

## *Capitolo Primo*

# L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA CREDITIZIO COOPERATIVO

SOMMARIO: 1.1. Le casse rurali. – 1.2. Le banche di credito cooperativo. – 1.3. La crisi del 2007 e il suo impatto sul sistema bancario e cooperativo. – 1.4. La nuova architettura della vigilanza europea e la riforma del credito cooperativo.

### 1.1. *Le casse rurali*

La cooperazione nel settore del credito si è affermata nella primigenia forma di cassa rurale ed agraria<sup>1</sup>. Si trattava di organizzazioni nate sul 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 alternativo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>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 per lo più 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. SENIN, voce *Cassa rurale e artigiana*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960; PRESTI, *Dalle casse rurali artigiane alle banche di credito cooperativo*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 1994, 167.

<sup>2</sup>Così TATARANO, *La nuova impresa cooperativa*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da Cicu, Messineo, Mengoni, oggi da Schlesinger, Milano, 2011, 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».

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 loro.

Se nelle città, la cooperazione assunse maggiormente una connotazione industriale, è soprattutto nelle campagne che, la cooperazione nel settore del credito, si affermò.

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. In questo periodo, oltre all'affermazione di ideologie di stampo socialista, un contributo importante alla nascita ed all'affermazione delle Casse rurali, venne anche dalla dottrina cattolica a seguito della pubblicazione, nel 1982, dell'Enciclica *Rerum Novarum* di Papa Leone XIII.

L'enciclica, infatti, sollecitando i cattolici all'azione sociale e alla istituzione di forme di tipo solidaristico per vincere la solitudine e l'emarginazione dei più poveri, divenne presto il manifesto dell'ampio e diffuso movimento a sostegno della cooperazione nel credito ispirata dal Magistero ecclesiale. Da quel momento in poi, le Casse Rurali cattoliche iniziarono a diffondersi capillarmente ovunque in Italia, tanto da esser presenti in quasi tutti i comuni<sup>3</sup>.

A partire dal 1937, le casse Rurali ed Agrarie, si distinsero, rispetto agli istituti bancari tradizionali, per il perseguimento dello scopo mutualistico<sup>4</sup> e furono assoggettate a penetranti controlli e a limiti all'operatività creditizia<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Alla diffusione delle casse rurali diede un contributo rilevante anche l'opera di sacerdoti illuminati (come, ad es., don Lorenzo Guetti, don Luigi Sturzo, don Carlo De Cardona, ecc.) e esponenti di spicco della cultura cattolica dell'epoca. Su tutti, l'economista Giuseppe Toniolo (successivamente proclamato Beato da Papa Benedetto XVI del 2012).

<sup>4</sup> 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 r.d. 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 capitario, 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.

<sup>5</sup> Le Casse rurali erano infatti sottoposte al Testo unico casse rurali e artigiane (T.u.c.r.a, r.d. 26 agosto 1937) ed erano obbligate ad inserire nella denominazione sociale l'indicazione di cassa rurale. Era inoltre previsto che almeno 30 soci dovevano appartenere alla categoria degli agricoltori o degli artigiani attivi nel territorio in cui operava la cassa (art. 4) e veniva

Con l'introduzione del codice del 1942 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.*)<sup>6</sup>.

L'ultima evoluzione delle casse rurali si ebbe con la l. n. 59/1992 e con il d.lgs. n. 481/1992. Con tali provvedimenti fu imposto alle casse di mutare la loro denominazione da cassa rurale e artigianale 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.

## *1.2. Le banche di credito cooperativo*

Le banche di credito cooperativo derivano infatti 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

---

inoltre limitata al 25% dei depositi, la possibilità di effettuare operazioni bancarie con soggetti esterni alla compagine sociale (*art. 15*). L'area di operatività era inoltre limitata al territorio in cui la cassa aveva la propria sede (*art. 21*).

Tuttavia, le disposizioni maggiormente contestate riguardavano le restrizioni operative poste all'attività bancaria contenute all'*art. 14* T.u.c.r.a. che non consentivano alle casse rurali e artigiane di competere alla pari con gli altri istituti bancari.

<sup>6</sup>Prima di tale data il T.u.c.r.a. stabiliva che tali società dovevano esser costituite come cooperativa a 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.

bancaria, i limiti alla tipologia di operazioni bancarie e finanziarie esercitabili e i limiti alla distribuzione degli utili.

Inoltre, in quanto cooperative, riprendono le peculiari regole organizzative proprie dell'impresa cooperativa quali, ad esempio: il principio del voto capitario, 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 legislatore del t.u.b. fa delle banche cooperative, al pari degli altri enti creditizi, delle banche universali, la cui attività imprenditoriale consiste nella raccolta del risparmio tra il pubblico e nell'erogazione del credito (art. 10 t.u.b.); gli unici limiti, posti dall'autorità di vigilanza riguardano alcune restrizioni in tema di attività di negoziazione di valori mobiliari per conto terzi e all'attività in derivati<sup>7</sup> e limitazioni alla detenzione, da parte delle banche di credito cooperativo, di partecipazioni in altre società<sup>8</sup>. Al di là di ciò le b.c.c., fermi i limiti (ma anche i potenziali vantaggi) connessi alla loro struttura sono, nelle intenzioni del t.u.b., le banche che operano ad armi pari, con gli altri istituti bancari, nel mercato del credito. Come è stato efficacemente

---

<sup>7</sup>Le Istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia (circolare n. 229 del 1999, Titolo VIII, Cap. I, Sez. III) dispongono che «lo statuto delle banche di credito cooperativo prevede che: l'attività di negoziazione di valori immobiliari per conto terzi, se autorizzata, può essere svolta solo a condizione che il committente anticipi il prezzo in caso di acquisto o consegna preventivamente i titoli in caso di vendita; b) nell'esercizio dell'attività in cambi e nell'utilizzo di contratti a termine e di altri prodotti derivati le banche di credito cooperativo non assumono posizioni speculative. Le banche contengono la propria posizione netta aperta in cambi entro il 2% del patrimonio di vigilanza; esse possono offrire contratti a termine (su titoli e valute) ed altri prodotti derivati purché tali operazioni realizzino una copertura di rischi connessi ad altre attività». Tuttavia, come rileva CASTIELLO, *Le istruzioni della Banca d'Italia emanate ai sensi dell'articolo 35, secondo comma T.U.*, in *Codice commentato delle banche di credito cooperativo*, a cura di Castiello, Roma, 1995, 478 si tratta di limitazioni, ispirate da esigenze di vigilanza prudenziale in gran parte connesse alle caratteristiche proprie di tali tipologie di banche.

<sup>8</sup>In particolare, le istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia (circolare n. 229 del 1999, Titolo VIII, Cap. I, Sez. III) consentono alle b.c.c. di detenere partecipazioni in altre società. Le b.c.c., infatti, possono assumere: a) partecipazioni in banche, società finanziarie e imprese che svolgono attività assicurativa in misura non superiore al 20% del capitale della società partecipata. È comunque preclusa la detenzione, anche indiretta, di partecipazioni di controllo; ivi compresa la detenzione congiunta di una partecipazione di controllo che attribuisca alla b.c.c. una influenza determinante nella gestione della società partecipata; b) partecipazioni in società strumentali; c) partecipazioni in società non finanziarie purché il valore dell'interessenza sia contenuto entro l'1% del patrimonio di vigilanza del partecipante. Detto limite va elevato al 3% nel caso di partecipazione in organismi di categoria.

detto il legislatore italiano ha disciplinato le b.c.c. come enti creditizi caratterizzati, da un lato, da un'anima bancaria e, dall'altro, dall'anima mutualistica<sup>9</sup>.

L'equilibrio di queste due anime trova la sua sintesi negli statuti delle singole b.c.c., ai quali, l'art. 35, comma 2, t.u.b., attribuisce, la funzione di regolare gli elementi organizzativi propri delle società mutualistiche, i rapporti di scambio con i soci, con i criteri prudenziali fissati dalla Banca d'Italia. Ed infatti, in essi, trovano regolamentazione non solo gli scambi mutualistici ma anche le specifiche regole dettate dalla Banca d'Italia volte a garantire il principio di sana e prudente gestione.

Lo statuto delle b.c.c. deve contenere al suo interno le clausole della mutualità prevalente<sup>10</sup>, le quali pongono un limite alla distribuzione dei dividendi e alla remunerazione degli strumenti finanziari oltre al divieto di distribuzione di riserve e all'obbligo di devoluzione del patrimonio residuo. Viene inoltre esclusa<sup>11</sup> la possibilità di modifiche statutarie che possano incidere su dette clausole, con la conseguenza che l'assemblea straordinaria non può deliberarne la soppressione.

Sotto il profilo organizzativo, le banche cooperative presenti sul territorio sono legate fra loro per il tramite di una complessa rete che risponde sia ad esigenze associative che imprenditoriali<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> VECCHI, *Le banche di credito cooperativo: realtà e prospettive*, in *Soc.*, 1997, 764. Indubbiamente al legislatore del testo unico va il merito di essere riuscito a conciliare l'elemento causale della mutualità con le esigenze dell'impresa, equilibrio non semplice. In tal senso CAPRIGLIONE, *Cooperazione di credito e testo unico bancario*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, n. 39, Roma, 1995, 37; OPPO, *Credito cooperativo e testo unico sulle banche*, in *Le banche regole e mercato*, a cura di Amoroso, Milano, 1995, 38.

<sup>10</sup> La principale differenza tra banche di credito cooperativo e banche popolari consiste proprio nel fatto che quest'ultime non sono tenute a recepire nei propri statuti le clausole mutualistiche di cui al codice civile (artt. 2511, 2514, 2515 e 2545 c.c.) come invece le banche di credito cooperativo che devono esercitare la propria attività prevalentemente nei confronti dei soci nonché nell'area di competenza territoriale (cfr. art. 150-bis, comma 4, t.u.b.).

<sup>11</sup> Art. 150-bis, comma 4, t.u.b.

<sup>12</sup> VERZARO, TORRE, *Il sistema del credito cooperativo*, in *Il credito cooperativo. Storia, diritto, economia, organizzazione*, a cura di Carretta, Bologna, 2011, 171 ss.; FAUCEGLIA, *L'organizzazione di «gruppo» nell'esperienza delle casse rurali e delle banche di credito cooperativo*, in *Riv. dir. comm.*, I, 1997, 895 ss.; ID., *Il gruppo creditizio cooperativo*, in *I gruppi cooperativi*, a cura di Buonocore, Milano, 1997, 91 ss.; GIARDINO, *Un caso: il gruppo creditizio ICCREA*, *ivi*, 121 ss.; LAMANDINI, *I profili giuridici del sistema a rete e dell'outsourcing dei servizi nel credito cooperativo in Banca borsa e titoli di credito*, 2000, 697 ss.; CUSA, *Le banche di credito cooperativo*, in *La società cooperativa*, in *Trattato di diritto*

La rete associativa è strutturata su tre livelli: (i) il livello locale, (ii) il livello regionale (o interregionale) e (iii) il livello nazionale.

Ai primi due livelli operano le Federlocali, cioè società cooperative a mutualità prevalente con funzioni consortili<sup>13</sup> ciascuna delle quali è partecipata dalle b.c.c. facenti parte del competente territorio (locale, regionale o interregionale) di riferimento<sup>14</sup>.

Al livello nazionale si colloca, invece, Federcasse<sup>15</sup>, una associazione non riconosciuta e partecipata principalmente dalle b.c.c. aderenti, dalle Federlocali e dai componenti della rete imprenditoriale, ossia ICCREA *holding* e le altre società del gruppo ICCREA.

Il fulcro dell'attività di Federcasse è costituito dalla funzione d'intermediazione tra le singole banche di credito cooperativo e Banca d'Italia in sede di rilascio della licenza bancaria e, soprattutto, in sede di modifica statutaria<sup>16</sup>.

---

*commerciale*, diretto da Cottino, 2014, 524 ss.; ID., *Il diritto delle banche di credito cooperativo tra legge e contratto*, Torino, 2013, 96 ss.; ID., *Sezione II. Banche di credito cooperativo*, in *Commento al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di Costa, Torino, 2013, 325 ss.

<sup>13</sup> Si tratta dei c.d. consorzi di società cooperative *ex artt. 2615-ter c.c. e 27 d.lgs. n. 1577/1947, c.d. legge Basevi*.

<sup>14</sup> Le Federlocali svolgono attività di rappresentanza, promozione, coordinamento, formazione del personale, ma soprattutto assicurano la gestione di alcuni servizi comuni. Tra questi in particolar modo si ricordano i servizi di verifica e di revisione dell'attività delle b.c.c. associate (c.d. *internal audit*), nonché le funzioni di *compliance* a garanzia del rispetto della normativa bancaria e del principio di sana e prudente gestione, di modo che, da un lato, l'adeguamento alla disciplina di settore da parte delle singole banche cooperative venga uniformato agli indirizzi adottati in seno alle sedi di raccordo "federale" e, dall'altro lato, si prevengono i rischi reputazionali collegati a un'eventuale crisi di un singolo aderente alla rete. I risultati della revisione e gli indirizzi di adeguamento sono comunicati agli organi amministrativi e di controllo delle b.c.c., che, nel caso di perdurante inerzia, possono essere destinatarie di provvedimenti di varia intensità, dal semplice richiamo diretto alla comunicazione alla Banca d'Italia o all'esclusione di uno dei soci dalla federazione. Cfr. l'art. 9 dello Statuto delle Federlocali nonché le Disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia (circolare n. 285/2013, Parte I, Titolo IV, Cap. III, Sez. IV, punto 2).

<sup>15</sup> L'associazione nazionale è tenuta a tutelare, a rappresentare e a promuovere gli interessi della categoria, a garantire «il mantenimento e la qualificazione della natura cooperativistica» delle banche di credito cooperativo, nonché «la tutela dei soci e dei depositanti con l'attivazione di un fondo di solidarietà», profilo quest'ultimo che si è poi tradotto nell'esercizio di funzioni di raccordo tra il Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo e il fondo di garanzia degli obbligazionisti del credito cooperativo, il cui ruolo concorre con quello della rete imprenditoriale al sostegno finanziario del "sistema b.c.c.". Cfr. artt. 3 e 4 dello Statuto di Federcasse.

<sup>16</sup> Cfr. le *Disposizioni di vigilanza* del 2013 (Parte I, Cap. I, Sez. V). Ai sensi dell'art. 56

La rete imprenditoriale è costituita da un ente centrale che eroga servizi bancari e finanziari destinati alle singole banche e alla loro clientela e opera nel senso del rafforzamento dell'azione e della presenza delle b.c.c. sul territorio<sup>17</sup>. Questa struttura, nel tempo ha assunto una vera e propria articolazione di gruppo<sup>18</sup> al cui vertice si trova l'ICCREA holding s.p.a., cioè una vera e propria banca il cui capitale è sottoscritto per più della metà dalle b.c.c., anche se le stesse non sono legate da alcun vincolo negoziale che consenta loro di controllare la holding o le società da quest'ultima controllate<sup>19</sup>.

Completano la struttura organizzativa, i sistemi di garanzia, ossia il Fondo di Garanzia dei Depositanti del credito cooperativo (FGD) e il Fondo di garanzia degli obbligazionisti del credito cooperativo (FGO), i quali assumo la forma di società consortili e la cui disciplina, è stata recentemente oggetto di revisione<sup>20</sup>.

---

t.u.b. e ai fini dell'iscrizione della delibera assembleare nel registro delle imprese, infatti, la Banca d'Italia autorizza le modifiche statutarie che non contrastino con la sana e prudente gestione. Il procedimento autorizzativo ordinario è scandito in due fasi: la prima avente ad oggetto la bozza di modifica statutaria sottoposta all'approvazione assembleare e la seconda concernente la modifica definitivamente deliberata dai soci. Grazie all'elaborazione da parte di Federcasse di un c.d. statuto-tipo, esaminato in via preventiva e generale dalla Banca d'Italia, le banche che in sede di costituzione o di svolgimento dell'attività volessero adottare clausole conformi al detto statuto «sono soggette soltanto all'attestazione di conformità successiva alla deliberazione assembleare».

Per il testo dello Statuto-tipo, versione dell'8 marzo 2011 si veda CUSA, *Il diritto delle banche di credito cooperativo tra legge e contratto*, Torino, 2013, p. 121 ss.; inoltre, le b.c.c., adottando lo statuto-tipo, non sono tenute alla stesura del progetto di governo societario. Cfr. le Disposizioni di vigilanza di Banca d'Italia del 21 marzo del 2007, quelle del 2008 in materia di governo societario e l'ultima versione del 2013.

<sup>17</sup> Inizialmente l'Istituto di Credito delle Casse Rurali ed Artigiane (ICCREA s.p.a.) offriva sul mercato interbancario i fondi in eccesso rispetto agli impieghi che, le Casse rurali, depositavano presso di esso e prestava inoltre assistenza per i servizi di regolamento e compensazione, per aziende con elevata propensione all'uso del contante.

<sup>18</sup> Il gruppo ICREAA si è iscritto all'albo dei gruppi di cui alla disciplina del t.u.b. nel 1994.

<sup>19</sup> ICCREA banca, B.c.c. Gestione Crediti s.p.a., Banca Agrileasing s.p.a., B.c.c. factoring s.p.a., B.c.c. lease s.p.a., B.c.c. Private Equity, Aureo Gestioni, Vita s.p.a., B.c.c. Assicurazioni s.p.a.

<sup>20</sup> I sistemi di garanzia dei depositanti sono regolati dagli artt. 96 ss. t.u.b., il cui contenuto è stato riformato dal d.lgs. n. 30/2016, attuativo della Direttiva 2014/49/UE dedicata ai *Depositor Guarantee Schemes* (c.d. DGSD). La disciplina precedente concedeva ampi spazi di intervento ai fondi nelle operazioni di risanamento di una banca. Oggi, il ruolo di tali fondi è circoscritto praticamente alla sola copertura dei depositi in caso di crisi bancaria. In tema si rinvia al cap. 6 nel quale viene ricostruito l'intero sistema dei Fondi.

### 1.3. *La crisi del 2007 e il suo impatto sul sistema bancario e cooperativo*

Nel corso degli anni 2007-2009 l'intero sistema produttivo globale è stato scosso da una intensa crisi economica che ha colpito principalmente l'economia reale ma che, inevitabilmente, si è ripercossa sul sistema bancario. Tuttavia, il modo in cui gli istituti di credito hanno reagito non è stato eguale per tutti. Infatti, le banche più grandi, potendo contare su una maggior capitalizzazione e sulla diversificazione dei rischi di credito legati agli impieghi, hanno risentito meno della crisi economica rispetto alle banche minori. Se infatti, in un mercato in crescita economica, il localismo ha rappresentato un valore aggiunto<sup>21</sup>, costituito da una miglior conoscenza e fidelizzazione della clientela (oltre che da una più accurata valutazione dei rischi assunti), nei momenti di forte crisi, il "localismo" si è rivelato il peggior nemico dei piccoli istituti.

La difficoltà riscontrata da interi settori produttivi (si pensi ai distretti industriali del tessile o delle calzature, solo per fare un esempio) che ha colpito le aziende operanti sul territorio, ha impattato negativamente maggiormente sulle banche a vocazione territoriale. Queste, infatti, non potendo diversificare il credito, hanno finito per esser travolte dalle "diverse crisi" che hanno colpito quei territori che, le stesse b.c.c., avevano contribuito a far crescere. La difficoltà di diversificare il rischio di credito aveva così esposto le banche cooperative alle sorti delle economie del territorio.

---

<sup>21</sup> In particolare, la continuità e stabilità dei rapporti tra banche ed imprese finanziate ha generato proficue sinergie nella realizzazione di progetti di sviluppo economico del territorio, talora rivelandosi determinante al conseguimento di obiettivi di rilevanza sociale. La diversificazione dei finanziamenti concessi dalle b.c.c. in tutte le articolazioni dell'economia locale ha sovente reso possibile una riduzione del rischio delle operazioni di credito e, di riflesso, la praticabilità di tassi d'interesse più bassi, cosicché le b.c.c., quali prestatori locali di ultima istanza, hanno potuto svolgere un ruolo assai importante nella difesa dall'abusivismo bancario e dall'usura. Queste finalità – sovente menzionate nella recente legislazione europea e nazionale (cfr., ad es., lo Small Business Act, l'Action Plan on building a Capital Market Union del 30 settembre 2015 e, al livello nazionale, la disciplina del contratto di rete) – concorrono a qualificare la funzione sociale (art. 45 Cost.) delle b.c.c., che merita salvaguardia anche in un mercato del credito ormai globalizzato. Cfr., da ultimo, CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo*, in *Contr. e impr.*, 2016, 68 s.

Sull'essenziale funzione delle b.c.c. quali banche di sostegno del territorio vedi BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, Bolzano, 12 febbraio 2015, su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2015/Barbagallo-12022015.pdf>.

Le banche di credito cooperativo sono state, pertanto, le banche che hanno maggiormente risentito la congiuntura negativa. La crisi economica aveva fatto affiorare le debolezze e le criticità proprie di tali modelli societari, legate prevalentemente a taluni aspetti prescritti dal diritto societario a presidio dello scopo mutualistico, oppure disposti dall'ordinamento bancario (art. 35 t.u.b.) in ragione della peculiarità di tali imprese creditizie.

Il voto capitaro, i limiti al possesso azionario ed alla distribuzione degli utili ai soci, quanto il localismo (ossia l'operatività ristretta ad un determinato territorio) e l'esercizio del credito prevalentemente a favore dei soci, hanno senz'altro ostacolato una ricapitalizzazione delle b.c.c. mediante autonomo accesso al mercato dei capitali di rischio, affidandone le sorti al solo autofinanziamento, peraltro assai ridotto a causa della grave crisi economica e finanziaria <sup>22</sup>.

A ciò si aggiunga inoltre l'accentuata prossimità tra amministratori della banca e gestori delle imprese finanziate, che ha innescato gravi conflitti di interessi <sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Queste caratteristiche, in un mercato non globalizzato ed in fase di crescita economica, hanno invece rappresentato valore aggiunto di tale categoria di banche, assicurando risorse qualificate nella conoscenza della clientela e favorendo un'accurata ed attendibile valutazione dei rischi assunti. In particolare, la continuità e stabilità dei rapporti tra banche ed imprese finanziate ha generato proficue sinergie nella realizzazione di progetti di sviluppo economico del territorio, talora rivelandosi determinante al conseguimento di obiettivi di rilevanza sociale. La diversificazione dei finanziamenti concessi dalle b.c.c. in tutte le articolazioni dell'economia locale ha sovente reso possibile una riduzione del rischio delle operazioni di credito e, di riflesso, la praticabilità di tassi d'interesse più bassi, cosicché le b.c.c., quali prestatori locali di ultima istanza, hanno potuto svolgere un ruolo assai importante nella difesa dall'abusivismo bancario e dall'usura (sul punto tornerò a conclusione del lavoro e in nt. 83). Queste finalità – sovente menzionate nella recente legislazione europea e nazionale (cfr., ad es., lo Small Business Act, l'Action Plan on building a Capital Market Union del 30 settembre 2015 e, al livello nazionale, la disciplina del contratto di rete) – concorrono a qualificare la funzione sociale (art. 45 Cost.) delle b.c.c., che merita salvaguardia anche in un mercato del credito ormai globalizzato. Cfr., da ultimo, CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo*, in *Contr. e impr.*, 2016, 68 s.

<sup>23</sup> Che avrebbero richiesto ben altre misure di repressione tra le quali, probabilmente, un potenziamento dei presidi disposti dall'art. 136 t.u.b.: misure concernenti non soltanto la gestione delle banche e delle imprese finanziate (come ritiene PELLEGRINI, *La funzione delle b.c.c. in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 4/2015, suppl., 68), ma anche e soprattutto il collocamento dei titoli azionari e/o obbligazionari delle banche ai loro clienti.

#### 1.4. *La nuova architettura della vigilanza europea e la riforma del credito cooperativo*

La crisi economico-finanziaria del 2007 ha mostrato, in tutta la sua 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 del sistema che la crisi aveva mostrato. In particolare, come rilevato dalle stesse Autorità che operavano nel settore della regolamentazione bancaria<sup>24</sup>, la crisi aveva mostrato l'insufficienza dei meccanismi di vigilanza predisposti, su base nazionale, dai singoli Stati, e si rese indispensabile passare ad un modello più rigido nel quale venivano rafforzati i poteri informativi, ispettivi e di intervento dell'autorità di vigilanza.

Si diede così vita al progetto di Unione Bancaria europea<sup>25</sup>, 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, in collaborazione con le singole autorità nazionali e all'applicazione di un corpus unico di norme europee (single rulebook).

Il progetto di unione bancaria si fonda su tre pilastri: *i*) il meccanismo unico di vigilanza<sup>26</sup>; *ii*) il meccanismo unico di risoluzione delle crisi<sup>27</sup>; *iii*) il sistema unico di garanzia dei depositanti<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup>Tali Autorità sono riunite nel Comitato di Basilea, che è composto dai governatori delle banche centrali dei paesi economicamente più influenti nel mondo. Il comitato si riunisce fondamentalmente per individuare i criteri guida che devono animare l'attività di vigilanza bancaria e, nello specifico, l'attività regolamentare prudenziale. Pur essendo il contenuto dei documenti di Basilea non vincolante, esso in realtà rappresenta il punto di riferimento per i legislatori degli Stati coinvolti nell'attività del Comitato che non fanno altro che recepire gli indirizzi da quest'ultimo dettati, eventualmente adeguandoli al contesto economico e normativo di riferimento.

<sup>25</sup>Il regolamento UE 15 ottobre n. 1024 ha 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.

<sup>26</sup>Regolamento n. 1024/2013.

<sup>27</sup>Direttiva 2014/59/UE c.d. *bank recovery and resolution directive* o BRRD e Regolamento n. 806/2014.

<sup>28</sup>Regolato in parte dalla BRRD e in parte dalla direttiva 2014/49/UE c.d. *deposits guarantee schemes directive* o DGSD.

Il progetto di unione bancaria prende le mosse nel 2010, con il Regolamento 1093/2010, istitutivo della *European Banking Authority* (EBA)<sup>29</sup>, le cui competenze sono state successivamente ridimensionate<sup>30</sup>, a vantaggio della BCE, che ha assunto un ruolo di vertice all'interno del meccanismo unico di vigilanza.

Col meccanismo unico di vigilanza si passa da un sistema di vigilanza *armonizzata* a un sistema di vigilanza (e regolazione) *accentrata*, limitato ai paesi dell'eurozona (coerentemente con l'ambito di competenza territoriale in materia di politica monetaria riconosciuti alla BCE)<sup>31</sup>.

L'architettura europea della supervisione operativa si articola in «rapporti interorganici di co-amministrazione»<sup>32</sup> all'interno di un organismo unitario

<sup>29</sup> L'EBA, è un'agenzia indipendente che opera per assicurare – principalmente tramite interventi di armonizzazione di *soft law* (raccomandazioni o *guidelines*) o l'emanazione di *standards* tecnici – un livello uniforme di regolazione prudenziale (il c.d. *Single Rulebook*) nel settore bancario. CERRINA FERONI, *Verso il Meccanismo Unico di Vigilanza sulle Banche. Ruolo e prospettive dell'European Banking Authority (EBA)*, 2014, reperibile su [www.feder.it](http://www.feder.it).

<sup>30</sup> Sulle differenze tra il modello di vigilanza "EBA" e il modello di vigilanza "BCE", CAPRIGLIONE, *L'Unione Bancaria Europea. Una sfida per un'Europa più unita*. Torino, 2013, 49 e 52 ss.; AMOROSINO, *Modelli ricostruttivi dell'ordinamento delle banche*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 2016, 406 ss.

<sup>31</sup> L'EBA, fa parte del sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF), unitamente all'Autorità Europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) e l'Autorità Europea delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e il Comitato Europeo per il rischio sistemico (CERS),

Sul meccanismo unico di vigilanza e sui poteri della BCE si vedano ROSSI, *Intervento di apertura*, in *Dal testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione dei poteri*, Banca d'Italia, Quaderno n. 75/2013, 7 ss.; CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, ivi, 15 ss.; BRESCIA MORRA, *La nuova architettura della vigilanza bancaria in Europa*, in *Banca, impr. e soc.*, I, 2015, 73 ss.; BRESCIA MORRA, MELE, *La nuova vigilanza bancaria: i rapporti tra BCE e le autorità nazionali*, reperibile su [www.finnriskalert.it](http://www.finnriskalert.it); BARBAGALLO, *Il rapporto tra BCE e Autorità Nazionali nell'esercizio della vigilanza*, relazione presentata al convegno "Unione bancaria: istituti, poteri e impatti economici" tenutosi presso l'Università LUISS Guido Carli il 26 febbraio 2014. ID, *Le banche italiane e la Vigilanza nella prospettiva dell'Unione Bancaria*, Roma, relazione tenutasi al convegno Convegno "Basilea 3 – Risk and Supervision 2014" presso l'ABI, 16 giugno 2014. Per l'apparato sanzionatorio cfr. PERIN, *La ripartizione di competenze nei procedimenti sanzionatori tra la BCE e le National Competent Authorities all'interno del Meccanismo Unico di Vigilanza*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it).

<sup>32</sup> LENER, *Le nuove regole in materia di supervisione strategica e di gestione delle banche*, in *Il governo delle banche*, a cura di Principe, Milano, 2015, 111 ss.; AMOROSINO, *Modelli ricostruttivi dell'ordinamento delle banche*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 2016, 404 ss.