per rendere le BCC incapaci di mantenere un positivo e fruttuoso rapporto tanto con la propria base sociale, quanto con il proprio territorio di competenza⁹⁹.

In ogni caso, in sede di attuazione della novella la soluzione di un unico gruppo bancario cooperativo è divenuta recessiva, in quanto molte BCC, facendo proprie le richiamate critiche, hanno lamentato che con l'adozione di un unico gruppo unitario si sarebbe perso il legame con il territorio di appartenenza, da sempre fattore critico di successo.¹⁰⁰

⁹⁷ Cfr. CAPRIGLIONE, *Un deplorabile ritardo nell'attuazione della riforma delle BCC*, in *RTDE*, 2016, p. 225.

⁹⁸ Così CAPRIGLIONE, *Riforma BCC e salvaguardia della specificità cooperativa. Le necessarie modifiche del d.l. n. 18/2016*, cit.

⁹⁹ Ciò che AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation e scelte politico-legislative nazionali*, p. 255, ha definito come "correlazione avversa" tra creazione di un unico gruppo e radicamento territoriale delle BCC. Per la verità, 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 storicamente costituisce il loro tratto distintivo; come dire che, per non snaturare eccessivamente le BCC e la funzione dalle stesse svolta sul mercato bancario, la costituzione di più gruppi era ritenuta da tempo l'unica soluzione anti esiziale per il sistema del credito cooperativo

¹⁰⁰ Viceversa, FEDERCASSE era orientata nella direzione di una visione centralizzata, come risulta dalla posizione assunta dall'ex Presidente Azzi in occasione del XV Congresso Nazionale del Credito Cooperativo, secondo cui "la soluzione vincente sia la creazione di un unico gruppo cooperativo nazionale, perché non avrebbe senso farsi concorrenza all'interno quando la concorrenza, alle BCC, la fanno in modo sempre più agguerrito le altre banche"; cfr. AZZI, *La BCC nel Gruppo Bancario Cooperativo: laboratorio del futuro*, Relazione introduttiva del XV Congresso Nazionale del Credito Cooperativo, 14-15 Luglio 2016. Azzi era, dunque, un sostenitore di un solo grande gruppo che consentisse lo sfruttamento di economie di scala, maggiore diversificazione del rischio, una migliore reputazione e che sapesse condividere al suo interno le principali scelte strategiche coinvolgendo anche

Di qui si spiega il fatto che si sia nel frattempo assistito alla costituzione di due gruppi bancari nazionali, il Gruppo Bancario Iccrea e la **Cassa Centrale Banca** (Credito Cooperativo del Nord-Est) ed uno di respiro provinciale, la **Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige**.

Il Gruppo bancario Iccrea è rappresentato dalla Capogruppo Iccrea Holding che controlla una serie di società che predispongono prodotti e servizi a beneficio esclusivo di circa 350 Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali presenti in tutto il territorio italiano. Il gruppo bancario è organizzato in tre aree di business (Corporate, Retail, Institutional) le quali rappresentano i segmenti di attività nelle quali si sono specializzate le società appartenenti al gruppo. Il Gruppo bancario Iccrea non si limita solamente a fornire strumenti finanziari evoluti, prodotti per la gestione del risparmio e per la previdenza assicurativa, soluzioni per il credito alle piccole e medie imprese, ma si pone soprattutto come "partner proattivo" nei confronti di ciascuna BCC-CR. Le società del gruppo, infatti, supportano e aiutano le BCC a potenziare il loro posizionamento sul mercato, ad essere efficienti e competitive, a massimizzare il valore aggiunto generato attraverso il servizio svolto nell'economia locale¹⁰¹.

L'altro gruppo bancario cooperativo, Gruppo Bancario Cassa Centrale Banca, è stato concepito in sostanziale alternativa (*rectius*) antinomia a quello attivato da ICCREA, ed è rappresentato dalla capogruppo Cassa Centrale Banca-Credito Cooperativo del Nord Est, la quale, a sua volta, detiene partecipazioni di controllo in altre società, tra cui Centrale Credit & Real Estate Solution, Centrale Soluzioni Immobiliari, Centrale Casa, ecc. L'essenza di Cassa Centrale Banca è contribuire allo sviluppo della vita economica e sociale dei territori delle banche clienti, fornendo prodotti finanziari differenziati ed innovativi in grado di rispondere alle esigenze della loro clientela e far fronte alle sfide del mercato¹⁰².

Infine, in virtù della norma *ad hoc* della novella, si è costituito anche il gruppo provinciale Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige, che coordina e supporta le 43 Casse Raiffeisen dell'Alto Adige (al 31/12/2017) le quali dispongono di circa 177 sportelli. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, essa fornisce assistenza operativa e consulenza nei settori credito, finanza e servizi; inoltre, essendo un istituto centrale bancario, intrattiene rapporti diretti con partners istituzionali nazionali e internazionali; svolge, infine, funzioni di corrispondente per enti finanziari esteri¹⁰³.

La nascita dei richiamati tre Gruppi Bancari Cooperativi segna in qualche modo solo l'inizio del profondo riassetto post riforma del credito cooperativo¹⁰⁴.

le banche più deboli e curando le particolari esigenze di ogni specifica comunità, differenziandosi rispetto ad un qualsiasi gruppo bancario tradizionale.

¹⁰¹ Cfr. <https://www.iccreabanca.it/it-IT/Pagine/conoscerci.aspx>; Nel 2011 Iccrea Holding ha acquisito Banca Sviluppo SpA. Operativa da marzo del 2000, Banca Sviluppo da sempre si occupa di acquistare e di gestire, attraverso operazioni di fusione, scissione e di conferimento, aziende bancarie, rami aziendali, beni e rapporti giuridici da banche di credito cooperativo o da altre banche, collaborando con il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo negli interventi a favore di BCC in difficoltà; in www.bancasviluppo.bcc.it/template/default.asp?i_menuID=37456.

¹⁰² <https://www.cassacentrale.it/ccbcontent0.jsp?XD=4061&LANGUAGE=IT>

¹⁰³ <https://www.raiffeisen.it/it/cassa-centrale/la-mia-banca/chi-siamo/profilo-della-banca.html?kid=108>

Come si è avuto modo di evidenziare, ciascuna delle tre capogruppo - - Iccrea Banca, Cassa Centrale Banca, Cassa Centrale Raiffeisen - è destinata ad esercitare, sin dalla fase costituente, il ruolo di coordinamento e d'indirizzo, con poteri, doveri e responsabilità ben precise¹⁰⁵:

- a) dovrà riconoscere e salvaguardare le finalità mutualistiche delle BCC, Casse Rurali e Raiffeisen, accrescendo la loro capacità di sviluppare lo scambio mutualistico con i soci e lo sviluppo delle comunità;
- b) dovrà garantire prodotti, servizi, investimenti e tecnologia all'avanguardia;
- c) dovrà vigilare sulla qualità della gestione e spingere sulla capacità competitiva, sullo sviluppo delle banche locali e sulla loro reale attenzione ai territori;
- d) dovrà assicurare qualità dando esempio concreto di trasparenza, competenza e spirito di servizio verso le banche affiliate;
- e) dovrà garantire la corretta applicazione del modello *risk based* che è la base dell'applicazione del principio di proporzionalità interna ai Gruppi Cooperativi. Principio che tutela la banca locale, che non solo potrà, ma dovrà continuare ad esercitare il ruolo insostituibile di sostegno alle proprie economie di riferimento.

Peraltro, in piena fase costituente, è sopravvenuta, da parte del nuovo Esecutivo, una parziale correzione di rotta del disegno riformatore del 2016; ciò anche per cercare di rispondere alle severe critiche, sopra richiamate, che avevano generato non poche tensioni interne al sistema del credito cooperativo e ingenerato viva preoccupazione per la tenuta dello stesso modello di banca locale mutualistica¹⁰⁶.

Di qui si spiega l'adozione dell'art. 11 del d.l. n. 91/2018, il quale, per un verso, ha previsto lo slittamento *dies ad quem*, da 90 a 180 giorni, entro il quale aderire da parte delle BCC al contratto di coesione - termine peraltro decorrente dal provvedimento di accertamento della Banca d'Italia in ordine alla sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la stipula del contratto di coesione¹⁰⁷, ma soprattutto ha mostrato una maggior attenzione alla salvaguardia dell'autonomia delle BCC rispetto alla capogruppo¹⁰⁸, con una sorta di parziale "riforma della riforma"¹⁰⁹. Come si è già avuto modo di rilevare, la **riforma del 2016** perseguiva l'obiettivo prioritario del rafforzamento del patrimonio sociale delle BCC, cercando di non disperdere il loro patrimonio identitario, legato al localismo ed al mutualismo prevalente. Al primo scopo rispondeva l'obbligo di aggregazione, cui la riforma aveva

¹⁰⁴ http://www.bccro.it/userfiles/image/immagini_per_news/riforma_credito_cooperativo.pdf

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ http://www.creditocooperativo.it/news/dettaglio_news.asp?i_menuID=35328&hNewsID=143974

¹⁰⁷ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/07/24/governo-ok-al-decreto-milleproroghe-proroga-della-riforma-delle-bcc-di-180-giorni-rafforzato-legame-con-territorio/4513462/>

¹⁰⁸ <https://www.quotidiano.net/politica/milleproroghe-2018-1.4055450>

¹⁰⁹ Idem.

subordinato il rilascio o il mantenimento dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in forma cooperativa. Secondo il nuovo Esecutivo, mentre la prima finalità era garantita dalla riforma così come era stata attuata, la seconda non era stata perseguita a sufficienza e, quindi, occorreva intervenire per tutelare in maniera più incisiva il carattere mutualistico delle BCC¹¹⁰. L'obiettivo dichiarato del provvedimento correttivo è stato proprio quello di *“restituire più potere alle BCC, che nel progetto di riforma precedente venivano pressoché assorbite dalla capogruppo”*, rafforzandone la finalità mutualistica e conservandone il radicamento nel territorio¹¹¹; obiettivo ribadito anche dal Ministro dell'Economia¹¹².

La c.d. mini-controriforma Tria ha inciso, in primo luogo, *sulla partecipazione delle BCC nel capitale della capogruppo*. Per salvaguardare il localismo e la territorialità delle BCC, il d.l. n.91/18 ha innalzato, dalla semplice maggioranza (50%+1), al 60% la quota minima di capitale della capogruppo che deve essere detenuta dalle singole BCC aderenti¹¹³. Obiettivo di tale modifica è, all'evidenza, di rafforzare la presenza delle BCC nel capitale della capogruppo ad ulteriore garanzia del controllo di quest'ultima da parte delle BCC e sottolineando ulteriormente la finalità “strumentale” del gruppo a supporto della stabilità e della competitività delle singole BCC. **Tale soglia di partecipazione può essere modificata** solo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del MEF, sentita la Banca d'Italia, tenendo conto “delle esigenze di stabilità del gruppo”¹¹⁴: il Dpcm, come noto, è provvedimento che offre maggiori garanzie rispetto alla semplice delibera del MEF, prevista nella novella del 2016.

In secondo luogo, si è intervenuti con *sul numero di consiglieri designati dalle banche aderenti*: all'art. 37 bis TUB è stato infatti introdotto il nuovo comma 2 bis, secondo cui lo statuto della capogruppo deve prevedere che, all'interno dell'organo di amministrazione, **almeno la metà più due** dei consiglieri debba essere espressione delle singole banche aderenti (prima era prevista la semplice maggioranza)¹¹⁵¹¹⁶.

In terzo luogo, si è proceduto al *rafforzamento del carattere localistico delle BCC*, con l'inserimento nella lett. b) del comma 3 dell'art. 37 bis TUB del **“carattere localistico delle banche di credito cooperativo”**, che si aggiunge allo “scopo

¹¹⁰ <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-07-24/il-cdm-vara-milleproroghe-novita-bcc-e-intercettazioni-143032.shtml>

¹¹¹ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/07/24/governo-ok-al-decreto-milleproroghe-proroga-della-riforma-delle-bcc-di-180-giorni-rafforzato-legame-con-territorio/4513462/>

¹¹² <http://www.affaritaliani.it/economia/bcc-il-cdm-modifica-la-riforma-credito-cooperativo-tutte-le-novita-552362.html>

¹¹³ Cfr. art. 37 bis comma 1 lett. a) TUB, come novellato dal D.l.n. 18/16.

¹¹⁴ Cfr. art. 37 bis comma 7 TUB, , come novellato dal D.l.n. 18/16.

¹¹⁵ Cfr. art. 37 bis comma 2 bis TUB, introdotto dal D.l. 18/16.

¹¹⁶ Ad esempio, nello statuto della capogruppo Cassa Centrale Banca è previsto che il consiglio di amministrazione sia composto da 15 persone di cui almeno 10 devono essere espressione delle BCC aderenti.

mutualistico” quale principio a cui la capogruppo dovrà ispirare i propri poteri di direzione e coordinamento¹¹⁷.

In quarto luogo, è stata introdotta *la consultazione dei territori delle banche aderenti*, con l’art. 37 bis del TUB comma 3 bis, che contempla un particolare **processo di consultazione** delle banche aderenti al gruppo in materia di strategie, politiche commerciali, raccolta del risparmio ed erogazione del credito, nonché di perseguimento delle finalità mutualistiche. Al fine di tener conto delle specificità delle aree interessate, si prevede inoltre che la consultazione avvenga mediante assemblee territoriali delle banche aderenti, i cui pareri non sono comunque vincolanti per la capogruppo¹¹⁸.

Di particolare rilievo, infine, è l’inserimento nell’art. 37 bis del TUB del nuovo comma 3 ter, che riconosce maggiore autonomia alle BCC sul piano delle strategie e delle politiche commerciali. Infatti, le BCC aderenti che, sulla base del sistema di classificazione del rischio adottato, si collocano nelle classi migliori, potranno definire in autonomia i propri piani strategici e operativi e nominare i componenti dei propri organi di amministrazione e controllo, fermo il necessario gradimento della capogruppo¹¹⁹.

In definitiva, l’intervento correttivo ha cercato di rafforzare il carattere localistico e le finalità mutualistiche delle singole BCC, Casse Rurali e Casse Raiffeisen, sia nei rispettivi territori, sia all’interno dei Gruppi Bancari Cooperativi di riferimento; tuttavia, tale intervento non è stato in grado di incidere sulle maggiori criticità generate dalla riforma del 2016, soprattutto avuto riguardo ai rapporti di forza infragruppo tra holding e BCC affiliate.

Il che emerge in modo evidente dalla disamina delle tavole pattizie fondative nel frattempo sottoscritte nei tre gruppi bancari cooperativi costituiti, che rappresentano la vera cartina di tornasole della effettiva dinamica del rapporto tra capogruppo e BCC aderenti.

Invero, sul piano procedurale, il complesso iter è iniziato dalla manifestazione di volontà di Gruppo Bancario Iccrea¹²⁰, di Gruppo Bancario Cassa Centrale Banca¹²¹, e poi di Cassa Centrale Raiffeisen, di assumere il ruolo di capogruppo; è proseguito con la presentazione dell’istanza volta ad ottenere l’imprimatur della Vigilanza, unitamente all’elenco delle BCC aderenti, allo schema di contratto di

¹¹⁷ Cfr. art. 37 bis comma 3 lett. b) TUB, , come novellato dal D.l.n. 18/16.

¹¹⁸ Vedi art. 37 bis comma 3 bis TUB, come novellato dal D.l.n. 18/16.

¹¹⁹ Cfr. art. 37 bis comma 3 ter TUB, introdotto dal D.l. n. 18/16.

¹²⁰ Iccrea Banca il 24.1.17 ha ufficialmente comunicato alla Banca d’Italia la propria candidatura a capogruppo del futuro Gruppo Bancario Iccrea. Il 27 aprile 2018 Iccrea Banca ha deliberato ed inviato alla BCE e alla Banca d’Italia l’istanza per la costituzione del Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea, a cui hanno aderito circa 145 BCC. Il gruppo parte da un assetto di grande rilevanza, potendo già contare su 4 milioni di clienti, 2.600 sportelli presenti in 1.720 comuni italiani, un attivo di circa 150 miliardi, un patrimonio netto di 11,4 miliardi; tant’è che il Presidente Magnani ha rilevato che “queste dimensioni collocheranno il Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea come la prima banca locale del paese e tra i primi quattro gruppi bancari italiani”; in <http://www.gruppobancarioiccrea.it/Pagine/Area Stampa/DettaglioNews.aspx?NewsID=198>

¹²¹ Il 18 aprile 2018 Cassa Centrale Banca ha presentato alla Banca d’Italia l’istanza formale per assumere il ruolo di capogruppo, anticipando sul tempo Banca Iccrea. Secondo la dichiarazione del Presidente Fracalossi il Gruppo è destinato a collocarsi tra i primi dieci in Italia, con 77 miliardi di euro di attivo, 7 miliardi di patrimonio, 1.600 sportelli, 11.000 dipendenti.

coesione tra la capogruppo e la singola BCC, all'accordo di garanzia, nonché agli schemi di statuto della capogruppo e delle banche del gruppo e ad un piano delle modifiche da apportare agli statuti delle banche affiliate. Da parte sua l'Autorità di Vigilanza comunitaria, con provvedimento di accertamento, ha accertato la sussistenza dei requisiti dei tre gruppi richiedenti ai fini dell'assunzione del ruolo di capogruppo, rilasciando per l'effetto l'autorizzazione per la costituzione del rispettivo Gruppo Bancario Cooperativo. Al contempo, la Vigilanza ha accertato l'idoneità dei rispettivi contratti di coesione a garantire la sana e prudente gestione del gruppo, esprimendo parere favorevole sugli schemi di statuto della capogruppo e delle BCC affiliate al gruppo, trasmessi alla Banca d'Italia unitamente allo schema del contratto di coesione; ha, inoltre, assegnato i termini previsti dalla legge (non superiori a 12 mesi) per completare la stipula del contratto di coesione (con la formalizzazione e la raccolta delle adesioni al contratto da parte delle singole banche) e per l'adozione delle connesse modifiche statutarie da parte della capogruppo e delle BCC affiliate. Infine, all'esito delle assemblee straordinarie dei soci delle capogruppo Iccrea Banca¹²² e Cassa Centrale Banca¹²³ e di quelli delle BCC aderenti chiamati ad approvare le modifiche dei rispettivi statuti, e di conseguenza, i contenuti del contratto, la Vigilanza ha iscritto i nuovi GBC.¹²⁴

¹²² L'assemblea straordinaria di Iccrea Banca ha deliberato, all'unanimità, la modifica del suo statuto il 10 gennaio 2019, completando comunque nei tempi pianificati l'iter per diventare capogruppo. Sempre in data 10 gennaio, l'Assemblea ha inoltre deliberato, all'unanimità, un nuovo aumento di 250 milioni di euro che porterà il patrimonio netto a quasi 2 miliardi di euro. Secondo il Presidente Magnani *"l'Assemblea di oggi è un altro passaggio storico del percorso che farà nascere il Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea. Il Gruppo rafforza il ruolo delle nostre BCC nel territorio e ne aumenta la solidità, a maggiore garanzia dei soci e dei clienti"*; in <https://www.le-ultime-notizie.eu/articolo/iccrea-banca-l-assemblea-straordinaria-approva-il-nuovo-statuto-confermato-l-obiettivo-di-avvio-formale-del-nuovo-gruppo-bancario-cooperativo-iccrea-entro-fine-mese/4598742>. Nel frattempo, i soci delle BCC aderenti al Gruppo Bancario Iccrea sono stati chiamati a riunirsi in assemblea nel mese di dicembre 2018 per approvare le modifiche dei rispettivi statuti, necessarie per aderire al gruppo, e per autorizzare la sottoscrizione del contratto di coesione, anch'esso approvato dalla Banca d'Italia e dalla BCE.

¹²³ L'assemblea straordinaria dei soci della capogruppo Cassa Centrale Banca ha approvato, all'unanimità, le modifiche del suo statuto il 4 ottobre 2018; le modifiche sono in massima parte connesse all'assunzione del ruolo di capogruppo del Gruppo Bancario Cooperativo da parte di CCB. Nei mesi di novembre e dicembre 2018, si sono invece tenute le assemblee straordinarie delle singole banche che hanno scelto di aderire al Gruppo Cassa Centrale Banca, per approvare le modifiche dei rispettivi statuti, necessarie per aderire al gruppo, e per autorizzare la sottoscrizione del contratto di coesione, approvato dalla Banca d'Italia e dalla BCE; in <https://cassacentrale.it/frmkDownload?ATTACH=2018.10.04%20-%20CS%20Assemblea%20Straordinaria.pdf>.

¹²⁴ Per quanto riguarda le modifiche adeguate degli statuti delle BCC aderenti, ci si è ispirati al minimo intervento necessario, senza riscrivere o novare l'interno corpo statutario. Il che consente la sostanziale e perdurante validità di buona parte delle norme statutarie vigenti, cioè dell'assetto normativo condiviso e funzionale alle esigenze di ogni BCC; inoltre, si consente alle banche aderenti di modificare il proprio statuto senza mutare, se non necessario, la struttura del funzionamento della società e il rapporto con i soci, nonché salvaguardando le esperienze e le conoscenze sin qui maturate sullo statuto stesso. Gli interventi statutari compiuti dalle BCC aderenti sono stati quindi informati ai seguenti criteri: a) inserimento delle norme necessarie per previsione di legge o di vigilanza al Gruppo; b) eliminazione o adeguamento delle previsioni non compatibili con la partecipazione ad un Gruppo a base contrattuale o con i contenuti del contratto di coesione; c) interventi su norme da adeguare al quadro normativo sopravvenuto.

Tuttavia, è soprattutto il piano sostanziale della definizione “pattizia” del rapporto di coesione ad essere sintomatico della “rotta” che il credito cooperativo sembra ormai destinato ad assumere.

In primo luogo, i contratti di coesione sottoscritti tra le capogruppo e le BCC aderenti ai rispettivi GBC sono stati previamente approvati, sotto forma di schema, dalla Vigilanza; quindi, non può sottacersi come i contenuti pattizi, in realtà, non siano il risultato dell'autonomia contrattuale dei contraenti, bensì siano stati etero-imposti dall'Autorità di vigilanza.

Ciò posto, venendo alle clausole regolative del rapporto infragruppo tra la holding e le BCC aderenti, il contratto di coesione tra Iccrea Banca e le BCC affiliate disciplina i seguenti aspetti¹²⁵:

- a) gli obblighi della capogruppo (art. 3);
- b) gli obblighi delle banche affiliate (art. 4);
- c) le attività di direzione, coordinamento e controllo della capogruppo (art. 5);
- d) il sistema di garanzia reciproca tra la capogruppo e le banche affiliate, nonché tra le stesse banche affiliate (art. 6);
- e) i criteri di compensazione e di equilibrata distribuzione dei vantaggi derivanti dall'attività comune (art. 7);
- f) le modalità di determinazione dei corrispettivi spettanti alla capogruppo per i servizi resi alle banche affiliate (art. 8);
- g) l'uso dei segni distintivi e le politiche di comunicazione del GBC (art. 9);
- h) la durata del contratto di coesione (art. 10);
- i) le modalità di conclusione del contratto e di adesione al GBC (art. 11);
- j) l'ammissione al GBC successivamente alla sua costituzione (art. 12);
- k) il processo di modifica del contratto di coesione (art. 13);
- l) il recesso da parte delle banche affiliate dal contratto di coesione (art. 14);
- m) i presupposti e le modalità di esclusione dal GBC (art. 15);
- n) ulteriori disposizioni, tra cui la tutela dei dati personali (art. 17), la riservatezza richiesta alle BCC su ogni informazione relativa al GBC (art. 18), la risoluzione delle controversie (art. 21), l'entrata in vigore del contratto (art. 22), ecc.

A sua volta, il contratto di coesione tra Cassa Centrale Banca e le banche affiliate disciplina¹²⁶:

- a) il Gruppo Bancario Cooperativo Cassa Centrale Banca (sezione I), in particolare la denominazione, la composizione, la costituzione, le caratteristiche, i principi fondanti e gli obiettivi del gruppo;
- b) la capogruppo (sezione II), in particolare i suoi requisiti e i suoi doveri;
- c) l'attività di direzione e coordinamento della capogruppo (sezione III), più specificatamente il governo del GBC, la pianificazione e l'organizzazione interna, l'attività di controllo e gestione dei rischi;

¹²⁵ <http://www.pergolacorinaldo.bcc.it/content/immagini/3584553707/1589747719>

¹²⁶ http://www.bccvelino.it/images/Documenti/soci/10_Accordo_di_garanzia.pdf

- d) le banche affiliate (sezione IV), con riferimento specifico ai loro compiti, ai loro doveri e ai loro obblighi informativi;
- e) i criteri di compensazione e di distribuzione dei vantaggi (sezione V);
- f) i provvedimenti della capogruppo (sezione VI), tra cui il suo potere di intervento e il suo potere sanzionatorio;
- g) l'adesione e il diniego dell'adesione al GBC (sezione VII);
- h) lo scioglimento del rapporto derivante dal contratto di coesione (sezione VIII), in particolare il recesso dal GBC e l'esclusione delle banche affiliate;
- i) ulteriori disposizioni (sezione IX), tra cui la durata del contratto, i segni distintivi del GBC, le modifiche del contratto, ecc.

In entrambi i suddetti contratti, se, da un lato, le BCC affiliate accettano di essere sottoposte all'attività di direzione e coordinamento della capogruppo e ai poteri e controlli della stessa, dall'altro lato, la capogruppo assume verso le banche aderenti i doveri e le responsabilità connessi al proprio ruolo di direzione strategica e operativa del GBC e di interlocutore dell'Autorità di Vigilanza¹²⁷.

Tuttavia, le pattuizioni dell'assetto di gruppo sono in linea con quanto si è venuti evidenziando, avuto particolare riguardo ai poteri, decisamente ampi, riconosciuti alla capogruppo.

Il patto di coesione rende dunque concreti molti dei timori legati alla perdita di autonomia per le Bcc aderenti, atteso che attribuisce alla capogruppo un potere pressoché "assoluto" in materia di nomina e revoca degli amministratori, controllo del rischio e gestione del credito.

Il primo nodo critico riguarda gli organi di amministrazione e controllo, ovvero il Consiglio d'amministrazione e il Collegio sindacale, sui quali la capogruppo ha di fatto il potere di veto. In particolare, l'articolo 5.1.1 del contratto di coesione riferibile ad Iccrea Banca stabilisce che *"la nomina degli organi di amministrazione e controllo delle singole banche affiliate è di competenza dell'assemblea dei soci delle banche affiliate"*. Tuttavia, aggiunge che *"qualora risulti che gli organi di amministrazione e controllo nominati non siano composti in maggioranza da soggetti su cui la capogruppo si sia espressa favorevolmente, la capogruppo può sollecitare la banca affiliata a sostituire uno o più componenti"*. È previsto pure un potere di intervento laddove lo stesso art. 5 stabilisce che *"in caso di inadempienza della banca affiliata, la capogruppo potrà procedere direttamente alla revoca e alla nomina di uno o più componenti dell'organo di amministrazione e controllo da integrare, fino a che il numero dei componenti valutati favorevolmente dalla capogruppo costituisca la maggioranza"*.

Trattasi di un tipo di controllo che se appare, per così dire, naturale per un gruppo bancario ordinario, in cui gli azionisti nominano il consiglio di amministrazione e a cascata il management, non lo è affatto per il settore del credito cooperativo, che ha fatto dell'autonomia gestionale delle singole BCC la sua forza.

Pure il contratto di coesione del gruppo Cassa Centrale Banca risulta pressoché identico su tale profilo, regolato dall'art. 11 (*"Nomina e revoca degli organi delle Banche Affiliate"*).

¹²⁷ Cfr. art. 2 del contratto di coesione promosso da Iccrea Banca e art. 3 del contratto di coesione promosso da Cassa Centrale Banca.

Ulteriore nodo critico appare quello relativo alla gestione delle funzioni di controllo del rischio, ove il contratto di coesione va ben oltre le indicazioni del legislatore nella riforma e adotta l'impostazione più restrittiva imposta da Banca d'Italia nelle richiamate Disposizioni attuative: tutti e tre i livelli di controllo del rischio vengono infatti accentrati e conferiti alla capogruppo, mentre nei gruppi bancari commerciali, generalmente, almeno i controlli di secondo livello restano in mano al territorio. Tutti i responsabili del controllo rischi lavoreranno direttamente per la capogruppo che avrà così potere totale su una delle funzioni cruciali per gli istituti di credito. In particolare, l'articolo 5.3.4 del contratto di coesione Iccrea prevede che *"il Gruppo bancario cooperativo adotta un modello con governo e responsabilità delle funzioni aziendali di controllo accentrati presso la capogruppo. Tale modello è attuato organizzativamente attraverso l'esternalizzazione alla capogruppo delle funzioni aziendali di controllo di secondo e terzo livello delle banche affiliate"*.

Del tutto in linea con tale impostazione appare, anche su tale profilo, il contratto di coesione Cassa Centrale Banca, regolato dall'art. 19 ("Sistema dei controlli interni ed esternalizzazione nel Gruppo").

Ancora, entrambi i contratti di coesione ribadiscono che l'attività di controllo, intervento e sanzione della capogruppo sulle banche affiliate è improntata ad un principio di proporzionalità rispetto alla rischiosità delle singole banche affiliate. In buona sostanza, i poteri di intervento della capogruppo sulle banche affiliate aumentano al diminuire della solidità di queste ultime; ragion per cui, più la banca affiliata sarà virtuosa maggiore sarà la sua autonomia, mentre più critica sarà la sua situazione e più incisivo sarà il controllo dalla capogruppo. Tuttavia, anche le banche "virtuose" avranno meno autonomia di quella auspicata, soprattutto nell'attività "core", cioè la gestione del credito. Infatti, sia il contratto di coesione Iccrea (art. 5.4) sia quello Cassa Centrale Banca (art. 17) prevedono che la capogruppo definisca regole e criteri comuni e omogenei afferenti l'intero processo di concessione del credito e la gestione del relativo rischio, con particolare riferimento ai seguenti ambiti: a) misurazione del rischio, istruttoria, erogazione e valutazione delle garanzie; b) controllo andamentale e monitoraggio del credito; c) revisione delle linee di credito; d) classificazione delle posizioni di rischio e interventi in caso di anomalia; e) criteri di classificazione del credito e politica degli accantonamenti; f) valutazione e gestione del credito deteriorato.

Ora, nei grandi gruppi bancari privati trattasi di una metodologia del tutto ordinaria e ormai consolidata, in base alla quale le decisioni in materia di credito vengono assunte a livello centrale. Tuttavia, nell'ambito dei GBC anche le banche "virtuose" dovranno sempre ottenere il via libera della capogruppo per ogni decisione strategica: è considerata tale non solo, ad esempio, una fusione o l'acquisto di una partecipazione, ma anche la semplice apertura o chiusura di una filiale¹²⁸.

Come dire, in definitiva, che dall'esecuzione di siffatte pattuizioni l'autonomia gestionale delle BCC affiliate, ancorchè virtuose, pare destinata a subire un inevitabile compressione a favore dell'accentramento dei poteri gestori ordinari e straordinari in capo alla holding.

¹²⁸ https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/economia/18_settembre_24/bcc-addio-autonomia-prestiti-nomine-1ff2a8ee-bfca-11e8-baeb-546ae5b0e191.shtml

5. Paradossi e rischi di una convivenza “obbligata”: verso la perdita della “biodiversità bancaria” nel credito cooperativo?

L'intervento riformatore del 2016 ha mutato radicalmente il tradizionale assetto del credito cooperativo segnando una sorta di “non ritorno” nel processo evolutivo di tale categoria di enti creditizi, avendo modificato non solo la configurazione morfologica delle BCC, ma forse lo stesso DNA, ovvero i profili identitari che, fino ad oggi, ne hanno contraddistinto l'essenza.

La semplificazione derivante dalla concentrazione in soli tre gruppi bancari cooperativi, di cui solo due di livello nazionale, ed uno di respiro provinciale, comunque “*significant*”, risponde essenzialmente alle esigenze della Vigilanza, vero “motore” di questa riforma, che, tuttavia, ha tra i suoi effetti “collaterali” ampiamente preconizzati un irreversibile processo di allontanamento dall'essenza cooperativa che, da sempre, ha caratterizzato le Casse rurali prima, le Banche di Credito Cooperativo poi.

Il modello organizzativo di GBC prefigurato dalla novella ed invero secondo le “prescrizioni” attuative della Vigilanza, appare orientato al sostanziale accentramento di un coacervo di poteri a favore della capogruppo ben oltre quelli di direzione e coordinamento, determinando una torsione monocratica del rapporto infragruppo ed un correlativo sub-sostanziale svuotamento dell'autonomia gestionale, per così sinanco quotidiana, delle BCC aderenti: autonomia che, alla luce della consacrazione “pattizia” dei contratti di coesione eterodiretta ancora una volta dalla onnipresente Vigilanza, pare essere stata talmente ridotta da potersi ritenere pressochè annullata; tant'è che si prospetta, a regime di questa convivenza “obbligata”, una vera e propria eterogestione dall'alto da parte della holding sulle BCC aderenti, con un assorbimento del ruolo e della stessa capacità operativa delle BCC affiliate.

Questa è, all'esito dell'implementazione del processo di coesione, la preoccupazione che pervade il prossimo futuro delle BCC aderenti, anche di quelle “virtuose”; in tal senso, una delle questioni cruciali nella dinamica evolutiva dei rapporti infragruppo sarà quella legata alla conservazione da parte delle banche affiliate di una sorta di “soglia di sopravvivenza”, ovvero di quel minimum di autonomia tale da non farle perdere la propria “rilevanza identitaria”, trasformandosi in una mera filiale della capogruppo.

Del resto, l'analisi comparata dei contratti di coesione stipulati fra le capogruppo Iccrea Banca e Cassa Centrale Banca e le rispettive BCC affiliate, non offre particolari aspettative, essendo confermati sia *per tabulas*, sia *per facta concludentia* i timori della vigilia legati alla irreversibile perdita di autonomia: se, come appare evidente dal tenore dei patti di coesione siglati, è in atto una vera e propria avocazione in capo alla capogruppo anche delle decisioni relative al credito, chi, a regime, erogherà il credito non sarà più la singola BCC, bensì la capogruppo, che, tuttavia, non conoscendo il territorio e la clientela (*id est* i soci della BCC), baserà la propria valutazione del merito creditizio – come ormai avviene nei gruppi bancari ordinari - su un sistema accentrato, proceduralizzato ed informatizzato, che snaturerà inevitabilmente il secolare approccio diretto nel rapporto banca locale/cliente-socio.

In tal senso, uno dei rischi più concreti appare proprio quello che la mutazione genetica conseguente all'adesione al gruppo bancario cooperativo faccia venir meno i principi e le peculiarità di mutualità creditizia che ha sempre contraddistinto l'identità originaria delle BCC.

E' pur vero, d'altro canto, che a presidio della conservazione dell'essenza mutualistico-cooperativa di tali enti creditizi è intervenuto, da ultimo, l'Esecutivo, che, come sopra ricordato, ha apportato alcune correzioni alla riforma del 2016, introducendo modifiche al dichiarato scopo di garantire il perdurare della *mission* creditizia mutualistica delle BCC legata al territorio. In effetti, la scelta legislativa di innalzare la quota minima di capitale della capogruppo che deve essere detenuta dalle BCC aderenti a non meno del 60% sembra testimoniare l'attenzione con cui si stia cercando di salvaguardare le radici del localismo e del mutualismo prevalente delle BCC: un settore bancario connotato da un irrinunciabile patrimonio di conoscenza delle realtà locali, il cui valore quantitativo e qualitativo complessivo si può confrontare quasi alla pari con quello dei grandi istituti.¹²⁹

Tuttavia, vi è l'esigenza non solo di salvaguardare un patrimonio di conoscenze, valori, relazioni che negli anni hanno contribuito a favorire la coesione sociale, un benessere diffuso, uno sviluppo partecipativo, ma anche e soprattutto di preservare quella "biodiversità bancaria"¹³⁰ delle BCC, ritenuta indispensabile per un corretto equilibrio di mercato, garantendo una valida alternativa alla banca capitalistica e ai soli obiettivi di massimizzazione del profitto.

È evidente, quindi, come la riforma sia destinata ad avere successo solo se nel tempo sarà in grado di raggiungere un complesso equilibrio fra modernità e tradizione, efficienza e mutualità, oltre che fra sostenibilità sociale e apertura al mercato.

Del resto, non si può neppure sottacere che il perseguimento degli ambiziosi obiettivi della riforma provocherà inevitabilmente dei significativi costi sociali, dovuti alla necessaria chiusura degli sportelli e agli esuberanti di personale delle BCC del medesimo territorio che confluiranno nello stesso gruppo. Costi sociali che rischiano di alimentare un clima non certamente positivo fra chi poi dovrà applicare, spiegare e promuovere tale riforma, sancendone quindi il successo o il fallimento.

Non sarà, infatti, semplice perseguire gli ambiziosi obiettivi che si pone questa riforma in un contesto competitivo divenuto negli anni sempre più complesso e ciò richiederà uno sforzo congiunto e comune di tutte le componenti del sistema del credito cooperativo nazionale.

Solo un sistema unito e coeso, infatti, potrà ambire a concretizzare effettivamente gli auspici di questa riforma, consentendo al credito cooperativo di riappropriarsi del suo naturale ruolo di principale sostegno delle economie locali, incrementando la stabilità patrimoniale e l'efficienza gestionale del sistema e dando nuovo impulso all'erogazione di credito in condizioni di sana e prudente gestione. In una parola, un sistema ove nel gruppo bancario cooperativo non venga, nei fatti,

¹²⁹ Al momento della costituzione dei neo GBC l'Italia contava oltre 270 BCC (pari a circa il 52% delle banche operanti in Italia), presenti in 2.600 comuni, con 4.245 sportelli (pari a circa il 16% degli sportelli bancari italiani), oltre 1.265.000 soci, circa 30.000 dipendenti ed impieghi economici pari a 130 miliardi di euro, in http://www.creditocooperativo.it/template/default.asp?i_menuID=35340.

¹³⁰ Così AZZI, *Biodiversità bancaria: quelle piccole (utili) grandi BCC*, in *Cred. Coop.*, 2015, n.12, p. 12 ss.;

surrettiziamente espunto l'aggettivo "cooperativo", essendo le BCC "*too small to comply*"¹³¹: ciò nella consapevolezza che le BCC potranno, se fatte sopravvivere, continuare ad essere interpreti privilegiati di una concezione di "fare banca" in connessione autentica con la persona e le comunità: la mutualità ha, del resto, radici solide, dalle quali trarre costante ispirazione e che non possono essere cancellate, in quanto costituiscono i valori fondanti dello spirito cooperativo anche nel settore creditizio.

¹³¹ Così COSMA, SALVADORI, SCHWIZER, *Too small to be compliant? Size and scale economies in the compliance cost structure of Italian banks, in Financial systems in troubled water informations, strategies, and governance to enhance performances in risk times*, (a cura di) CARRETTA-MATTAROCCHI, 2012, Routledge Tylor & Francis Books.