

XVI CONVEGNO ANNUALE
DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI UNIVERSITARI
DI DIRITTO COMMERCIALE "ORIZZONTI DEL DIRITTO COMMERCIALE"

**"STATO, IMPRESE, MERCATI IN UN MONDO
ALLA RICERCA DI NUOVI EQUILIBRI"**

Roma, 21-22 febbraio 2025

DOMENICO GIORDANO

RICERCATORE A TEMPO INDETERMINATO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO

Le banche di credito cooperativo italiane alla ricerca di un punto di equilibrio fra le ragioni della European Bank Union e le esigenze del localismo

Indice: 1. La nuova architettura europea e la regola del «consolidamento al vertice»; 2. L'introduzione del gruppo bancario cooperativo ed i problemi derivanti dall'applicazione della regola del «consolidamento al vertice»; 3. Le peculiarità del gruppo bancario cooperativo e il principio di proporzionalità nella normativa bancaria europea; 4. La posizione della dottrina e la tesi della disapplicazione della regola del «consolidamento al vertice» per il gruppo bancario cooperativo; 5. Il progetto di revisione normativa; 6. Riesame critico delle soluzioni prospettate; 7. (segue) analisi critica della tesi che propugna la disapplicazione della regola del c.d. «consolidamento al vertice»; 8. (segue) analisi critica alla tesi che ritiene applicabile il principio di proporzionalità; 9. (segue) analisi critica dell'ipotesi di revisione normativa e di costituzione dell'«aggregazione bancaria cooperativa»; 10. Uno sguardo all'essenza della cooperazione nel credito nel diritto interno. Il localismo: dalle Casse rurali alle b.c.c.; 11. Il localismo nella legge di riforma del credito cooperativo; 12. Conclusioni.

1. La nuova architettura europea e la regola del «consolidamento al vertice»

Come è noto, la crisi economico-finanziaria che ha colpito l'Europa nel 1997-1998 e la conseguente crisi del debito sovrano nella zona euro hanno mostrato, in tutta la loro evidenza sia la fragilità del sistema bancario sia, soprattutto, l'inadeguatezza della normativa bancaria europea a far fronte a crisi sistemiche. Si rese pertanto necessario correre ai ripari cercando di correggere tutti quegli elementi di debolezza che il sistema aveva mostrato. In particolare, come rilevato dalle stesse Autorità che operavano nel settore della regolamentazione bancaria, la crisi aveva mostrato l'insufficienza dei meccanismi di vigilanza predisposti su base nazionale dai singoli Stati e si rese pertanto indispensabile passare ad un modello più rigido nel quale venivano rafforzati i poteri informativi, ispettivi e di intervento dell'autorità di vigilanza, perseguendo una maggiore integrazione dei rispettivi sistemi bancari. Si diede così vita al progetto di Unione Bancaria Europea¹, un disegno strategico di cambiamento delle istituzioni e delle regole bancarie che ha come fine quello della centralizzazione delle competenze di vigilanza bancaria e di gestione della crisi in capo alle autorità europee e la creazione di un unico corpus di norme (single european rulebook) valevole per tutti gli intermediari bancari e finanziari che operano in area euro.

La crisi finanziaria ha avviato, inoltre, anche una riflessione sugli assetti disciplinari raggiunti da Basilea II nel 2004, e ha condotto ad una revisione dell'accordo sino alla versione definitiva del 2017 (c.d. Basilea III). Sono state pertanto emanate nuove disposizioni che hanno riguardato la disciplina del patrimonio, il profilo dei rischi, l'introduzione di un coefficiente minimo di leva finanziaria (c.d. leverage ratio) e nuove regole di governo societario con particolare riferimento ai requisiti e ai procedimenti di nomina degli organi di amministrazione e controllo delle banche oltre ai sistemi e ai limiti di remunerazione del top management. Il framework disciplinare derivante dalla versione finale di Basilea III è oggi completato con l'emanazione della direttiva UE/2019/878 (c.d. CRD V, che modifica la direttiva 2013/36/UE) e dal regolamento UE/2019/876 (c.d. CRR II che modifica il regolamento 575/2013) la cui attuazione nel nostro ordinamento è avvenuta con le modifiche apportate al t.u.b. e al t.u.f. dal d.lgs. 29 novembre 2021 n. 182.

In detto contesto di profondo cambiamento regolamentare dell'architettura europea, si è posta l'attenzione anche sull'esercizio

¹ Il progetto di unione bancaria si fonda su tre pilastri: i) il meccanismo unico di vigilanza (Regolamento n. 1024/2013); ii) il meccanismo unico di risoluzione delle crisi (Direttiva 2014/59/UE cd. *bank recovery and resolution directive* o BRRD e Regolamento n. 806/2014); (iii) il sistema unico di garanzia dei depositanti.

dell'attività di impresa sotto forma di gruppo di società. L'esperienza concreta aveva, infatti, evidenziato che l'impresa bancaria era solita svolgere la sua funzione tipica anche attraverso lo svolgimento di altre attività finanziarie esercitate mediante società controllate. Era pertanto necessario equiparare a fini prudenziali le due forme organizzative imprenditoriali (l'impresa bancaria singola e il gruppo di bancario) al fine di evitare che, situazioni di default derivanti da partecipazioni possedute in società controllate, potessero propagarsi poi all'ente bancario controllante. Si è pertanto giunti a ricomporre nella realtà del «gruppo creditizio» entità imprenditoriali funzionalmente ed economicamente separate ma operanti sotto una direzione unitaria. E, difatti, nell'ambito Single Supervisory Mechanism, la rilevanza di una banca viene individuata e valutata «al massimo livello di consolidamento»² e ciò perché, il gruppo bancario viene considerato come un'unica entità economica.

Così è pertanto sufficiente che, il raggruppamento, per «dimensioni», «importanza economica» o «attività transfrontaliere», sia complessivamente ritenuto *significant*, perché anche tutte le banche che lo compongono ricevano *ex lege* la medesima qualificazione³, con l'effetto di attribuire alla B.c.e. la vigilanza sull'intero gruppo⁴ e l'applicazione piena delle regole previste per le banche di maggiori dimensioni.

Quanto detto vale anche per le «large institution», destinatarie di regole più severe e analitiche a causa del maggior rischio che esse comportano per l'intero sistema finanziario. Anche in questo caso, infatti, la qualifica di ente grande è attribuita dall'autorità di vigilanza considerando il valore consolidato delle attività di ciascuna banca che deve essere «pari o superiore a 30 miliardi di euro»⁵.

² Cfr. art. 40, par. 1, Regolamento (UE) n. 468/2014 SSMR Framework.

³ Cfr. art. 40, par. 2, lett. a, SSMR Framework.

⁴ Cfr. art. 4 SSMR.

⁵ Con il regolamento UE 15 ottobre n. 1024, si è dato vita al cosiddetto single supervisory mechanism (SSM), cioè alla vigilanza unica esercitata dalla BCE sulle banche dell'area euro con un attivo di bilancio superiore a 30 miliardi di euro. Il regolamento della BCE n. 468/2014 c.c. (c.d. «regolamento quadro per l'attuazione del SSM») disciplina le procedure di vigilanza unica. Peraltro, anche a livello domestico, l'art 65 t.u.b. prende in considerazione l'ente, ai fini della vigilanza, nella sua dimensione consolidata.

2. L'introduzione del gruppo bancario cooperativo ed i problemi derivanti dall'applicazione della regola del «consolidamento al vertice»

L'applicazione della regola del «consolidamento al vertice» al fine dell'individuazione della normativa applicabile ha creato molti problemi soprattutto alle b.c.c. italiane ed ai “neonati” gruppi bancari cooperativi.

Infatti, in forza dalla sua applicazione, il gruppo bancario cooperativo viene considerato una large institution e, nel sistema del SSM, viene qualificato come banca significant⁶, con la conseguenza che ad esso, e a cascata a tutte le società del gruppo, dovranno essere applicate le regole più severe predisposte dal c.d. *CRD package* e dalle relative norme di attuazione; e che, pur essendo la singola b.c.c. naturalmente una banca piccola, per operatività territoriale e per l'ampiezza della raccolta e degli impieghi, a causa della sua (obbligatoria) appartenenza ad un gruppo bancario cooperativo, finisce per essere assoggettata alle regole applicabili alle banche di maggiore dimensione, ogniqualvolta il gruppo, nel suo insieme, raggiunga i requisiti patrimoniali prescritti.

La qualificazione del gruppo bancario cooperativo, come banca significant incide, fra le altro, sul procedimento annuale di valutazione del gruppo (Supervisory Review and Evaluation Process c.d. SREP) attraverso il quale vengono analizzati i procedimenti operativi, le strategie e i rischi propri di ciascuna banca, nonché sui requisiti di capitale che la banca deve avere.

La parificazione, sotto il profilo regolamentare, delle banche minori a quelle maggiori finisce per creare un effetto distorsivo nella concorrenza fra istituti bancari⁷ a danno soprattutto delle prime⁸.

Infatti, a differenza di quanto accade per le banche di maggiori dimensioni, i costi di adeguamento alla normativa prudenziale⁹ incidono

⁶ Ad eccezione del Casse Raiffeisen del Trentino-Alto Adige, che hanno optato per la costituzione di un Institutional Protection Scheme (I.S.P.), gli unici due gruppi bancari cooperativi, ad oggi esistenti (Banca Iccrea e Cassa Centrale Banca), sono infatti assoggettati alla vigilanza della B.c.e., in quanto, la loro dimensione consolidata supera abbondantemente i 30 miliardi fissati dalla disciplina europea (e costituiscono, fra l'altro) rispettivamente il terzo e quinto gruppo bancario italiano.

⁷ Uno studio, sulle b.c.c. tedesche, mostra che i costi di compliance sono diversi a seconda della dimensione delle banche, al punto che gli eccessivi oneri a carico degli intermediari di minori dimensioni possono minare la loro capacità di essere competitive A.Schenkel (2017), *Proportionality of Banking Regulation - Evidence from Germany*, European Association of Cooperative Banks, Brussel.

⁸ R. MASERA, *La (non) proporzionalità della sorveglianza bancaria nell'UE: problemi e prospettive*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2020, p. 40 e ss.

⁹ Le b.c.c., infatti, per adeguarsi alle prescrizioni normative, devono sostenere costi fissi (personale, formazione, infrastrutture informatiche), destinati come tali ad incidere in misura diversa in relazione alle dimensioni ed alla redditività della singola banca. Ed anche se, in una visione di gruppo potrebbero sembrare non così eccessivi,

pesantemente sui già esigui bilanci della singola b.c.c., si ché le «diseconomie da compliance»¹⁰ che si generano, finiscono per comportare una distorsione concorrenziale che rischia di mettere in dubbio l'efficienza stessa del tipo cooperativo come modello di esercizio "alternativo" dell'impresa bancaria e mina la varietà "genetica" delle imprese operanti sul mercato creditizio¹¹.

Merita, inoltre, di esser rimarcato che, se sotto un profilo concorrenziale, l'approccio "one size", adottato dalla B.c.e., spinge le imprese bancarie medio grandi a perseguire strategie di concentrazione, tali strategie non possono invece esser utilmente perseguite dal gruppo bancario cooperativo, a causa della peculiare conformazione normativa che il legislatore della riforma ha inteso attribuirgli.

Le b.c.c., infatti, pur appartenendo formalmente ad un gruppo, tendono a mantenere inalterata la loro dimensione locale.

Tale frammentazione, è un elemento "caratteristico" del gruppo espressamente tutelato dal legislatore che vieta azioni della capogruppo che possano incidere sulla dimensione territoriale delle singole b.c.c. e ledere la loro autonomia (art. 37 bis, 3° co., lett. b, t.u.b.). Le disposizioni della Banca d'Italia contribuiscono poi, come si vedrà, a rafforzare e cristallizzare, detto carattere, individuando e delimitando la zona di operatività territoriale¹².

questi finiscono per gravare poi sulle singole b.c.c., sulle quali in fine vengono trasferiti, in tutto o in parte.

¹⁰ Così R. MASERA, *Community banks e banche del territorio: si può colmare lo iato sui due lati dell'Atlantico?* Roma, 2019, p. 34 e ss.

¹¹ Secondo uno studio che ha ad oggetto le Credit Union del Nord America, la percentuale del personale delle banche di minori dimensioni impegnato in attività indotte dalla regolamentazione è pari a circa il 43% in America e al 21% per cento in Canada. Detta percentuale si riduce al 4 per cento per le banche di maggiori dimensioni in entrambi i Paesi. Secondo le stime degli autori, un aumento della dimensione della banca del 10 per cento conduce a una riduzione dei costi di implementazione della regolamentazione pari a circa il 5 per cento. I risultati confermano l'esistenza di una distribuzione asimmetrica, in funzione della dimensione, dei costi imposti dalla regolamentazione, con uno svantaggio per le banche di minori dimensioni. Esisterebbe, quindi, una relazione inversa tra incidenza del costo della regolamentazione e dimensione bancaria che pare essere fondata sullo sfruttamento di economie di scala nella gestione della compliance G. FERRI, P. KALMI (2014). *Only Up: Regulatory Burden and Its Effects on Credit Unions*, Filene Research Institute, Madison, Wisconsin. *European banks: A post-crisis re-assessment. Advances in the economic analysis of participatory and labor-managed firms*, vol. 16., 109-141.

¹² Tutto ciò, è frutto di un equilibrio politico/normativo che ha portato alla creazione dei gruppi bancari, e contribuisce al congenito nanismo delle b.c.c. (rafforzato anche dalle disposizioni della Banca d'Italia). Il gruppo bancario cooperativo, infatti, a differenza di quanto accade per gli altri gruppi bancari, non persegue una vera e propria strategia di gruppo, ma nasce come una "concentrazione regolamentare" finalizzata alla gestione mutualistico/consortile della garanzia comune e una interlocuzione unica con

3. Le peculiarità del gruppo bancario cooperativo e il principio di proporzionalità nella normativa bancaria europea

Al fine di allentare l'applicazione delle regole prudenziali, le federazioni locali delle b.c.c., con il supporto di Federcasse, hanno intrapreso una intensa attività di sensibilizzazione politica a vari livelli¹³ evidenziando, in particolare, le criticità derivanti dall'applicazione del principio del consolidamento al vertice che non terrebbe adeguatamente in considerazione le peculiarità del gruppo bancario cooperativo italiano¹⁴.

Il gruppo bancario cooperativo, si contraddistingue per la presenza di un vasto numero di piccole banche ad operatività prettamente locale e per la particolare struttura della garanzia incrociata che lo renderebbe patrimonialmente e finanziariamente più solido, rispetto ai normali gruppi in caso di shock esogeni e, di tale maggior resilienza, la normativa prudenziale dovrebbe tener conto ai fini dell'alleggerimento dei requisiti di capitale e della pressione regolamentare. Infatti, l'obbligazione di garanzia, che ogni banca che aderisce al gruppo è obbligata ad

gli organi della vigilanza in tema si rinvia a D. GIORDANO, *Il gruppo bancario cooperativo. Qualificazione, rimedi e tutele societarie*, Giappichelli, 2014.

¹³ In tal contesto si colloca la richiesta alle regioni di sostenere le istanze di modifica regolamentare a salvaguardia del modello cooperativo bancario.

L'iniziativa è stata accolta con favore da diversi enti regionali, i quali hanno approvato risoluzioni che le vincolavano a farsi promotrici di un intervento unitario presso la Conferenza delle Regioni, il Comitato Europeo delle Regioni e il Governo italiano allo scopo di cogliere l'occasione della revisione in atto del quadro normativo europeo per il recepimento, nell'Unione Bancaria, degli Accordi finali di Basilea plus e per rivedere il quadro regolamentare bancario europeo e, in particolare, quanto previsto dal Regolamento 468/2014 al fine di prendere in considerazione la possibilità di riconoscere forme di proporzionalità che sostengano adeguatamente la natura mutualistica delle B.c.c. (che, peraltro beneficia, nel nostro ordinamento, di tutela costituzionale ex art. 45 Cost.), oltre che le peculiarità che qualificano le B.c.c. come banche di comunità.

All'iniziativa del 2023, hanno aderito: la regione Veneto, la regione Toscana, la regione Sardegna, la regione Umbria, la regione Marche, la regione Campania, la regione Puglia, la regione Calabria, la regione Lombardia, la regione Piemonte, la provincia autonoma di Trento, la regione Emilia-Romagna.

¹⁴ Secondo Federcasse l'obiettivo da conseguire è il superamento dell'equazione secondo cui, le banche *less significant* con un attivo inferiore ai 30 miliardi che fanno parte di un Gruppo bancario *significant* (come accade per le singole B.c.c. aderenti ai due Gruppi Bancari Cooperativi Iccrea e Cassa Centrale) vengono classificate a loro volta *significant*, ovvero significative sotto il profilo del rischio dell'attività bancaria.

accettare¹⁵, è strutturata in modo tale che tutte le passività siano considerate come obbligazioni solidali del gruppo¹⁶ e di esse risponderanno tutte le banche aderenti all'accordo¹⁷.

La sua gestione è affidata alla capogruppo¹⁸ ed è anche prevista la creazione di una dotazione iniziale, nella piena disponibilità di questa¹⁹, per far fronte alle finalità del meccanismo di sostegno interno²⁰.

¹⁵ Il legislatore affida al contratto la sua regolamentazione (cfr art. 37 *bis*, comma 4, t.u.b.) e la Banca d'Italia, nel quadro della normativa comunitaria, ne detta i caratteri fondamentali. Secondo quanto previsto nelle *Disposizioni di Vigilanza*, Sez. III, *Contratto di coesione e garanzia in solido*, par. 1, «la partecipazione all'accordo di garanzia in solido costituisce (...) condizione imprescindibile per l'adesione al contratto di coesione e, quindi, al gruppo bancario cooperativo». L'assunzione dell'obbligazione di garanzia è, pertanto, un elemento tipologico del contratto di coesione e vale ad individuare e distinguere detta fattispecie da organizzazioni di gruppo similari. Va tuttavia comunque detto che la Banca d'Italia ammette anche la possibilità di disciplinare la garanzia anche in un atto separato, che in ogni caso dovrà considerarsi parte integrante del contratto di coesione stesso.

¹⁶ Cfr. *Disposizioni di Vigilanza per le banche*, (19° aggiornamento, Parte III, Cap. 5, *Gruppo bancario cooperativo*, di cui alla circolare n. 285 del 17 dicembre 2013).

¹⁷ Le *Disposizioni di Vigilanza per le banche*, (19° aggiornamento, Parte III, Cap. 5, *Gruppo bancario cooperativo*, di cui alla circolare n. 285 del 17 dicembre 2013) prevedono che nell'accordo di garanzia devono essere opportunamente inseriti dei meccanismi secondo i quali, in caso di necessità di intervento, la prima a rispondere con le proprie risorse dovrà essere la capogruppo che, in questo modo, adempirà al proprio obbligo di garanzia e, solo successivamente ad essa, saranno chiamate ad intervenire le altre banche aderenti. Lo schema permette così di sostenere ogni banca del gruppo garantendone le obbligazioni nei confronti di soggetti terzi attraverso una garanzia esterna e preservarne le condizioni di solvibilità e liquidità attraverso i meccanismi di intervento e supporto all'interno del gruppo stesso così SUPINO, *Il cross guarantee scheme*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, 394.

¹⁸ L'art. 84, par. 6, CRR, così come le *Disposizioni di vigilanza per le banche*, così come anche, prevedono, inoltre, espressamente che il sistema di garanzia dovrà inoltre assicurare l'assenza di rilevanti impedimenti giuridici o di fatto che potrebbero costituire un ostacolo al rapido spostamento di risorse finanziarie e patrimoniali tra gli enti creditizi aderenti.

¹⁹ La dotazione iniziale, secondo quanto previsto dalle disposizioni sulla vigilanza, è composta da due parti. Una prima quota è costituita *ex ante* ed una seconda quota, è costituita *ex post*, e la capogruppo la può richiedere in caso di bisogno. Al fine di costituire la quota *ex ante*, ogni banca affiliata avrà un impegno iniziale di garanzia in misura proporzionale all'ammontare delle proprie esposizioni ponderate per il rischio, con un limite minimo fisso (che però le *Disposizioni* non indicano) ed un limite massimo pari al *free capital*.

²⁰ La circostanza che le società aderenti al gruppo debbano versare, in via anticipata, la somma necessaria a costituire la garanzia, distingue tale forma di finanziamento dagli accordi di finanziamento infragruppo introdotti dalla BRRD e recepiti anche dalla legislazione interna (cfr. l'art. 69 *duodecies* del t.u.b.). Infatti, a differenza dei primi, gli accordi di finanziamento infragruppo non sono obbligatori e vengono di norma conclusi nel momento in cui si verificano i presupposti per la sottoposizione a risoluzione di una delle società del gruppo.

In caso di inadempimento, i creditori della singola b.c.c. potranno così richiedere il pagamento del debito direttamente alla capogruppo²¹; mentre, per quanto riguarda i rapporti interni, alla capogruppo è affidato il potere di intervenire a sostegno della banca inadempiente, assicurando lo spostamento patrimoniale necessario ad arginare e ad isolare la situazione di difficoltà impedendo, in tal modo, che la criticità si rifletta sull'intero gruppo²².

La garanzia, poi, permane anche nel caso di fuoriuscita dal gruppo (per recesso o esclusione), sia pur limitatamente ai debiti esistenti al momento dell'uscita²³, e fermo il potere dell'autorità di vigilanza di vietare l'exit per esigenze prudenziali riferibili al gruppo o anche alla banca uscente²⁴.

²¹Attraverso tale meccanismo le sorti finanziarie della capogruppo e quelle delle b.c.c. controllate sono legate a doppio filo. Infatti, l'obbligazione contratta con l'adesione al gruppo, vincola non solo la capogruppo verso le banche affiliate e viceversa, ma anche tutte le singole banche affiliate ad intervenire in soccorso delle altre (c.d. garanzia incrociata)Il ruolo della capogruppo di "gestore" del sistema della garanzia in solido emerge con chiarezza dalle *Disposizioni di vigilanza*, Sez. III, *Contratto di coesione e garanzia in solido*, par. 2, ove si stabilisce, quanto ai rapporti esterni, che «l'accordo di garanzia prevede meccanismi tali per cui la capogruppo è chiamata in prima istanza all'adempimento dell'obbligazione di garanzia (...), con priorità rispetto alle altre banche aderenti» (v. la nota 13 delle *Disposizioni di vigilanza per le banche*); quanto ai rapporti interni, che «gli interventi di sostegno a favore delle banche affiliate, sia di capitale sia di liquidità, sono effettuati soltanto dalla capogruppo, anche quando le risorse finanziarie siano messe a disposizione dalle banche affiliate in esecuzione dell'accordo di garanzia». Ed appare altrettanto chiaro che lo strumento prioritario degli interventi della capogruppo sulle banche affiliate è individuato nella sottoscrizione delle cc.dd. azioni di finanziamento di cui all'art. 150-ter t.u.b.: cfr., sul punto, l'indagine di MARTINA, *Le azioni di finanziamento delle banche di credito cooperativo tra profili di governance e risvolti patrimoniali*, Milano, 2017, spec. 55 ss.

²²Nei rapporti esterni la garanzia permette così di considerare «le passività della capogruppo e delle banche affiliate come obbligazioni in solido di tutte le banche aderenti all'accordo»; mentre nei rapporti interni al gruppo, la garanzia si traduce in un sistema di gestione del rischio di insolvenza accentrato nella capogruppo, ma che trova il suo fondamento nel reciproco sostegno patrimoniale e finanziario. Così le *Disposizioni di vigilanza*, Sez. III, *Contratto di coesione e garanzia in solido*, par. 2. In tema si veda anche PINTO, *Il sistema della garanzia in solido nel gruppo bancario cooperativo*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 2018, 461 ss.

²³Cfr. *Disposizioni di vigilanza per le banche*, Sez. III, *Contratto di coesione e garanzia in solido*, par. 2.

²⁴L'Autorità di vigilanza è infatti competente anche sulle modificazioni soggettive della composizione del gruppo bancario cooperativo (recesso, esclusione, ammissione e diniego dell'ammissione), e deve verificare che da tali eventi non «derivi o rischi di derivare l'inosservanza dei requisiti prudenziali da parte del gruppo bancario», nonché, limitatamente al recesso, anche – nella prospettiva della salvaguardia della sana e prudente gestione e della tutela dei depositanti – la «praticabilità delle opzioni strategiche della banca recedente, che possono contemplare o l'adesione ad altro gruppo bancario cooperativo o la trasformazione della banca di credito cooperativo in società per

Proprio per tali caratteristiche la B.c.e., si sostiene, nell'applicare le norme, dovrebbe ispirarsi al principio di proporzionalità graduandone l'intensità.

Il principio di proporzionalità costituisce, infatti, un principio guida dell'azione dell'Unione, atto ad indirizzarne e modularne l'attività normativa ed amministrativa²⁵ (cfr. in tal senso l'art 5, par 4., TUE e l'art. 69 TFUE)²⁶. Principio che, è bene evidenziarlo da subito, non si pone in contrasto con spirito e le finalità del European Single Rulebook²⁷.

Con il progetto di Unione Bancaria europea e la creazione di un corpus unico di norme applicabile a tutte le imprese operanti in area euro, il legislatore europeo ha previsto, infatti, una normativa primaria atta a garantire l'applicazione più uniforme possibile del diritto bancario agli Stati membri, calibrata su uno standard minimo che, tuttavia, al fine di evitare rigidità eccessive, dovrebbe esser meglio esser messo a punto dalle Autorità competenti alle quali spetterà il compito di adeguare alcuni specifici profili della normativa tenendo conto delle caratteristiche dei

azioni». Cfr. *Disposizioni di vigilanza per le banche*, Sez. III, *Contratto di coesione e garanzia in solido*, par. 3.2..

Lo schema permette così di sostenere ogni banca del gruppo garantendone le obbligazioni nei confronti di soggetti terzi attraverso una garanzia esterna e preservarne le condizioni di solvibilità e liquidità attraverso i meccanismi di intervento e supporto all'interno del gruppo stesso. Attraverso tale meccanismo si consegue pertanto l'effetto di isolare ed arginare l'inadempienza della singola banca grazie all'intervento di tutte le altre, garantendo, così, la stabilità del gruppo sul presupposto per cui l'interesse comune alla solidità del raggruppamento costituisce la priorità. Al riguardo BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, Bari, 2017, 116.

²⁵ All'attuazione del principio devono concorrere non solo la Commissione europea, il Parlamento, il Consiglio o la Corte di Giustizia ma anche le diverse Agenzie o i regolatori che operano nei diversi settori e quindi anche, solo per fare esempi per il settore di interesse la BCE, l'EBA, l'ESMA o l'EIOPA.

²⁶ Nell'unione europea, la disciplina bancaria risente della originaria finalità di promuovere la concorrenza fra le imprese che operano all'interno del mercato. Difatti, le prime direttive in materia bancaria hanno cercato di prevedere norme eguali per tutte le imprese operanti nell'area euro al fine di riavvicinare il più possibile legislazioni esistenti tra i paesi membri e di uniformare le attività regolamentari per evitare, che arbitraggi regolatori potessero, in qualche modo, ostacolare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi bancari.

Per quanto l'Unione europea auspichi la creazione di un mercato comune fortemente integrato, era chiaro, sin dall'inizio, al legislatore europeo che l'integrazione e l'uniformità normativa, può produrre effetti distorsivi alla concorrenza se non declinata attraverso un principio di proporzionalità. E, d'altronde, non poteva esser diversamente considerato l'ampio numero di imprese bancarie operanti nell'area euro e la loro profonda diversità, per grandezza, modello di business e natura.

²⁷ In tal senso anche B. JOOSEN - M. LEHMANN, *Proportionality in the Single Rule Book*, in *The Palgrave Handbook of European Banking Union Law*, edited by M.P. Chitti - V. Santoro, p. 65 e ss..

soggetti ai quali le norme si rivolgono²⁸. Ed infatti, molte delle norme che contribuiscono a formare l'European Single Rulebook, contengono richiami al principio di proporzionalità, così, ad esempio: quelle che riguardano il processo di valutazione dell'adeguatezza del capitale interno²⁹, quelle relative alla governance ed ai piani di risanamento e risoluzione³⁰ e alle regole di remunerazione interna³¹. Anche per quanto riguarda la disciplina delle crisi bancarie viene espressamente ammessa la possibilità che le Autorità di risoluzione intervengano tenendo conto di vari elementi³², così per quanto riguarda la predisposizione dei piani di

²⁸ La previsione di uno standard unitario di regole, applicabile a tutte le banche, oltre che per le esigenze prudenziali evidenziate nel testo, assolve anche la funzione di favorire la concorrenza fra le imprese che operano nel mercato, in quanto, in tal modo, vengono eliminati gli ostacoli derivanti da divergenze normative soprattutto quando l'impresa sia vincolata a rispettare, oltre alla legge del paese di origine, anche quella del paese di destinazione. Circostanza questa che aveva spinto l'unione europea ad adottare le misure necessarie al riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri. L'adozione di regole comuni riduce infatti i costi che le imprese devono sostenere nell'esercizio delle attività cross border favorendo in tal modo la creazione di un mercato comune. In tal contesto l'adozione di una normativa uguale per tutti gli Stati membri è stata vista, per molto tempo, come una regola primaria, mentre la proporzionalità è stata vista come una regola di applicazione secondaria. Nonostante ciò, però è evidente che non sempre l'applicazione della medesima regola tutte le imprese ha effetti positivi, in quanto, come detto, la regola può incidere maggiormente su alcuni soggetti piuttosto che su altri.

²⁹ Art. 73 CRD, per il quale «Gli enti dispongono di strategie e processi validi, efficaci e globali per valutare e mantenere su base continuativa gli importi, la composizione e la distribuzione del capitale interno che essi ritengono adeguati per coprire la natura e il livello dei rischi a cui sono o potrebbero essere esposti. Tali strategie e processi sono oggetto di periodiche revisioni interne al fine di assicurare che essi rimangano completi e proporzionati alla natura, all'ampiezza e alla complessità delle attività dell'ente di cui trattasi».

³⁰ Art. 74 CRD par. 2 «I dispositivi, i processi e i meccanismi di cui al paragrafo 1 devono essere completi e proporzionati alla natura, all'ampiezza e alla complessità dei rischi inerenti al modello imprenditoriale e alle attività dell'ente».

³¹ Considerando n. 66 della CRRD IV «Al fine di assicurare che la definizione delle politiche di remunerazione sia integrata nella gestione del rischio dell'ente, occorre che l'organo di gestione adotti e riesami periodicamente le politiche di remunerazione messe in atto. Le disposizioni della presente direttiva in materia di remunerazione dovrebbero riflettere le differenze tra diversi tipi di enti in maniera proporzionata, tenendo conto delle loro dimensioni, organizzazione interna e della natura, ampiezza e complessità delle loro attività. In particolare, non sarebbe proporzionato imporre a determinati tipi di imprese di investimento di rispettare la totalità di tali principi».

³² Cfr. art. 1, par. 1, Direttiva 2014/59/UE (BRRD) «In sede di definizione e di applicazione degli obblighi derivanti dalle disposizioni della presente direttiva e in sede di ricorso ai vari strumenti a loro disposizione relativamente a un'entità di cui al primo comma, e a determinate condizioni, le autorità di risoluzione e le autorità competenti tengono conto del tipo di attività, della struttura azionaria, della forma giuridica, del profilo di rischio, delle dimensioni, dello status giuridico e delle interconnessioni di tale

risoluzione per il Single Resolution Board e l'imposizione dei requisiti di MREL (art. 12, par 7 SRMR; art. 45 quater BRRD).

Questo impianto è stato confermato anche per quanto riguarda le regole procedurali relative al procedimento di valutazione e revisione prudenziale (SREP) per il quale viene stabilito che: «le autorità competenti stabiliscono la frequenza e l'intensità della revisione e della valutazione ... tenendo conto delle dimensioni, dell'importanza sistemica, della natura, dell'ampiezza e della complessità delle attività dell'ente in questione, e tenendo conto, altresì, del principio di proporzionalità»³³.

4. La posizione della dottrina e la tesi della disapplicazione della regola del «consolidamento al vertice» per il gruppo bancario cooperativo

Anche la dottrina ha cercato di individuare una soluzione interpretativa che potesse, in qualche modo, semplificare il quadro normativo e regolamentare al fine di renderlo maggiormente rispondente non solo al principio di proporzionalità ma anche al principio di eguaglianza sostanziale³⁴.

Si è posto in evidenza come, il gruppo bancario cooperativo, non costituisca un'entità organizzativa unica ma rappresenti, più che altro, uno strumento di vigilanza finalizzato ad assicurare la sana e prudente gestione delle banche affiliate. Si suggerisce, pertanto, di disapplicare per il gruppo bancario cooperativo, le regole generali in materia di vigilanza prudenziale su base consolidata. Infatti, secondo questa dottrina, «non sarebbe opportuno considerare in termini unitari un sistema economico che si compone invece di numerosi enti giuridicamente autonomi, i quali, per espressa indicazione al legislatore conservano la propria indipendenza

entità con altri enti o con il sistema finanziario in generale nonché dell'ambito e complessità della sua attività, della sua appartenenza a un sistema di tutela istituzionale (IPS) conforme ai requisiti di cui all'articolo 113, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 575/2013 o ad altri sistemi di solidarietà mutualistica per le società di credito cooperativo di cui all'articolo 113, paragrafo 6, di tale regolamento e del fatto se l'ente eserciti servizi o attività di investimento quali definiti all'articolo 4, paragrafo 1, punto 2, della direttiva 2014/65/UE».

³³ Art. 97, par. 4, CRDIV.

³⁴ M. ARRIGONI e E.R. RESTELLI, *Stabilità e proporzionalità nella disciplina delle banche. Il caso del credito cooperativo italiano*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 2023, p. 216 e ss..

e autonomia gestionale»³⁵. Neppure le classi di rischio elaborate dall'EBA sarebbero in grado di riflettere adeguatamente le peculiarità dei gruppi bancari cooperativi. Infatti, la previsione di sommare algebricamente le attività svolte dalle singole bcc ed imputare il risultato alla capogruppo non tengono adeguatamente in considerazione la circostanza che i gruppi assolvono (ex legge) esclusivamente una funzione di supervisione ben lontana dalle logiche che animano invece il principio della vigilanza su base consolidata.

La B.c.c. dovrebbe, pertanto, disapplicare tali linee guida, liberandosi dagli automatismi prescritti e collocare i gruppi bancari cooperativi nelle classi di rischio maggiormente capaci di coglierne gli elementi caratteristici.

Per cui, tenuto conto della loro attività in ambito locale, le b.c.c. andrebbero collocate fra gli intermediari di classe tre descritti come enti che operano a livello nazionale e nell'ambito di un numero limitato di linee di business offrendo prodotti creditizi prevalentemente a privati e imprese con un'offerta limitata di prodotti finanziari ³⁶.

Per altro verso, il principio di proporzionalità, si afferma, non può sgravare alle banche sino a comprometterne la stabilità finanziaria. L'esempio che ci giunge da oltreoceano, con riguardo alle piccole banche regionali americane, confermerebbe tale assunto. Se ne conclude pertanto che, per quanto riguarda i requisiti prudenziali di capitale sarebbe opportuno adottare una disciplina uniforme, poiché i rischi connessi all'attività bancaria prescindono dal soggetto che li assume; mentre, al contrario, con riguardo gli adempimenti di vigilanza (gli esercizi di SREP) sarebbe più adeguato un approccio di carattere proporzionale, poiché la frequenza dei controlli può variare in considerazione della dimensione e della complessità del soggetto vigilato.

Tuttavia, come ammesso -in tutta onestà- dagli stessi Autori, la disapplicazione degli orientamenti dell'Eba così come la disapplicazione delle norme di legge per quanto riguarda i doveri di informazione e gli obblighi di reporting nei riguardi delle autorità di vigilanza, incontrano notevoli difficoltà. Infatti, per quanto gli orientamenti dell'Eba non siano atti normativi costituiscono pur sempre l'esito di una strategia regolamentare dotata di rilievo istituzionale mentre, la riduzione teleologica della fattispecie costituisce un'operazione interpretativa delicata e rischia di aumentare l'incertezza in merito al suo ambito

³⁵ Così M. ARRIGONI e E.R. RESTELLI, *Credito cooperativo e proporzionalità nel diritto bancario europeo*, pubblicazione a cura del Centro di ricerca sul credito cooperativo università cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2024, p. 94 e ss.

³⁶ In tal senso il paragrafo 17 degli *Orientamenti sulle procedure e sulle metodologie comuni per il processo di revisione e valutazione prudenziale e sulle prove di stress di vigilanza*, ABE/GL/2022/03).

applicativo. Si auspica pertanto un intervento normativo idoneo a porre rimedio a tali difficoltà.

5. Il progetto di revisione normativa

Lungo altra direttrice, sia pur con la medesima finalità, si colloca il disegno di legge³⁷ teso a riformare l'attuale organizzazione del credito cooperativo consegnata dal legislatore con la riforma del 2016. Il progetto di legge prevede l'introduzione all'interno dell'ordinamento bancario di un nuovo modello organizzativo denominato «aggregazione bancaria cooperativa»³⁸ che si rifà ai modelli dei sistemi di tutela istituzionale (I.S.P.) di cui all'articolo 113, paragrafo 7, del Regolamento Ue n. 575/2013.

L'introduzione dell'aggregazione bancaria cooperativa, in alternativa al gruppo bancario cooperativo, consentirebbe di riconoscere alle singole b.c.c., una maggiore autonomia gestionale e comporterebbe, tra l'altro, il venir meno degli obblighi a cui sono sottoposte le banche significative. Secondo il disegno di legge l'«aggregazione bancaria cooperativa» dovrebbe essere formata da un ente gestore, costituito sotto forma di S.p.a., con un patrimonio netto pari ad almeno 500 milioni di euro³⁹), il cui capitale è detenuto esclusivamente dalle banche di credito cooperativo aderenti all'aggregazione bancaria. Il ruolo di ente gestore potrebbe essere svolto anche dalla capogruppo di un gruppo bancario cooperativo già costituito ed operante. I poteri dell'Ente gestore sono stabiliti nel contratto di adesione, previa autorizzazione della Banca d'Italia, e disciplinano il potere di controllo e di classificazione dei rischi, nonché gli interventi preventivi, ispirati al principio di proporzionalità

³⁷ Si tratta del DDL n. 2425, primo firmatario Turco, presentato al Senato in data 20 ottobre 2021, dal titolo «*Riforma in materia di costituzione e funzionamento dell'aggregazione bancaria cooperativa, quale modello organizzativo di tutela istituzionale e di misurazione e gestione dei rischi*».

³⁸ In parallelo con il DDL n. 2425, viaggia anche un ulteriore disegno di legge: il DDL n. 2555, primo firmatario De Bertoli, dal titolo «*Modifiche al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, concernenti i limiti dimensionali delle banche popolari e per l'esercizio dell'attività delle banche di credito cooperativo*», che prevede la possibilità per le b.c.c., che intendano trasformarsi, di adottare oltre alla forma di S.p.a. prevista dall'art. art. 36, 1 bis, t.u.b. per l'ipotesi del recesso, anche la forma di banca popolare.

³⁹ Contro il miliardo richiesto oggi per il gruppo bancario cooperativo (art. 37 bis, 1 co., lett. a).

sull'operatività delle singole banche al fine di limitare i rischi di liquidità di solvibilità⁴⁰. Non è prevista la costituzione di un fondo comune nella piena disponibilità dell'Ente Gestore, come avviene per la capogruppo di un gruppo cooperativo, e né questo, ha poteri di nomina, opposizione alla nomina, o revoca degli amministratori delle società gestite

L'adozione dell'«aggregazione bancaria cooperativa» consentirebbe alle b.c.c. di trarne molteplici vantaggi in termini di riduzioni di costi.

Infatti, qualora le banche di credito cooperative aderissero ad un Institutional protection scheme verrebbero considerate istituzioni less significant e non sarebbero pertanto assoggettate al meccanismo di vigilanza unico della B.c.e., con la conseguenza che ad esse non si applicherebbero i requisiti prudenziali gravanti sui soggetti di maggiori dimensioni sia a livello globale (G-SIB «global systemically important banks» sia a livello domestico (D-SIB «domestic systemically important banks»).

6. Riesame critico delle soluzioni prospettate

Come si è visto, il mondo cooperativo, al fine trovare una soluzione al problema, che incide soprattutto sul processo di revisione e valutazione prudenziale del sistema bancario (SREP), ha elaborato diverse soluzioni, anche antitetiche fra loro.

Una prima, cerca di mitigare l'applicazione della normativa prudenziale europea, valorizzando da una parte le peculiarità del gruppo bancario cooperativo, (come: la peculiare struttura della garanzia incrociata del gruppo bancario cooperativo, la dimensione locale delle imprese che lo compongono e la natura mutualistica che lo caratterizza) dall'altra cerca di far leva sul principio di proporzionalità, evocato dalla normativa europea al fine di chiedere una applicazione più morbida della normativa prudenziale ed informativa.

A supporto viene richiamata la presa di posizione del Parlamento europeo e del Consiglio dell'unione europea secondo cui, le Autorità di

⁴⁰ Il disegno di legge disciplina poi, fra le varie cose, il recesso dal contratto di coesione sottoscritto dalla b.c.c. con un gruppo bancario cooperativo, mantenendo, tuttavia, la responsabilità patrimoniale, della banca fuoriuscita, verso il gruppo bancario cooperativo di appartenenza per dieci anni (in linea con l'attuale sistema). E' prevista, inoltre, la creazione di un Fondo di garanzia per la transizione al modello di tutela istituzionale dell'aggregazione bancaria cooperativa.

vigilanza debbono considerare le specificità delle banche che aderiscono a gruppi comparabili con il gruppo bancario cooperativo.

Altra soluzione, invece, mira ad una revisione della legge sul credito cooperativo al fine di “eluderne” la disciplina. Il disegno di legge n. 2425/2021 sulla riforma dei gruppi bancari cooperativi cerca, infatti, di favorire la creazione di nuove forme organizzative, ispirate ai sistemi di tutela istituzionale (ISP), al fine di sottrarre le b.c.c. al meccanismo unico di vigilanza della BCE a vantaggio della vigilanza della Banca d'Italia⁴¹, la quale, occupandosi di banche less significant, beneficia di una maggiore elasticità nell'applicazione delle regole⁴².

Anche la dottrina ha cercato di individuare una soluzione interpretativa che potesse, in qualche modo, semplificare il quadro normativo e regolamentare e renderlo maggiormente rispondente non solo al principio di proporzionalità ma anche al principio di eguaglianza sostanziale e, a tal fine, ha suggerito di disapplicare per il gruppo bancario cooperativo, le regole generali in materia di vigilanza prudenziale su base consolidata.

Si tratta, come si dirà nel prosieguo, di soluzioni tutte valide, ma probabilmente tutte difficilmente perseguibili, sia pur per ragioni diverse.

7. (segue) analisi critica della tesi che propugna la disapplicazione della regola del c.d. «consolidamento al vertice»

⁴¹ Secondo il modello dei sistemi di tutela istituzionale, di cui all'articolo 113, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 575/2013, le banche di credito cooperativo aderenti sono considerate «istituzioni meno significative» e non sono assoggettate al Meccanismo di Vigilanza Unico della BCE, con la conseguenza che non si applicano ad esse i requisiti prudenziali gravanti sui soggetti significativi, sia a livello globale (G-SIB - «global systemically important banks») che a livello domestico (D-SIB - «domestic systemically important banks»).

⁴² La Banca d'Italia ha, infatti, ritenuto opportuno introdurre una disciplina speciale per le «banche di minori dimensioni o complessità operativa» (Parte prima, Tit. IV, Cap. 1, Sez. I, par. 3, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013) finalizzata soprattutto a ridurre i costi organizzativi in tema di governo societario. Così, ad esempio, è venuta meno la necessità di distinguere all'interno dell'organo amministrativo tra funzioni di supervisione strategica e di gestione (Cap. 1, Sez. III, par. 2.1.). Anche l'istituzione di comitati endoconsiliari è stata resa facoltativa (Cap. 1, Sez. I, par. 2.3.1., lett. c), mentre una disciplina semplificata regola ora i criteri per la remunerazione degli esponenti aziendali di tali banche (Cap. 2, Sez. I, par. 7). Sembra invece rispondere ancora alla logica tradizionale la disciplina secondaria sui controlli interni, dove la proporzionalità rappresenta spesso un semplice criterio applicativo di regole altrimenti uniformi.

Come si è detto, le difficoltà avvertite dalle b.c.c. sono state ritenute, pressoché unanimemente, conseguenza diretta della applicazione della regola per la quale la solidità del gruppo debba esser valutata a livello consolidato. Regola dalla quale discende, poi, l'applicazione, integrale per le b.c.c. e per i gruppi bancari ai quali aderiscono, della normativa europea prevista per le banche significant.

Stando così le cose, è apparso pertanto naturale invocarne la disapplicazione.

Il gruppo bancario cooperativo, si sostiene non costituisce un'entità organizzativa unica ma rappresenta uno strumento di vigilanza finalizzato ad assicurare la sana e prudente gestione delle banche affiliate. Pertanto «non sarebbe opportuno considerare in termini unitari un sistema economico che si compone invece di numerosi enti giuridicamente autonomi, i quali, per espressa indicazione del legislatore conservano la propria indipendenza e autonomia gestionale»⁴³.

L'idea di disapplicare la regola del consolidamento al vertice, adottata in via generale per i gruppi, non sembra francamente una buona idea e neppure una prospettiva facilmente praticabile.

L'esperienza ha infatti mostrato che, nel tempo, l'impresa bancaria unica si sia evoluta adottando, sempre più, il modello organizzativo del gruppo. Attraverso il gruppo, è possibile realizzare processi di concentrazione e di diversificazione produttiva con la conseguenza che, sempre più spesso, ci si trova di fronte alla formazione di grandi banche diversificate alcune delle quali svolgono anche la funzione di conglomerati finanziari⁴⁴.

Tuttavia, lo svolgimento di attività diverse può comportare un impatto sul rischio complessivo dell'intermediario bancario. L'ABE e lo stesso legislatore, hanno così sempre prestato particolare cura a queste problematiche, ponendo la dovuta attenzione all'informazione consolidata di gruppo⁴⁵ ampliandone, nel tempo, il perimetro e ricomprendendo in esso, anche filiali o controllate poste in Paesi extra europei.

Non stupisce pertanto che il legislatore europeo, al fine della sottoposizione alla normativa sulla vigilanza e sui requisiti patrimoniali, si

⁴³ Così M. ARRIGONI e E.R. RESTELLI, *Credito cooperativo e proporzionalità nel diritto bancario europeo*, pubblicazione a cura del Centro di ricerca sul credito cooperativo università cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2024, p. 94 e ss.

⁴⁴ Per restare all'esempio italiano tre dei sette conglomerati finanziari italiani sono gruppi bancari che operano nel settore assicurativo e precisamente: Banca Intesa Sanpaolo, Monte dei Paschi di Siena e Unicredit.

⁴⁵ Nel bilancio consolidato confluiscono i bilanci individuali delle imprese del gruppo, degli eventuali bilanci sub-consolidati (in presenza di sub-holding che dirigono e coordinano controllate operanti in specifiche aree di attività o geografiche), l'informativa di settore e le altre informazioni rilevanti anche ai fini di vigilanza, come quelle sulle operazioni infragruppo e sulla concentrazione dei rischi.

sia richiamato al parametro dimensionale risultante dal bilancio consolidato. Infatti, il rischio sul soggetto vigilato, le sue eventuali ripercussioni, possono esser apprezzate, solo facendo riferimento ad esso.

In conclusione, il bilancio consolidato e, in particolar modo, la regola del c.d. consolidamento al vertice, costituisce il perno del sistema informativo di gruppo e il principale strumento di controllo del rischio bancario e finanziario anche per il gruppo bancario cooperativo, nel quale - va ricordato- tutte le b.c.c., sono legate da un accordo di garanzia reciproca ove, la solvibilità della singola b.c.c., può avere ripercussioni sull'intero gruppo.

8. (segue) analisi critica alla tesi che ritiene applicabile il principio di proporzionalità

La disciplina europea ammette, come visto, l'applicazione delle regole secondo uno *specific standard approach for proportionality* calibrato, di volta in volta sulle dimensioni, sulla natura e sull'ampiezza delle attività dell'ente, demandando all'ABE il compito di adeguarle. Se sotto il profilo normativo, la tecnica legislativa adottata può sicuramente reputarsi adeguata, poiché evita l'introduzione di elementi di rigidità che potrebbero avere ripercussioni negative sul mercato e sui soggetti in essa operanti, tuttavia, la tendenza della B.c.e. è stata quella di applicare le norme in modo uniforme a tutte le imprese indistintamente (c.d. *one size fit all*). E ciò ha, comprensibilmente, sollevato critiche da parte della dottrina e da parte degli stessi operatori, i quali auspicavano un alleggerimento delle regole di vigilanza e degli obblighi di comunicazione.

Nel rispetto di tutte le posizioni, mi sembra tuttavia che il tema sia mal posto e che il problema meriti di esser analizzato e riportato nella sua concreta complessità.

Non è corretto, infatti, sostenere che la B.c.e. rifiuti a priori l'applicazione proporzionale delle norme. In realtà l'Autorità di vigilanza ritiene che la declinazione operativa del principio debba avvenire con modalità diverse: più precisamente la B.c.e. e le Autorità di Vigilanza nazionali (ANC) ritengono, dal loro punto di vista probabilmente a ragione, che la sede opportuna dove declinare il principio sia quella del

procedimento di SREP, cioè all'atto degli esercizi di supervisione e valutazione del sistema creditizio⁴⁶.

La B.c.e., infatti, applica il principio di proporzionalità prevedendo livelli di vigilanza aggiuntivi e definendo le attività da intraprendere per ciascun ente avendo riguardo al rischio proprio di quel determinato intermediario⁴⁷ così come individuato nel corso delle ispezioni in loco e delle indagini sui modelli interni. Terminato il processo, vengono poi confermati i risultati tramite un giudizio e vengono individuate le carenze specifiche di quell'intermediario e le prescrizioni, proporzionali per quel rischio e per quelle dimensioni, che dovranno esser sanate per l'anno successivo.

Certamente si può discutere sul metodo adottato dall'Autorità di Vigilanza nell'applicare il principio di proporzionalità ma va anche compresa la difficoltà concreta che la B.c.e. incontra nel differenziare i soggetti in relazione alle loro diverse caratteristiche.

Nella prospettiva della vigilanza proporzionalità significa, infatti, individuare un giusto punto di equilibrio che permetta di adattare la natura e l'intensità dell'attività di controllo alle specifiche della banca, al suo profilo di rischio, al suo modello di business e alle sue dimensioni. Tale equilibrio non è facilmente predeterminabile e ciò, sia per il forte grado di indeterminatezza del principio sia per la difficoltà concreta di distinguere gli intermediari. Infatti, quello che in astratto potrebbe essere proporzionale per un soggetto potrebbe non esserlo per altri; oppure potrebbero esserlo solo per alcuni profili ma rilevarsi sproporzionato per altri. Inoltre, il principio di proporzionalità è di difficile declinazione concreta, considerato l'ampio numero di soggetti sottoposti alla vigilanza

⁴⁶ Così PENTTI HAKKARAINEN, *Proportionate banking supervision: the ECB's approach*, Panel intervention by Pentti Hakkarainen, Member of the Supervisory Board of the ECB, at the BIS-IMF policy implementation meeting on proportionality in banking regulation and supervision, Basel, 9 May 2019, in <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2019/html/ssm.sp190509~7b20eedbe7.en.html>.

⁴⁷ La significatività di una banca è legata alle sue dimensioni, alla sua importanza economica, all'operatività transfrontaliera. Le banche che presentano minore complessità e minori rischi sistemici sono soggette alla vigilanza delle Autorità interne, mentre quelle di maggior rilevanza sistemica sono soggette alla vigilanza europea.

Per quanto riguarda invece gli enti di meno significativi la B.c.e., ormai da qualche anno (più precisamente dal 2018), prevede dei criteri uniformi ai quali, le singole autorità nazionali di controllo (ANC), debbono attenersi. E, al fine di assicurarsi che l'attività di vigilanza delle Autorità nazionali sia la più uniforme e proporzionata possibile le banche meno significative sono state classificate in: enti a priorità alta, media, e bassa; tale classificazione viene esaminata annualmente in collaborazione con le ANC.

della B.c.e., la loro diversità sotto il profilo della natura giuridica, della struttura organizzativa e della complessità delle attività svolte⁴⁸.

Pertanto, affidare alle Autorità di controllo il compito di proporzionare la normativa prudenziale espone le stesse al rischio di errori o, ancor peggio, di arbitraggio regolamentare, considerato quanto già si è già detto in ordine all'ambiguità del concetto di proporzionalità e agli effetti distorsivi che possono derivare dal non corretto adeguamento delle regole generali.

Stando così le cose, il compito di proporzionare le regole (come, in ultima analisi, rilevato anche dalla dottrina), non può che spettare al legislatore europeo, che dovrà prevedere regole meno gravose, valevoli per le diverse realtà presenti sul mercato. E questa sembra anche la linea tracciata dal Parlamento europeo, che auspica l'adozione di un quadro normativo costituito da norme prudenziali meno complesse e più adeguate e proporzionate, adattate specificamente ai diversi tipi di modelli bancari⁴⁹.

9. (segue) analisi critica dell'ipotesi di revisione normativa e di costituzione dell'«aggregazione bancaria cooperativa»

Anche la strada perseguita con il disegno di legge n. 2425/2021 sulla riforma dei gruppi bancari cooperativi, prova ad individuare una soluzione al problema, sia pur collocandosi lungo una direttrice opposta rispetto alle tesi sino ad ora analizzate. Infatti, il disegno di legge non

⁴⁸ La B.c.e. vigila direttamente su ben 117 gruppi bancari significativi, i quali, nel loro insieme, rappresentano oltre l'80% delle attività bancarie nell'area euro. Le restanti banche, rientrano fra gli enti non significativi (LSI) e sono vigilati dalle autorità nazionali (ANC) sotto la vigilanza diretta della B.c.e..

⁴⁹ Così Parlamento Europeo, Relazione sull'Unione bancaria, relazione annuale 2019, 26 febbraio 2020, punto 26, secondo un'impostazione già adottata in precedenza, quando il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di «prioritise work on a small banking box for the least risky banking models and to extend this work to an assessment of the feasibility of a future regulatory framework consisting of less complex and more appropriate and proportionate prudential rules specifically adapted to different types of banking model» [così European Parliament, resolution of 23 November 2016 on the finalisation of Basel III, 2016/2959(RSP), punto 19]. L'argomento è stato trattato anche con riferimento alle imprese di investimento, dove l'Unione europea ha adottato un approccio calibrato a seconda delle caratteristiche dei destinatari della disciplina: nel senso che sia opportuna l'introduzione di regole più proporzionate, European Commission, Capital Markets Union: more proportionate and risk-sensitive rules for stronger investment firms, Press Release, Brussels, 20 December 2017.

punta ad una conservazione della struttura di gruppo consegnata con la riforma del credito cooperativo ma cerca di favorire la creazione di nuove forme organizzative, ispirate ai sistemi di tutela istituzionale (IPS) di cui all'art. 113, par. 7, Reg. UE n. 575/2013, al fine di sottrarre le b.c.c. al meccanismo unico di vigilanza della BCE a vantaggio della vigilanza della Banca d'Italia.

L'Istitutional Protection Scheme è, infatti, un accordo di garanzia contrattuale (o legale) con il quale gli enti aderenti si impegnano reciprocamente a minimizzare le conseguenze negative, derivanti da una crisi di liquidità ed evitare il fallimento⁵⁰. L'istituto è molto utilizzato in Germania, Austria, Polonia, Spagna e, anche in Italia, vi hanno fatto ricorso le Casse Raiffeisen, a seguito di modifica apportata all'art. 37 bis, T.u.b.⁵¹

Sotto il profilo organizzativo l'IPS si colloca in una posizione intermedia fra un modello di rete (costituito da istituzioni finanziarie indipendenti) e il gruppo bancario.

La CRR prevede tre diverse tipologie di IPS. Una prima è quella, "base" che si risolve nella creazione di un accordo di garanzia e di intervento⁵². Una seconda tipologia prevede, in aggiunta, che il gestore dell'IPS rediga anche un bilancio consolidato⁵³ da cui emerga, anche, la

⁵⁰ La sua definizione è contenuta all'art. 113, par. 7 del CRR e consiste: «in un accordo di responsabilità contrattuale o previsto dalla legge che tutela .. (gli enti aderenti) e, in particolare, garantisce la loro liquidità e la loro solvibilità per evitare il fallimento ove necessario». L'istituto è ulteriormente precisato da un atto di indirizzo della BCE rivolto alle Autorità bancarie nazionali che provvederanno al suo riconoscimento. European Central Bank, Guideline (EU) 2016/1994 of 4 November 2016. See also Vesala, J. (2016), Public consultation on how to assess institutional protection schemes, ECB https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/instituti_onal/2016-03-31_ips_public_hearing_presentation.pdf

⁵¹ Nell'ambito della riforma del credito cooperativo, introdotta con la legge n. 49 dell'8 aprile 2016, anche le Casse Raiffeisen altoatesine avrebbero dovuto fondersi in un gruppo bancario, con una società per azioni come capofila. Un emendamento a tale legge, approvato a dicembre 2018, ha consentito una deroga per l'Alto Adige, concedendo alle Casse Raiffeisen locali la possibilità di costituire un IPS al posto del gruppo bancario. Raiffeisen Südtirol IPS, è il primo sistema di tutela istituzionale (IPS) in Italia. Le Casse Raiffeisen sono obbligate a fornirsi reciproco sostegno in caso di crisi e a tale scopo la cooperativa ISP monitora costantemente l'andamento dei rischi nel Sistema Raiffeisen e, se necessario, adotta misure preventive per scongiurare difficoltà economiche e prevenire eventuali crisi. Le banche di credito cooperativo aderenti all'IPS Raiffeisen versano un contributo in un fondo di tutela, il cui compito è quello di soccorrere eventuali membri in crisi o in difficoltà economica. Di conseguenza, anche i depositi della clientela presso le Casse Raiffeisen sono protetti e garantiti in misura particolare.

⁵² Art. 113, 7 co., CRR.

⁵³ L'articolo 113, paragrafo 7, lett. e), della CRR stabilisce che l'IPS deve redigere e pubblicare annualmente una relazione consolidata che comprende lo stato patrimoniale, il conto economico, il rapporto sulla situazione il rapporto sui rischi, concernente il

compliance ai requisiti minimi di capitale per l'intero IPS, oltre che a livello individuale⁵⁴. Appartengono a questa tipologia i due IPS tedeschi ad oggi esistenti. La terza e ultima tipologia è quella che prevede l'incorporazione dell'IPS all'interno di un gruppo bancario⁵⁵. In questo caso vanno rispettati i requisiti patrimoniali e di liquidità a livello consolidato, mentre i singoli partecipanti possono ottenere una deroga al rispetto dei requisiti a livello individuale. Inoltre, le quote di minoranza (*minority interest*) in società aderenti all'IPS sono incluse nel *Common Equity Tier 1* (CET1). Tipologie di questo genere di IPS sono presenti in Austria (Erste Group e RZB Group) e in Spagna (Grupo Cooperativo Cajamar). Questa terza categoria è una forma ibrida tra gruppo il bancario tradizionale e l'IPS: i bilanci dei partecipanti sono consolidati nella capogruppo, ma questa non ha nessuna quota di partecipazione nei singoli membri; quindi, è un gruppo solo ai fini della redazione del bilancio e della vigilanza, ma non da un punto di vista giuridico. Anche questa fattispecie, oltre a quella indicata al punto precedente, è stata prevista nel disegno di legge di riforma.

La principale caratteristica degli IPS consiste nella circostanza che tutte le banche mantengono la loro autonomia e non danno origine ad un gruppo bancario consolidato né da un punto di vista della vigilanza né da un punto di vista contabile né da un punto di vista del diritto antitrust.

Tutte le banche aderenti alla "rete" di protezione sono considerate autonomamente e questa conformazione comporta significative differenze, sotto il profilo del trattamento prudenziale e di vigilanza, rispetto ai gruppi bancari consolidati⁵⁶.

La circostanza che l'IPS, non sia considerato nella sua dimensione di gruppo (cioè, a livello consolidato), fa sì che le banche che lo compongono (salvo che raggiungano le dimensioni proprie di una banca

sistema di tutela istituzionale nel suo complesso oppure una relazione che includa lo stato patrimoniale aggregato, il conto economico aggregato, il rapporto sulla situazione e il rapporto sui rischi concernente il sistema di tutele istituzionale nel suo complesso.

⁵⁴ Art. 49, 3 co. CRR. In questo caso il vantaggio ulteriore per gli aderenti è quello di non dedurre dal capitale di vigilanza individuale i titoli di capitale emessi da altri enti partecipanti all'IPS in proprio possesso.

⁵⁵ Art. 84, 6 co., CRR..

⁵⁶ La rete IPS nel suo complesso non è soggetta al regime di risoluzione della BRRD e pertanto non è soggetta all'interferenza dell'SRB in caso di grave crisi dell'IPS. Anche in questo caso, il regime di risoluzione si applica solo ai singoli enti membri, ma non all'IPS nel suo complesso. Le prescrizioni regolamentari relative al bail-in capital si applicano solo a livello dei singoli membri IPS: i requisiti TLAC (art. 92, a, CRR) non si applicano perché i singoli membri IPS non sono generalmente classificati come G-SII e il MREL (art. 45 a, BRRD) specifico dell'ente si applica alle entità soggette a risoluzione su base consolidata del gruppo soggetto a risoluzione, ma i membri IPS non costituiscono un gruppo soggetto a risoluzione ma singole entità soggette a risoluzione.

significant⁵⁷), non vengano più vigilate dalla B.c.e. ma solo dalle Autorità nazionali e che, ad esse, non si applichino gli stress test dell'ABE e né sono sottoposte a un processo di revisione e valutazione prudenziale a livello di gruppo (SREP) da parte della BCE.

Indubbiamente, l'adozione dell'«aggregazione bancaria cooperativa», al posto o in alternativa al gruppo bancario cooperativo, consentirebbe alle b.c.c. italiane di trarne molteplici vantaggi in termini di riduzioni di costi e di compliance⁵⁸.

Infatti, qualora le banche di credito cooperative aderissero ad un Institutional protection scheme verrebbero considerate istituzioni less significant e non sarebbero pertanto assoggettate al meccanismo di vigilanza unico della B.c.e., con la conseguenza che ad esse non si applicherebbero i requisiti prudenziali gravanti sui soggetti di maggiori dimensioni sia a livello globale (G-SIB «global systemically important banks» sia a livello domestico (D-SIB «domestic systemically important banks»).

In Italia, inoltre, l'adozione dell'«aggregazione bancaria cooperativa» (cioè, dell'IPS al quale fa riferimento il disegno di legge) in alternativa al gruppo bancario cooperativo, consentirebbe di riconoscere alle singole b.c.c., una maggiore autonomia gestionale e comporterebbe, tra l'altro, il venir meno degli obblighi a cui sono sottoposte le banche significative.

Tuttavia, anche l'adozione di un IPS ha delle esternalità negative. Purtroppo, data l'ampiezza del tema, non è questa la sede per poterle analizzare in modo compiuto e ci si limiterà, pertanto, solo ad alcuni brevissimi riferimenti.

Un primo aspetto è proprio quella della riduzione dei costi; con il passaggio dalla vigilanza della B.c.e. a quella della Banca d'Italia, le b.c.c. vedrebbero sicuramente ridursi i costi derivanti dalla normativa europea,

⁵⁷ Solo le banche aderenti agli IPS che sono individualmente sufficientemente grandi da rientrare nella vigilanza diretta della B.c.e. nell'ambito dell'MVU (ad esempio, le Landesbanken) sono soggette alla vigilanza sovranazionale nell'unione bancaria.

⁵⁸ L'adesione ad un IPS comporta diversi vantaggi per i partecipanti, oltre a quelli citati nel testo. Così ad es. alle esposizioni verso gli altri partecipanti all'IPS è assegnata una ponderazione per il rischio pari a zero; alle esposizioni verso gli altri partecipanti all'IPS non si applicano i limiti verso le grandi esposizioni, previsto dall'articolo 395, 1 c., CRR; 3) è prevista l'esenzione dalla deduzione di strumenti di fondi propri prevista all'art. 49, 3 co., CRR a fronte della partecipazione di minoranza nell'IPS; 4) possibile una deroga, ex art. 8, 4 co., CRR, all'applicazione dei requisiti di liquidità previsti da Basilea III (*liquidity coverage ratio*, LCR); anche nel caso in cui la dimensione dell'IPS sia tale da renderlo potenzialmente significativo (ossia superiori i 30 miliardi di *assets*) non si applicano i requisiti prudenziali aggiuntivi che invece vertono sugli enti significativi, sia a livello domestico (*domestic systemically important banks*, D-SIB) che globale (*global systemically important banks*, G-SIB).

ma finirebbero per riprendere su di sé gran parte di quei profili organizzativi che, con la costituzione in gruppo, erano stati traslati sulla società capogruppo.

Un secondo profilo è quello per cui la sua struttura organizzativa è sostanzialmente lasciata all'autonomia privata. La CRR non prevede, infatti, dei requisiti specifici per la sua istituzione sebbene, al fine del suo riconoscimento, le linee guida elaborate dalla B.c.e, richiedono espressamente che l'IPS sia in grado di dimostrare di poter offrire un sostegno finanziario sufficiente, nel caso in cui un partecipante si trovi in una situazione di grave difficoltà finanziaria e che debba dotarsi di meccanismi preventivi di early warnig⁵⁹ e debba poter esercitare un'influenza sugli enti partecipanti (ad es. tramite raccomandazioni, multe nel caso di mancato rispetto degli impegni, fino all'espulsione nei casi più gravi) ma non può tuttavia intromettersi nell'autonoma gestione dei singoli istituti, come nel caso dell'attuale gruppo bancario cooperativo, nominando, opponendosi alla nomina o revocando gli amministratori⁶⁰.

Ancora non è specificato quando, e secondo quali modalità, l'IPS deve attivarsi al fine di evitare l'insolvenza ed anche questi aspetti sono lasciati all'autonomia privata ed alla decisione dei singoli membri aderenti all'IPS. L'impegno di protezione non è, infatti, incondizionato.

L'assunzione di un impegno incondizionato comporterebbe implicazioni contabili, richiedendo alle banche di detenere capitale aggiuntivo. Comporterebbe un rafforzamento dei poteri dell'ente gestore,

⁵⁹ L'articolo 113, paragrafo 7, lett. c), della CRR prevede, infatti, che l'IPS debba munirsi di strumenti adeguati e convenuti uniformemente per il monitoraggio e la classificazione dei rischi, fornendo un panorama completo delle situazioni di rischio di tutti i singoli membri del dps nel suo complesso. Deve, inoltre, con cadenza regolare effettuare degli stress test per verificare l'esigenza di ampliare la dotazione di fondi per far fronte ad eventi eccezionali. Il contributo che ogni partecipante deve versare all'IPS deve essere commisurato al suo grado di rischio, misurato attraverso adeguati parametri, al fine di disincentivare l'azzardo morale.

⁶⁰ Già prima di Basilea III si sottolineava sia la tendenza delle b.c.c. e delle piccole banche in generale ad apparire, alla luce della normativa prudenziale, più rischiose delle grandi banche, sia i maggiori costi connessi alla raccolta di capitale sopportati dalle prime, il cui patrimonio di vigilanza era in gran parte formato dalla riserva ex art. 37 t.u.b. e dalla raccolta obbligazionaria; cfr. CUSA, *Il patrimonio di vigilanza delle banche di credito cooperativo*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 2010, p. 186; DI SALVO, *La gestione dei rischi finanziari nelle banche di medie e piccole dimensioni. il caso delle banche di credito cooperativo* in *Coop. cred.*, 2001, 59 ss.; BRANCADORO, *Società di capitali e crisi sistemiche*, Torino, 2019, p. 57 e ss.; Id, *Crisi sistemiche e rilevanza giuridica nelle discipline delle crisi d'impresa*, in https://blog.ilcaso.it/news_788/19-05-19/Crisi_sistemiche_e_rilevanza_giuridica_nelle_discipline_delle_crisi_d-impresa; POGLIAGHI - VANDALI, *Rischio di credito e Basilea II: implicazioni gestionali nell'esperienza di una banca di credito cooperativo* in *Coop. cred.*, 2003, 181 ss..

sia in termini di controllo che di gestione stessa della garanzia (come accade per il gruppo bancario cooperativo).

Questa maggiore libertà della b.c.c. all'interno dell'IPS, e la minor garanzia, si traduce in sostanza in minori controlli minori, sull'attività e sul patrimonio dell'ente aggregato e può amplificare l'azzardo morale, con ripercussioni sulle altre b.c.c. e, soprattutto, sul sistema. Le Landesbank tedesche, durante la crisi finanziaria hanno, infatti, subito ingenti perdite al cui risanamento ha contribuito ripetutamente il Governo nazionale.

La scarsa patrimonializzazione dell'IPS e la mancanza di un penetrante potere di controllo e di intervento, furono proprio le ragioni che indussero il legislatore italiano, in sede di riforma, a preferire la forma del gruppo bancario cooperativo⁶¹.

Terzo aspetto, a mio avviso, il più rilevante di tutti, è legato alla scarsa efficienza del modello per le stesse b.c.c.. Queste, infatti, se vogliono mantenere i privilegi derivanti dall'appartenenza all'I.P.S. sono "condannate" ad una dimensione di nanismo; ad evitare cioè di crescere, ed esser così sottoposte alla vigilanza della B.c.e.. Sul tema delle dimensioni delle b.c.c., si tornerà in seguito.

10. Uno sguardo all'essenza della cooperazione nel credito nel diritto interno. Il localismo: dalle Casse rurali alle b.c.c.

Sin qui si è analizzata la normativa europea e il suo impatto sulle b.c.c. ma il quadro non sarebbe completo se non si procedesse ad una, sia pur minima, ricognizione di quella parte di normativa interna che condiziona più di altre la struttura dimensionale delle b.c.c. italiane.

Storicamente, la cooperazione nel settore credito si afferma nella forma di Cassa Rurale ed Agraria⁶². Si tratta di organizzazioni nate sul

⁶¹ ROSSI, in *Audizione nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge C 2844 di conversione in legge del decreto-legge numero 3 del 2015, recante misure urgenti il sistema bancario e gli investimenti*.

⁶² Le prime Casse rurali nacquero in Germania intorno al XIX secolo e successivamente si diffusero un po' in tutta Europa. In origine erano concepite strutturalmente e funzionalmente come delle piccole cooperative rurali basate perlopiù sulla fiducia personale e sul modesto capitale fondiario degli agricoltori. I soci delle Casse erano piccoli agricoltori, affittuari, coltivatori diretti, che si riunivano per l'esercizio di un'impresa bancaria dalla quale poi attingevano denaro a prestito per le necessità delle loro aziende. Nel tempo le Casse rurali si aprirono anche agli artigiani divenendo Casse rurali e artigiane A. SENIN, voce *Cassa rurale e artigiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano,

finire del diciannovesimo secolo quando, la rivoluzione industriale e la nascita del moderno sistema capitalistico, favorirono l'emergere di tensioni e disuguaglianze alle quali le classi meno abbienti cercarono di dar risposta attraverso l'elaborazione di un modello economico alternativo⁶³.

L'idea alla base era quella di far confluire in un'unica istituzione istanze di natura creditizia ed assistenziale, in modo da ottenere un aiuto reciproco, proprio di una comunità che nasce e si sviluppa «dal basso» e di un sistema di interessi non in conflitto tra loro⁶⁴. Anche se inizialmente non era loro imposto di perseguire uno scopo mutualistico, con l'introduzione del T.u.c.r.a. (R.D. 26 agosto 1937) le Casse rurali e artigiane furono obbligate a perseguire lo scopo mutualistico⁶⁵ e furono assoggettate a penetranti i controlli e a limiti all'operatività creditizia⁶⁶.

Già all'epoca, la normativa prevedeva una stretta correlazione fra territorio e qualità dei soci. Infatti, una certa percentuale dei soci doveva appartenere alla categoria degli agricoltori o degli artigiani attivi nel territorio in cui operava la Cassa (art. 4) e veniva inoltre limitata al 25% dei depositi, la possibilità di effettuare operazioni bancarie con soggetti esterni alla compagine sociale (art. 15). Le Casse rurali potevano inoltre operare solo nel territorio nel quale la Cassa aveva la propria sede (art. 21 T.u.c.r.a.).

VI, 1960. 1960; G. PRESTI, *Dalle casse rurali artigiane alle banche di credito cooperativo*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 1994, p. 167.

⁶³ Così G. TATARANO, *La nuova impresa cooperativa*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. CICU, F. MESSINEO e L. MENGONI, oggi da P. SCHLESINGER, Milano, 2011, p. 52-53 secondo cui le ragioni della nascita della cooperazione imprenditoriale vanno individuate «nel crescente disagio sociale serpeggiante, dopo la rivoluzione industriale, tra i ceti economicamente subalterni, causato, tra l'altro, dalle ferree regole economiche capitalistiche, vigenti in quel momento storico».

⁶⁴ Se nelle città, la cooperazione assume maggiormente una connotazione industriale, è soprattutto nelle campagne che, la cooperazione nel settore del credito, si afferma. Nelle comunità rurali, infatti, a causa dell'estrema difficoltà di accedere al credito, i piccoli contadini ben difficilmente riuscivano a reperire i mezzi economici per emanciparsi dal sottosviluppo e dalla proletarizzazione del lavoro di bracciante.

⁶⁵ Preme peraltro evidenziare come alle Casse non sia stato inizialmente imposto il perseguimento dello scopo mutualistico, elemento che invece ne segna i tratti distintivi a partire dal 1937, quando, con il Regio Decreto 23 agosto 1937, n. 1706 (c.d. T.U.C.R.A.), si va a definire normativamente le Casse attribuendo alle stesse gran parte di quelle caratteristiche tipologiche che sono corollari tradizionali del principio mutualistico - quali il voto capitaro, la variabilità del capitale, la democraticità - che ne fanno un "modello operativo della imprenditorialità bancaria" che si evolve, attraverso molteplici riforme ma senza soluzione di continuità, fino alla Banca di credito cooperativo che conosciamo antecedentemente alla Riforma del 2016.

⁶⁶ Il T.u.c.r.a. poneva tuttavia forti limitazioni all'operatività bancaria delle Casse rurali e artigiane e non consentiva loro di competere alla pari con gli altri istituti bancari (cfr. art. 14 T.u.c.r.a.).

Con l'introduzione del codice del 42 e con l'emanazione di un'apposita sezione riservata alle società cooperative, si ebbe un primo significativo cambiamento. Infatti, a seguito delle innovazioni apportate al codice civile, anche le Casse rurali artigiane furono obbligate ad assumere la forma di società cooperativa a responsabilità illimitata (ex art. 2513 c.c.) o quella di società cooperativa a responsabilità limitata (di cui all'art. 2514 c.c.)⁶⁷.

L'ultima evoluzione delle Casse rurali si ebbe con la l. 59/1992 e con il d.lgs. 481/1992. Con tali provvedimenti fu imposto alle Casse di mutare la loro denominazione da Cassa rurale e artigiana in Cassa di credito cooperativo e furono ampliati sia i limiti posti alla composizione sociale che all'area di operatività della banca.

In particolare, fu abrogato l'art. 4 del t.u.c.r.a. per il quale i 4/5 dei soci dovevano appartenere alle categorie degli agricoltori o degli artigiani e fu stabilito che il possesso dello status di socio era legato esclusivamente all'esser residenti nel luogo in cui la banca operava.

Il percorso storico e normativo delle Casse rurali ha contribuito a delineare i caratteri essenziali della mutualità cooperativa che saranno successivamente ripresi nella disciplina delle banche di credito cooperativo contenuta nel t.u.b..

Le banche di credito cooperativo, infatti, derivano la gran parte dei loro elementi caratterizzanti dalle Casse rurali, delle quali hanno mantenuto sia la funzione economico sociale di supporto alle economie locali, sia la forma giuridica, sia le peculiarità organizzative quali: l'appartenenza dei soci al medesimo territorio della banca, la sussistenza di limiti all'operatività con soggetti diversi dai soci, le restrizioni territoriali all'esercizio dell'attività bancaria, i limiti alla tipologia di operazioni bancarie e finanziarie esercitabili e i limiti alla distribuzione degli utili⁶⁸.

Come per le Casse rurali anche per le b.c.c. il localismo (unitamente alla mutualità) costituisce un elemento costitutivo del carattere causale e strutturale, la cui funzione di ausilio alla crescita e allo sviluppo delle realtà locali l'hanno da sempre accompagnata nella sua storia.

⁶⁷ Prima di tale data il T.u.c.r.a. stabiliva che tali società dovevano esser costituite come cooperativa garanzia illimitata con la forma giuridica delle società in nome collettivo o come cooperative a garanzia limitata con la forma giuridica delle società per azioni.

⁶⁸ Inoltre, in quanto cooperative, riprendono le peculiari regole organizzative proprie dell'impresa cooperativa quali, ad esempio: il principio del voto capitarario, il principio della porta aperta, il principio della variabilità del capitale sociale, il valore minimo e massimo delle azioni e i limiti quantitativi alla partecipazione detenibile.

Il principio permea l'essenza stessa delle b.c.c. e ne influenza sia la struttura (c.d. «localismo corporativo») che l'operatività stessa (c.d. «localismo operativo»)⁶⁹.

La normativa prevede, infatti, che le banche di credito cooperativo debbono erogare il credito prevalentemente nei confronti dei propri soci e questi, a loro volta, debbono obbligatoriamente risiedere, o avere sede, o operare con carattere di continuità nel territorio di competenza della banca⁷⁰. L'unione di questi due elementi fa sì che, gli impieghi siano, di norma, concessi prevalentemente a soggetti attivi sul territorio in cui la banca opera. Come è stato, giustamente rilevato, attraverso il diritto bancario il territorio di competenza di ciascuna b.c.c. diventa il necessario legame tra scopo astrattamente mutualistico e scopo concretamente mutualistico⁷¹.

Se il localismo è un elemento coesistente della mutualità bancaria e come tale va preservato, è vero anche che detto principio va aggiornato e adeguato ai tempi, non tanto sotto il profilo della sua validità storica quanto soprattutto sotto il profilo della sua ampiezza.

Il T.u.b. non individua la zona all'interno della quale la banca opera preferendo affidare il compito di individuare i criteri per la determinazione delle aree di competenza di ogni singola banca, all'autorità regolatoria e le istruzioni di vigilanza di Banca d'Italia⁷², definiscono, a loro volta, zona di competenza territoriale, «il territorio entro il quale le banche di credito cooperativo acquisiscono i soci, assumono i rischi nei confronti della clientela e aprono o trasferiscono le succursali».

La zona di competenza territoriale secondo le istruzioni di vigilanza ricomprende i comuni ove la banca ha le proprie succursali nonché i comuni ad essi limitrofi. La Banca d'Italia ha precisato, inoltre, che fra tutti questi comuni deve esistere contiguità territoriale anche se possono essere previste sedi distaccate caratterizzate dal fatto di essere insediate in comuni non ricompresi nella zona di competenza territoriale, come descritta in precedenza. Spetterà poi allo statuto della banca individuare nel concreto la zona di operatività territoriale; zona che, di

⁶⁹ L'espressione «localismo corporativo» e «localismo operativo» è di G. OPPO, *Credito cooperativo e testo unico sulle banche*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, II, p. 35

⁷⁰ Così l'art. 35 T.u.b., la stessa disposizione prevede inoltre che: «La Banca d'Italia può autorizzare, per periodi determinati, le singole banche di credito cooperativo a una operatività prevalente a favore di soggetti diversi dai soci, unicamente qualora sussistano ragioni di stabilità».

⁷¹ Così E. CUSA, *Lo scopo mutualistico delle banche di credito cooperativo*, in *Banca, borsa, titoli di credito*, 2008, p. 455.

⁷² Circolare n. 229 del 1999, Titolo VIII, Capitolo I, Sezione I.

norma, ricomprende i comuni ove la banca ha le proprie succursali nonché i comuni ad essi limitrofi⁷³.

L'autorità di vigilanza ha, a tal proposito, stabilito che per l'apertura di sedi distaccate è necessario che la b.c.c.: a) abbia posto in essere nel nuovo comune nei comuni a questo limitrofi una rete di rapporti con la clientela residente o operante e abbia raccolto almeno 200 adesioni da parte di nuovi soci; b) sia in linea con la disciplina in materia di coefficienti patrimoniali obbligatori; c) abbia una situazione organizzativa di un sistema dei controlli interni adeguati in relazione ai rischi connessi alle differenti caratteristiche delle nuove piazze di insediamento.

11. Il localismo nella legge di riforma del credito cooperativo

Da quanto detto, è chiaro che oggi l'ambito di operatività delle b.c.c. è sicuramente più ampio rispetto a quello che, in passato, era l'ambito territoriale nel quale potevano operare le Casse rurali ed artigiane.

Tuttavia, in centocinquanta anni, nonostante il contesto economico sia mutato profondamente ed i mercati siano divenuti globali, l'evoluzione che il localismo bancario ha conosciuto è stata quella di estendere l'ambito operativo dal comune di appartenenza, com'era per le Casse rurali, ai comuni limitrofi.

Forse un po' poco.

Ancora oggi, nonostante l'ampliamento delle zone di operatività potenziale, permane la regola che non consente, alle b.c.c. di estendere la loro influenza su base regionale o, come avviene per le altre tipologie di banche, di collocare liberamente sull'intero territorio nazionale succursali in base a valutazioni strategico-imprenditoriali effettuate dagli amministratori.

È la stessa a normativa regolamentare che scoraggia e rendere difficoltosa l'apertura di nuove sedi distaccate, prevedendo tra l'altro (in

⁷³ L'autorità di vigilanza ha stabilito che per l'apertura di sedi distaccate è necessario che: a) la b.c.c. abbia posto in essere, nel comune o nei comuni a questo limitrofi, una rete di rapporti con la clientela residente ed operante ed abbia raccolto almeno 200 adesioni da parte di nuovi soci; b) sia in linea con la disciplina in materia di coefficienti patrimoniali obbligatori; c) abbia una situazione organizzativa ed un sistema di controlli interni adeguati in relazione ai rischi connessi alle differenti caratteristiche delle nuove piazze di insediamento M. BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, 2017, p. 161.

modo contraddittorio) che per aprirne una, la singola B.c.c. deve aver prima preconstituito una rete di rapporti significativi con i residenti quando, al tempo stesso, tale requisito è fortemente ostacolato dalle Istruzioni di vigilanza, che limitano l'operatività con soggetti estranei all'area territoriale di insediamento della b.c.c.⁷⁴.

Tale scelta politico legislativa di continuare a circoscrivere, sia pur con minor rigidità che in passato, l'area territoriale di operatività non è priva di effetti sull'esercizio dell'attività bancaria e, per quanto qui di interesse, sulla minor efficienza nella sopportazione dei costi e nella generazione di economie di scala, non da ultimo, quelle relative ai costi derivanti dalla conformità regolamentare.

L'individuazione di un limite di operatività su base territoriale (intercomunale) impedisce alle b.c.c. di crescere sotto il profilo dimensionale e le espone alle crisi sistemiche che colpiscono il territorio o i distretti industriali ivi esistenti. Il che, anche in una logica di diversificazione del rischio territoriale, mi farebbe propendere per una modifica di detto vincolo.

Con ciò non si vuol sostenere che le b.c.c. debbano fare a meno del localismo, perché ciò contrasterebbe con la loro storia e farebbe perdere alle b.c.c. il contatto con il territorio e, soprattutto, il rapporto con i propri soci, intesi quali membri appartenenti alla medesima comunità dell'istituto di credito⁷⁵ ma, come si è soliti dire, in medio stat virtus e, fra una difesa ad oltranza dello status quo ed una modifica nel senso di ampliamento della zona di operatività alla regione o a macroregioni quest'ultima alternativa andrebbe, a mio avviso, preferita⁷⁶.

Purtroppo, il legislatore, anche nella recente legge di riforma del settore ha, sulla spinta di istanze corporativistiche e fra i timori della dottrina, contribuito a render ancora più inespugnabile l'operatività ristretta delle b.c.c.⁷⁷.

⁷⁴ Così F. BELLI - F. MAZZINI, *Le banche di credito cooperativo verso una nuova mutualità? Il localismo*, in *Dir. banca e mercato finanziario*, 1996, p. 456.

⁷⁵ In tal senso R. VECCHI, *Le banche di credito cooperativo: realtà e prospettive*, in *Soc.*, 1997, p. 764.

⁷⁶ Consentendo finanche la possibilità di operare in zone profondamente diverse fra loro.

⁷⁷ Tutto ciò, è frutto di un equilibrio politico/normativo che ha portato alla creazione dei gruppi bancari, e contribuisce al congenito nanismo delle b.c.c. (rafforzato anche dalle disposizioni della Banca d'Italia). Il gruppo bancario cooperativo, infatti, a differenza di quanto accade per gli altri gruppi bancari, non persegue una vera e propria strategia di gruppo, ma nasce come una "concentrazione regolamentare" finalizzata alla gestione mutualistico/consortile della garanzia comune e una interlocuzione unica con gli organi della vigilanza in tema si rinvia a D. GIORDANO, *Il gruppo bancario cooperativo. Qualificazione, rimedi e tutele societarie*, Giappichelli, 2014.

Ed infatti, il legislatore della riforma, al fine di arginare il pericolo di una mutazione dell'essenza mutualistica che anima il gruppo⁷⁸, ha previsto, alcune guarentigie, disponendo che la capogruppo, nello svolgimento della propria attività ed in particolar modo nell'esercizio dei propri poteri non debba, svolgere azioni in contrasto con lo scopo che sta alla base delle b.c.c. e debba rispettare il principio di territorialità.

La capogruppo così non potrà ad esempio, adottare misure organizzative tali da restringere ulteriormente il già ristretto margine operativo attribuito alle singole b.c.c. e, meno che mai, ampliare indirettamente i margini attribuiti ad altre b.c.c. del gruppo a danno di altri associati che abbiano, ad esempio, territori contigui ostacolando così progetti di fusione o di riorganizzazione imprenditoriale del gruppo.

L'idea del gruppo bancario cooperativo, quale gruppo costituito da piccole banche territoriali, la si legge anche nella previsione⁷⁹ che ammette la possibilità di costituire dei sottogruppi territoriali, cioè, dei gruppi fra b.c.c. operanti, però, sempre nel comune indicato nell'atto costitutivo e in quelli ad esso limitrofi⁸⁰. Nel T.u.b., insomma, non viene

⁷⁸ Il profilo del localismo, oltre ad essere un dato caratterizzante delle banche di credito cooperativo, è stato anche il profilo maggiormente oggetto di attenzione da parte di quella dottrina che ha fortemente criticato le scelte operate dal legislatore con la costituzione del gruppo bancario. In particolare, la principale obiezione che viene mossa, è quella secondo cui, nel gruppo bancario cooperativo, il carattere del sostegno all'economie locali, finirebbe per perdere la sua connotazione essenziale. Ciò sarebbe dovuto, in particolare, all'ampiezza territoriale del gruppo territoriale, che raccoglie nel suo insieme banche collocate in territori molto distanti fra di loro e con caratteristiche profondamente differenti; e alla distanza fra il centro direzionale (la capogruppo) e le singole realtà locali rappresentate dalle banche affiliate. In tal senso F. CAPRIGLIONE, *Per un nuovo trade off tra localismo e stabilità*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2018, (supplemento al n. 3), p. 9; secondo cui, «a ben considerare, tuttavia, la nuova figura soggettiva ipotizzata dalla legge n. 49 incide negativamente sulla prerogativa di una 'specificità operativa' orientata al territorio, nella quale è valorizzato l'apporto partecipativo dei soci dell'ente creditizio. Ed invero detta peculiarità sembra destinata a venir meno in quanto la struttura del gruppo opera uno spostamento dell'asse decisionale del governo dalla persona del socio all'azione della capogruppo; si sposta, quindi, il centro decisionale delle strategie bancarie in una sede lontana dai territori di riferimento delle B.C.C. che aderiscono al gruppo» nello stesso senso anche S. AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation europea e scelte politico-legislative nazionali*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2016, I, p. 255 e V. LEMMA, *Territorio e mutualità nei bilanci*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2018, p. 159 secondo cui si dovrà comunque «cercare di evitare il degrado delle singole b.c.c. a diramazioni di un centro decisionale lontano dai clienti (e, quindi, distante dalle loro esigenze)».

⁷⁹ Art. 37 bis, lett. c bis, T.u.b..

⁸⁰ Per quanto concerne i sottogruppi, il Testo Unico e, in maniera ancora più specifica, le Disposizioni di vigilanza per le banche richiedono una precisa composizione degli stessi: in particolare, ogni sottogruppo deve fare capo ad una banca costituita in forma di s.p.a., sottoposta alla direzione e al coordinamento della capogruppo del gruppo bancario cooperativo. Il gruppo è inoltre composto dalle banche di credito cooperativo

lasciata, neppur lontanamente intravedere la possibilità di costituire banche cooperative regionali o prevedere meccanismi volti a favorirne la costituzione attraverso procedimenti di aggregazione nonostante, le b.c.c. che fanno parte di un sottogruppo, abbiano la «sede legale in una stessa regione o in regioni limitrofe»⁸¹.

12. Conclusioni

Da quanto sin qui detto, è chiaro che le b.c.c. siano alla ricerca di un punto di equilibrio che permetta loro di conciliare le caratteristiche storiche (mutualità, localismo e servizio al territorio) con la nuova cornice disegnata dalla Bank Union e dal Single European Rulebook. Con la riforma del credito cooperativo e l'introduzione del gruppo bancario cooperativo, le b.c.c. italiane, sono state catapultate da una dimensione domestica ad una dimensione comunitaria. Il gruppo bancario cooperativo viene infatti considerato una large institution e, nel sistema del SSM viene qualificato come banca significant, con la conseguenza che, ad esso, e a cascata a tutte le società del gruppo, dovranno essere applicate le regole più severe predisposte dal c.d. *CRD package* e dalle relative norme di attuazione.

Chi si è occupato del tema, si è soffermato soprattutto sull'analisi della normativa europea cercando soluzioni interpretative che potessero, in qualche modo allentare gli effetti. Si è così appuntata l'attenzione sulla regola del consolidamento al vertice cercando di disapplicarla per i gruppi bancari cooperativi o, ancora, si è fatto ricorso al principio di

che hanno aderito al contratto di coesione e che risultano essere soggette, congiuntamente alla banca appena sopra citata, a direzione e coordinamento della medesima capogruppo; ad esse si aggiungono eventualmente anche le società bancarie, finanziarie e strumentali controllate dalla sub-holding.

È chiaro che tale previsione non permette alle b.c.c. di aderire al gruppo bancario cooperativo in maniera indiretta, attraverso quindi l'adesione al sottogruppo territoriale il quale, per mezzo della sub-holding, potrebbe esercitare il controllo sulle stesse. Esse, infatti, si trovano costrette ad aderire al contratto di coesione direttamente con la capogruppo del gruppo bancario cooperativo, come specificato non solo dall'art. 33, co. 1-bis, t.u.b., ma anche dall'art. 37-bis, co. 1, lett. a) e b), t.u.b.. In tema, ma prima della legge istitutiva del gruppo bancario cooperativo, M. LAMANDINI, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo bancario regionale*, in *Giur. comm.*, 2015, I, 56; V. TROIANO, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo*, in *Riv. Trim, diritto dell'economia*, 2015, p. 110; M. PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, in *Riv. Trim, diritto dell'economia*, 2015, p. 70.

⁸¹ BANCA D'ITALIA, *Dip. Vigilanza*, Parte terza, Cap. 5, Sez. II, par. 4.

proporzionalità per mitigare gli effetti di una disciplina ritenuta troppo gravosa, sino a spingersi sulla via di una revisione normativa che, nei fatti, azzerasse l'intervento riformatore e che adottasse al suo posto un differente modello organizzativo riconducibile agli schemi di protezione istituzionale di cui all'art. (113, 7° c., CRR) anziché quello, degli enti permanentemente affiliati ad un organismo centrale (di cui all'art.10 CRR), al quale invece il legislatore italiano si era ispirato.

Si tratta di soluzioni, come visto, interessanti ma di difficile praticabilità per le quali resta, a mio avviso, l'interrogativo di fondo: è veramente questo ciò di cui hanno bisogno oggi le B.c.c. italiane o, la loro sofferenza, deriva da altro?

Prima di affrontare il tema, va rimarcato che l'introduzione del gruppo bancario cooperativo non ha portato con sé solo (asseriti) profili negativi.

Certamente la repentinità e la radicalità dell'intervento (come, per altri versi, accaduto anche per la riforma delle banche popolari) ha comportato la necessità per le b.c.c. di misurarsi con i cambiamenti che la nuova architettura europea richiedeva e, se il disorientamento, le problematiche organizzative e le resistenze hanno inizialmente ostacolato il processo riformatore, nel tempo tuttavia, i gruppi bancari cooperativi hanno consolidato i loro processi sia con le autorità di vigilanza sia con le banche di credito cooperativo passando così dalla fase di implementazione della normativa europea nei loro processi, all'avocazione a livello di capogruppo di molte funzioni, con una conseguente minore pressione esercitata sulle banche di credito cooperativo.

La strutturazione sotto forma di gruppo ha, infatti, fatto venire meno la vigilanza che prima veniva esercitata direttamente dalla Banca d'Italia⁸² sulle singole b.c.c. e ciò perchè, con la costituzione in gruppo, la società capogruppo ha assunto il ruolo di interfaccia sia con la B.c.e.⁸³ sia

⁸² Oggi la competenza della Banca d'Italia, in tema di gruppi cooperativi è limitata ad alcune funzioni, quali ad esempio la normativa sull'antiriciclaggio e quella

⁸³ Si pensi, ad esempio, alla riduzione di alcuni adempimenti in capo alle singole banche affiliate (non più resoconti Icaap/Ilaap a livello individuale, procedimento unico di capogruppo per l'esternalizzazione delle funzioni operative essenziali o importanti) gestiti oggi direttamente dalla capogruppo, oppure alla disciplina specifica e semplificata *fit and proper*. La Banca d'Italia ha infatti introdotto una disciplina speciale in materia di requisiti di capitale e *corporate governance* applicabile alle sole b.c.c. In particolare, stato eliminato l'obbligo, a carico delle b.c.c., di preparare i resoconti in materia di ICAAP e ILAAP, poiché questa attività eseguita direttamente dalla capogruppo a livello consolidato, cfr. Banca d'Italia, *Disposizioni di vigilanza per le banche*, 34° aggiornamento. Così G. FRACALOSSO, *La proporzionalità nel gruppo bancario cooperativo e il ruolo della capogruppo*, p. 193 (*postfazione*), al volume di M. ARRIGONI - E.R. RESTELLI, *Credito cooperativo e proporzionalità nel diritto bancario europeo*,) pubblicazione a cura del

con la Banca d'Italia che con l'Autorità di risoluzione, con conseguente alleggerimento degli obblighi informativi a carico delle singole b.c.c.⁸⁴.

Fra i vantaggi derivanti dalla costituzione del gruppo vi è anche la possibilità di effettuare delle economie di scala e di scopo non perseguibili dalle singole B.c.c. che consentono di ottenere condizioni che non sarebbero ottenibili dalle B.c.c. singolarmente⁸⁵.

Tutti obiettivi che non sarebbero raggiungibili in un contesto di piena autonomia delle singole banche aderenti⁸⁶.

L'organizzazione sotto forma di gruppo ha inoltre contribuito a render più efficiente la gestione manageriale del raggruppamento⁸⁷.

La qualità dei controlli operati dalla capogruppo e i maggiori poteri di intervento ad essa spettanti hanno inoltre permesso di migliorare molto la *moral suasion* per le situazioni che si sono presentate soprattutto nella fase di transizione. Tralascio volutamente (avendone fatto un richiamo in precedenza) di soffermarmi sulla maggior sicurezza che la riforma e il sistema della garanzia incrociata, ha conferito al gruppo bancario cooperativo.

Centro di ricerca sul credito cooperativo università cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2024.

⁸⁴ Inoltre, è stato espressamente previsto che, in deroga alle disposizioni di carattere generale in materia, «spetti alla sola capogruppo, il compito di presentare una relazione unitaria relativa ai controlli svolti sulle funzioni essenziali o importanti esternalizzate al di fuori del gruppo evidenziando in particolare le carenze eventualmente riscontrate e le conseguenti azioni correttive». Il contenuto della relazione deve, però, essere preventivamente portato a conoscenza degli organi di amministrazione e controllo delle singole bcc prima che la relazione sia approvata. Così le *Disposizioni di vigilanza sulle banche*, Circolare 285/2013, parte terza, Cap 6, Sez. 2, Par. 2.

⁸⁵ Si pensi ad esempio alle operazioni di cartolarizzazione dei crediti non performing, così come non bisogna sottovalutare i vantaggi finanziari di un rating positivo di gruppo del miglioramento degli indici complessivi frutto del miglioramento di quelli di ogni banca dell'ente. Cassa Centrale banca così come ICREA Banca, grazie anche agli stimoli ricevuti nel procedimento di SREP, hanno progressivamente adeguato i propri requisiti patrimoniali migliorando le performance di anno in anno.

⁸⁶ G. MAINO, *Alla ricerca della proporzionalità perduta*, p. 188, (postfazione) al volume di M. ARRIGONI e E.R. RESTELLI, *Credito cooperativo e proporzionalità nel diritto bancario europeo*, pubblicazione a cura del Centro di ricerca sul credito cooperativo università cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2024

⁸⁷ Infatti, il gruppo bancario cooperativo si sta invece mostrando sempre più, non solo strumento funzionale alle esigenze della vigilanza, ma anche uno strumento di mercato sia nell'indirizzare le banche aderenti verso i modelli di business più profittevoli, sia nel gestire in modo mutualistico una serie di rischi (ad esempio nel credito, nel l'antiriciclaggio nella compliance) nonché nel creare condizioni per abbattere costi tecnologici amministrativi di marketing. Inoltre, di grande rilievo il ruolo dei gruppi nel creare le condizioni contrattuali e commerciali per esempio nella bancassicurazione, nel credito al consumo, nei sistemi di pagamento.

Sicché oggi, non credo francamente, che esista una sola b.c.c. disponibile a tornare indietro e riprendere su di sé l'intero carico regolamentare e di vigilanza che, in precedenza, sotto il controllo della Banca d'Italia veniva gestito direttamente dal singolo istituto bancario e che, oggi, nella dimensione di gruppo viene gestito dalla capogruppo.

Tornando al tema dal quale siamo partiti, il principale problema lamentato dalle b.c.c. sembra esser quello dei costi, i quali, per quanto vengano distribuiti all'interno del gruppo, finiscono, pur sempre, per esser scaricati sulle singole b.c.c. e per gravare sui loro magri bilanci. Ma se la conformazione alla normativa regolamentare europea grava, in modo pressoché eguale, su tutti perché allora i gruppi bancari cooperativi li sopportano meno, tanto da veder messa in pericolo la loro stessa permanenza sul mercato?

La risposta sta nella fragilità delle banche che si riconoscono nel gruppo bancario cooperativo, il quale, a differenza dei grandi gruppi bancari, è costituito da un elevatissimo numero di piccole banche (ben 114 b.c.c. per il solo gruppo Banca ICCREA e 65 per Banca Cassa Centrale), con una ristretta operatività territoriale e con una limitata ampiezza nella raccolta e negli impieghi.

Per dirla con una metafora il gruppo bancario cooperativo è un ciclope dalle gambe fragili e sottili e, sebbene le b.c.c., tutte insieme, siano in grado di garantire la solvibilità del raggruppamento (sia pur nei limiti del c.d. «free capital»⁸⁸), individualmente non sono in grado di sostenere la concorrenza dei grandi gruppi sull'incidenza dei costi marginali.

Se questo è, allora, la soluzione va cercata sotto il profilo dell'organizzazione, più che in una improbabile (anche se, sempre ben accetta) riduzione dei costi di compliance europei o al ricorso ad uno schema di tutela istituzionale (IPS)⁸⁹.

Il futuro delle b.c.c. passa attraverso il loro rafforzamento patrimoniale che nel caso delle b.c.c. italiane significa concentrazione fra imprese. Tuttavia, ed è questo il nodo del problema, nel caso delle b.c.c. il procedimento di aggregazione territoriale è normativamente ostacolato ed impedito, sì che sarà difficile immaginarlo se non passando attraverso il ripensamento di quei limiti culturali, storici e normativi che ne hanno ostacolato la realizzazione.

Limiti che, come si è visto, vanno rinvenuti, in via generale in un anacronistico modo di concepire il principio di territorialità e nei vincoli

⁸⁸ Sul concetto di «free capital» si veda V. PINTO, *Il sistema della garanzia in solido nel gruppo bancario cooperativo*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 2018, 461 ss..

⁸⁹ Non è l'efficienza economica o il modello di business a penalizzare il gruppo bancario cooperativo sotto il profilo della concorrenza con gli altri gruppi, ma è la sua struttura organizzativa fatta da tantissime piccole banche operanti su territori profondamente ristretti e legata a doppio filo al territorio sul quale operano.

normativi che danno concretezza a dette premesse culturali e impediscono alle b.c.c. di rafforzare il loro diverso modello di business e di competere in modo efficiente sul mercato.

Domenico Giordano