

UN DEPLOREVOLE RITARDO NELL'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLE BCC

Sommario: 1. Premessa. - 2. Le disposizioni di vigilanza in materia di 'gruppo bancario cooperativo'. - 3. La difficile affermazione di una scelta pluralistica - 4. I problemi da risolvere: a) la eliminazione delle patologie aziendali...- 5. *Segue:* b) il recesso dall'ICCREA. - 6. Il significativo ruolo del 'Fondo temporaneo'. - 7. La necessità di un'azione equilibratrice della Banca d'Italia.

1. A sette mesi dall'intervento legislativo con cui è stata attuata la riforma delle Bcc (d.l. n. 18 del 2016, convertito con la legge 8 aprile 2016, n. 49), la fase di transizione al nuovo regime disciplinare non sembra ancora incanalata in un percorso risolutivo.

Il *viaggio* verso l'assunzione di un assetto organizzativo destinato ad incidere sull'identità morfologica della cooperazione di credito, cui Sergio Gatti fa riferimento in un suo articolo sul «Gruppo bancario cooperativo»,¹ ha trovato significativi ostacoli nel clima di sostanziale discordia che si è determinato all'interno della categoria. Si registrano, infatti, momenti di dissidio e successivi tentativi di composizione tra gli assertori della necessaria affermazione del 'gruppo unico' e le Bcc orientate invece ad una scelta pluralistica, le quali solo per questo motivo sono state definite *ribelli* da certa stampa specializzata.²

In passato sono state ampiamente illustrate dalla stessa autorità di settore le ragioni per cui è stata individuata nella 'struttura di gruppo' la formula ottimale per la costituzione di 'aggregazioni' tra gli enti creditizi in parola;³ ragioni che si compendiano nella ricerca di un'adeguata soluzione al problema della scarsa patrimonializzazione di numerose banche della categoria (in vista dell'esigenza di preservare la loro *individualità* soggettiva e, al contempo, di attivare meccanismi di *solidarietà* tra le medesime).

La legge n. 49 del 2016, pur configurandosi aperta ad una visione pluralistica nella definizione del 'gruppo' (e tale è la lettura che ne danno alcuni commentatori)⁴, in concreto potrebbe essere interpretata come favorevole alla *unicità* di tale struttura e, dunque, in linea con il modello indicato da Federcasse nel 'progetto di autoriforma'

¹ Cfr. 'Gruppo Bancario Cooperativo', l'articolo del DG Federcasse, Gatti: "In viaggio", visionabile su www.credito.cooperativo.it/news/dettaglio_news.asp?hNews.

² Cfr. GRAZIOLA, *Le Bcc ribelli lanciano la sfida a Federcasse*, visionabile su www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2016-08-19/le-bcc-ribelli-lanciano-sfida-federcasse.

³ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Relazione per l'anno 2014, Considerazioni finali*, p. 14.

⁴ Cfr. per tutti l'editoriale di SERAFINI, *Al via nuove Bcc e garanzie sui crediti*, in *Ilsole24Ore* del 7 aprile 2016.

della categoria; orientano in tal senso gli elevati livelli patrimoniali che connotano la capogruppo e la severa disciplina del *way out*, regolato in modalità tali da configurare una «via d'uscita senza ritorno» per le Bcc intenzionate a fruire di tale possibilità di fuga.

Ho puntualizzato in altre occasioni talune valutazioni critiche in ordine allo schema del 'gruppo unico', da me ritenuto contrario alla *specificità* cooperativa (e, dunque, alla finalità istituzionale di 'soggetti propulsori' delle economie locali, propria delle Bcc).⁵ Ciò, prescindendo dalle *implicazioni negative* dell'assemblaggio in un unico organismo della quasi totalità delle banche di credito cooperativo, donde la costituzione di un *megagruppo* che, per dimensioni e struttura, dovrebbe essere in grado di confrontarsi con enti creditizi di consolidata esperienza manageriale ed operativa.

Non v'è dubbio che l'opzione per una configurazione pluralistica della nuova realtà di gruppo, condivisa da ampia parte della dottrina⁶, rende possibile il mantenimento delle originarie prerogative delle Bcc (*i.e.* il legame al territorio) in una con la definizione di una *governance* in grado di affrontare con successo le sfide di un mercato finanziario globalizzato (che richiedono capacità di diversificare i rischi e di soddisfare l'esigenza di elevati livelli di patrimonializzazione). Non a caso, a conferma di tale tesi, un esponente della Banca d'Italia in autorevole sede, ancor prima della emanazione della legge n. 49/2016, aveva modo di sottolineare che l'entità del capitale non avrebbe dovuto essere tale da «inibire la possibilità, ove espressa dal mercato, di costituire più gruppi».⁷

In tale premessa - e passando ad esaminare le iniziative assunte all'interno della categoria dal momento dell'adozione della riforma - rileva l'infruttuoso trascorrere

⁵ Cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *Contratto e impresa*, 2016, p. 62 ss; ID., *Più gruppi cooperativi per la soluzione della riforma*, in *dirittobancario.it*, marzo 2016; ID., *Suggerimenti per la realizzazione di un progetto più coerente e razionale di riforma delle banche di credito cooperativo*, (Testo dell'Audizione tenuta il 1° marzo 2016, presso la Camera dei deputati, sesta Commissione permanente Finanze), in *giustiziacivile.com*, n. 4/2016; ID., *Approvata la legge di conversione del d.l. n. 18/2016. Una metamorfosi delle BCC dal dubbio esito*, in *Apertacontrada*, aprile 2016; ID., *Per un'ipotesi di gruppi alternativi. La problematica del recesso nella legge di riforma delle BCC*, in *dirittobancario.it*, giugno 2016.

⁶ Cfr. tra gli altri LAMANDINI, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo bancario regionale*, in *Giur. comm.*, 2015, I, p. 63; FERRARESI - NORDI - RIZZO, *Una soluzione provinciale per le banche di credito cooperativo*, in *lavoce.info* del 26 gennaio 2016; PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, Supplemento n. 4, p. 62 ss; SEPE, *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, *ibidem*, p. 81 ss.

⁷ Cfr. BARBAGALLO, *Intervento al 'Seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma del settore delle banche di credito cooperativo'*, Senato della Repubblica, Roma, 15 ottobre 2015, p. 3; tesi da tale A. già sostenuta in una relazione svolta in occasione di un incontro con la Federazione delle Cooperative Raiffesen (Bolzano, 12 febbraio 2015), visionabile sul sito www.bancaditalia.it col titolo *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*.

del tempo, laddove la situazione complessiva del credito cooperativo non ammette di procrastinare ulteriormente l'avvio del processo di aggregazione indicato dal nostro legislatore. E' ben vero che nei mesi scorsi è stata realizzata la fusione tra *Iccrea Banca* ed *Iccrea Holding* allo scopo di porre al vertice del 'Gruppo bancario Iccrea' una capogruppo dotata di licenza bancaria, sì da facilitare l'operazione di riunire in un *unico* gruppo (con patrimonio superiore a 1 miliardo di euro) tutti gli enti creditizi della categoria; ma è altrettanto vero che un significativo numero di Bcc ha, in molteplici occasioni, mostrato interesse alla costituzione di un secondo gruppo cooperativo che faccia capo a Cassa centrale banca.⁸

Da qui il clima di incertezze e le perplessità che tuttora permangono *in subiecta materia* sulle quali occorre far chiarezza con riguardo vuoi alla portata dispositiva di alcuni provvedimenti normativi di derivazione europea, vuoi alla necessità di evitare la proposizione di tesi fondate sulla realtà fattuale, ma non giustificate sul piano giuridico. Alla luce delle recenti indicazioni date dalla regolazione secondaria emanata dalla Banca d'Italia, assumono peculiare significatività gli *input* interpretativi offerti dal *documento di consultazione* del 15 luglio 2016, concernente il 'gruppo bancario cooperativo'; i contenuti di quest'ultimo hanno trovato, infatti, puntuale conferma nel complesso dispositivo di nuova adozione dal quale vengono rimossi i dubbi derivanti da alcune indicazioni formulate dalla nominata autorità di settore in epoca antecedente alla riforma, allorché venne manifestata una sorta di propensione per «l'ipotesi di un gruppo unico».⁹

2. In linea con le indicazioni fornite dall'art. 23 della l. n. 262 del 2005, l'autorità di settore - al fine di procedere all'adozione di 'atti regolamentari' che riflettano le istanze di coloro che a questi ultimi devono essere sottoposti - ha predisposto, a seguito dell'approvazione della legge n. 49, un apposito documento di 'consultazione preventiva' avente ad oggetto uno schema delle disposizioni in materia di 'gruppo bancario cooperativo', disciplinato dagli artt. 37-*bis*, comma 7-*bis*, e 37-*ter* del TUB, introdotti dalla riforma delle Bcc.

Tale documento prevedeva, in primo luogo, alcune statuizioni riguardanti la composizione del gruppo cooperativo ed i requisiti della società capogruppo. Si procedeva, quindi, alla individuazione della peculiare struttura organizzativa della *hol-*

⁸ Cfr. da ultimo il *meeting* 'Riforma e territori' (tenutosi a Verona il 13 ottobre 2016) cui hanno aderito 170 Bcc, nel corso del quale è stata presentata la costituzione del «Gruppo bancario cooperativo Cassa Centrale Banca - Credito Cooperativo Italiano», nuova holding di respiro nazionale ampiamente patrimonializzata; per informazioni v. il sito di Cassa centrale banca.

⁹ Cfr. VISCO, *Intervento* alla 'Giornata mondiale del risparmio' del 2015, p. 11.

ding e della relativa capacità funzionale, da ritenere essenziale al fine dell'esercizio (in modalità autonome) dei poteri di direzione e coordinamento. In particolare, si sottolineava la necessità di assicurare lo svolgimento di adeguate forme operative volte ad «intermediare le BCC aderenti nei rapporti con i mercati e le infrastrutture essenziali, quali i mercati dei capitali, i mercati interbancari e i sistemi di pagamento, nonché nei rapporti con la Banca Centrale».

Significative, in tale contesto, devono considerarsi talune *indicazioni aggiuntive* in ordine alle caratteristiche dei 'sottogruppi territoriali', componenti solo eventuali del gruppo bancario cooperativo preordinati allo scopo di favorire «l'inclusione nel gruppo di sotto-sistemi bancari cooperativi caratterizzati da omogeneità interna e facenti capo a una banca di riferimento (*sub-holding*)». Orbene, le richiamate disposizioni emanate dalla Banca d'Italia e confluite nella nota *Circolare* n. 285 del dicembre 2013 evidenziano la specificità di tali sottogruppi a 'carattere territoriale' (*i.e.* la riferibilità a banche aventi la sede legale e la direzione generale in una medesima regione o in un insieme di regioni limitrofe). Inoltre, la richiesta che i medesimi abbiano una «quota significativa (almeno il 10 per cento) della somma del totale attivo delle ... affiliate» è indicativa di una *intentio legis* volta a recuperare la funzione tipica delle *nostre* banche, aprendo nel contempo alla prospettiva di un ampio utilizzo della formula organizzativa in parola (nella quale restano ferme l'esigenza di unitarietà del gruppo e le prerogative della capogruppo).

Naturalmente, grande spazio è dedicato dalle nuove norme al *contratto di adesione* destinato a regolare le diverse fasi della vita aziendale degli enti aderenti (*in primis* nomina degli organi, meccanismi elettorali, poteri di revoca). Tale contratto assolve alla funzione di promuovere, in tutte le componenti del gruppo, *standard* di qualità della *governance* omogenei ed elevati, garantendo la coerenza dell'indirizzo strategico per l'intero gruppo. Esso si pone, pertanto, a fondamento della effettività dei poteri di direzione e coordinamento della capogruppo; da qui l'esigenza di fare riferimento a tale contratto per ravvisare i presupposti di una stabile adesione delle Bcc al gruppo (e, dunque, per assicurare la stessa solidità finanziaria di quest'ultimo). In particolare, rileva l'attribuzione alla capogruppo del «potere di emanare disposizioni vincolanti per il rispetto dei requisiti prudenziali applicabili a livello consolidato» in materia, tra l'altro, di «fondi propri... requisiti patrimoniali ... limiti alle grandi esposizioni... liquidità, leva finanziaria».¹⁰

Centrale rilievo nella costruzione normativa in osservazione assume la previsione di una *cross - guarantee*, vale a dire un sistema di garanzie incrociate tra la ca-

¹⁰ Non a caso nel documento di consultazione si sottolineava che «il contratto di coesione attribuisce alla capogruppo il compito di dettare disposizioni volte ad assicurare il rispetto degli istituti prudenziali a livello consolidato ... nonché l'uniformità dei sistemi e delle metodologie di misurazione dei rischi a fini regolamentari nell'intero gruppo».

pogruppo e tutte le banche affiliate per le obbligazioni da queste assunte; sistema che impegna reciprocamente tutte le banche aderenti, operando sia in senso verticale (dalla capogruppo alle Bcc e viceversa) sia in senso orizzontale (le Bcc fra loro). Di particolare rilievo, in tale contesto, appare la circostanza che gli interventi di sostegno a favore delle affiliate «sia di capitale sia di liquidità» siano di competenza esclusiva della capogruppo («anche quando le relative risorse finanziarie siano messe a disposizione dalle banche affiliate in esecuzione dell'accordo di garanzia»). Infatti, tale schema ordinatorio riconduce alla *holding* le decisioni di «ripatrimonializzazione» delle Bcc aderenti al 'gruppo', confermando l'incisività dei poteri della stessa che, ove non correttamente esercitati, rischiano di risolversi in una pericolosa limitazione della capacità di *governance* degli enti inclusi nel perimetro del gruppo.

Tale meccanismo di garanzia è destinato a fronteggiare anche ipotetiche situazioni di *stress*, in vista dell'esigenza di salvaguardare la situazione finanziaria di ciascuna Bcc e di evitare forme di possibile *contagio* dell'instabilità. Si è in presenza di un impegno contrattuale che tutela gli enti che lo sottoscrivono, garantendone in particolare la liquidità e prevenendone l'insolvenza; ed invero, l'espresso riferimento all'art. 4, n. 127, CRR - nel quale si rinviene la definizione del *cross-guarantee scheme* ai fini della regolamentazione prudenziale - è indicativo della possibilità di evitare la sottoposizione a procedure concorsuali nel caso in cui esse fossero inevitabili, prevista nella richiamata disposizione.

Lo schema garantistico di cui trattasi individua di certo uno degli aspetti più importanti del nuovo complesso dispositivo concernente le Bcc. Infatti, i contenuti dell'accordo, nel quale esso è previsto, appaiono specificamente rilevanti ai fini del superamento delle patologie aziendali che, al presente, affliggono numerosi appartenenti alla categoria. Come si dirà nelle pagine seguenti, una interpretazione estensiva del menzionato disposto dell'art. 4, n. 127, CRR, potrebbe indurre a ritenere ormai definitivamente rimossi gli ostacoli di diritto e di fatto al trasferimento di risorse nell'ambito del gruppo; ciò in quanto «i meccanismi di sostegno finanziario intra-gruppo con cui le banche aderenti si forniscono il sostegno finanziario necessario per assicurare la loro solvibilità e liquidità, in particolare per il rispetto dei requisiti prudenziali e delle richieste dell'autorità competente» sono correlati dalla nuova normativa alla possibilità di «evitare, ove necessario, l'assoggettamento alle procedure di risoluzione di cui al d.lgs. n. 180/2015 o alla procedura di liquidazione coatta amministrativa di cui all'art. 80 e ss. del TUB, tenendo conto delle risultanze del sistema di *early warning*» (v. *Circolare* n. 285, 19° aggiornamento, parte terza, cap. V, sez. III, paragr. 2). Conseguentemente, peraltro, la prospettiva di un'erronea lettura delle modalità applicative della regolazione di recepimento del SRM (regolamento 2014/806/UE), per

cui potrebbero sorgere difficoltà nelle singole fattispecie ad identificare i rimedi ai quali è possibile far ricorso.

Sotto altro profilo, rileva la circostanza che, nel disciplinare l'*exit* dal gruppo, condizionata all'autorizzazione dell'autorità competente, la regolazione in esame sembra orientata a ridimensionare l'apertura disciplinare (evidenziata nel documento di consultazione) relativa ai casi di «recesso» di una Bcc dal gruppo bancario cooperativo, attuato mediante adesione ad altra similare figura aggregativa.

A ben considerare, il nuovo testo normativo non nega una possibilità siffatta, da me sostenuta - in epoca antecedente all'emanazione del documento di consultazione 15 luglio 2016 - allorché, valutando il complesso dispositivo della legge n. 49, mi sembrò necessario puntualizzare che esso non prescrive la continuità (nel tempo) di un'inarticolata permanenza delle banche di credito cooperativo nel 'gruppo' al quale (nella fase di prima applicazione della riforma) esse hanno aderito.¹¹ Da qui l'esigenza, che mi parve opportuno rappresentare, di procedere ad una lettura del testo legislativo in parola volta non solo a supportare le istanze di alcuni enti creditizi favorevoli alla creazione di 'gruppi alternativi'¹², bensì a recuperare (all'interno della categoria) una logica imprenditoriale fondata sulla libertà dell'iniziativa economica privata, di cui all'art. 41 cost.

Per converso, le recenti disposizioni ribadiscono il carattere sostanzialmente permanente dell'adesione al gruppo bancario cooperativo, donde l'ammissione del «recesso delle banche affiliate ... nei soli casi individuati dal contratto di coesione (e riportati negli statuti delle banche) facendo riferimento a giustificati motivi». Ciò, subordinando l'uscita «a un preavviso non inferiore a 24 mesi... (e lasciando)... fermi, in ogni caso, gli obblighi di garanzia della banca recedente e delle banche del gruppo per almeno 10 anni dal recesso», obblighi reciproci di garanzia esterna (in capo alla banca uscente e alle altre banche che rimangono nel gruppo), relativi alle passività esistenti al momento dell'uscita. Sembra, dunque, ridursi sensibilmente la facoltà consentita alla Bcc di traslare da un gruppo ad un altro qualora esse siano intenzionate a cambiare la struttura aggregativa di riferimento; facoltà il cui esercizio, ai sensi del nuovo art. 37 *bis*, è subordinato all'autorizzazione della Banca d'Italia, la quale deve all'uopo aver «riguardo alla sana e prudente gestione del gruppo e della singola banca» (quinto comma).

Da qui l'identificazione di ulteriori profili problematici, sui quali ci si intratterrà in seguito, ove si abbia riguardo alla ipotesi di recesso dal 'gruppo cooperativo

¹¹ Cfr. CAPRIGLIONE, *Per un'ipotesi di gruppi alternativi. La problematica del recesso nella legge di riforma delle BCC*, cit.

¹² Cfr. l'editoriale di ORFANO, *Federcoop, allarme dipendenti Verifiche per il gruppo alternativo*, in *Corriere del trentino* del 9 giugno 2016.

ICCREA', promosso da Federcasse, dovendosi nella fattispecie valutare la legittimità di un *discessus* che - ove presenti carattere *massivo* in quanto praticato da numerose banche interessate ad aderire ad altri gruppi - verrebbe ad incidere negativamente sulla consistenza patrimoniale di detta capogruppo.

3. Alla luce delle considerazioni in precedenza esposte si comprendono le ragioni per cui l'affermazione di un sistema pluralistico di gruppi bancari cooperativi sia stata avversata, sul piano delle concretezze, dai vertici di Federcasse, i quali in sedi molteplici hanno ribadito la necessità di tener ferma l'ipotesi del 'gruppo unico'. La tesi del modello *monogruppo*, sostenuta già in epoca antecedente alla riforma,¹³ è stata poi più volte ribadita nei tempi successivi alla legge n. 49/2016,¹⁴ fino all'inizio di questo autunno allorché in un *comunicato stampa* il presidente Alessandro Azzi, dando notizia di un incontro con esponenti dell'Organo di vigilanza, ha espresso il suo apprezzamento per «la disponibilità della Banca d'Italia a nuovi confronti a breve sul percorso del Gruppo Bancario Cooperativo unico».¹⁵

A fondamento di tale posizione v'è di certo l'evidente intento di non dismettere il 'ruolo guida' esercitato sugli appartenenti alla categoria, il cui consolidamento nel tempo si pone alla base di una linea decisionale (ed operativa) preordinata al mantenimento di un sistema di potere fondato sulla difesa dello *statu quo*, ovviamente ispirata ad una logica di autoconservazione. Non è da escludere, peraltro, che conferente nell'assunzione di una ferma contrarietà alla tesi pluralistica sia anche il timore di dover affrontare le agguerrite forme concorrenziali eventualmente mosse al gruppo sponsorizzato da Federcasse dall'altro importante aggregato cooperativo la cui realizzazione, già prima della riforma, era apparsa possibile avendo come determinante punto di riferimento la Cassa Centrale Banca.

A ben considerare, un articolato progetto presentato dalla Cassa trentina costituisce un duro banco di prova per la fragile compattezza del processo di aggregazione

¹³ Cfr. tra gli altri l'editoriale intitolato *Bcc: Azzi, nascita più gruppi porta nefasta concorrenza interna*, del novembre 2015, visionabile su www.milanofinanza.it/news/bcc-azzi-nascita-piu-gruppi-porta-nefasta-concorrenza-interna, nel quale viene riportata l'affermazione del Presidente di Federcasse secondo cui «La frammentazione e anche la divisione in pochi gruppi, non solo indebolirebbe tutto il sistema ed affievolirebbe la capacità di stare sul mercato ma porterebbe anche a una nefasta concorrenza interna».

¹⁴ Cfr. l'editoriale intitolato *Banche cooperative: Federcasse tenta ultima mediazione per gruppo unico*, del settembre 2016 visionabile su www.corriere.it/notizie-ultima-ora/Economia/Banche-cooperative-Federcasse-tenta-ultima-media-zione-gruppo-unico, ove si legge: «anche la Banca d'Italia, nella fase di messa a punto della riforma, non ha fatto mistero di preferire la nascita di un unico capogruppo spa».

¹⁵ Cfr. il Comunicato stampa intitolato *Riforma del Credito Cooperativo. Oggi incontro in Banca d'Italia*, visionabile su www.creditocooperativo.it/news/dettaglio_news.asp?hNewsID.

unitaria promosso dalla Federazione italiana; esso ha, infatti, attivata l'aspettativa di un percorso alternativo a quello del 'gruppo unico', incentrato sulla scissione da quest'ultimo di un folto numero di Bcc disposte ad aderire alla proposta formulata da detta istituzione bancaria.¹⁶ E' appena il caso di far presente che la capacità operativa di quest'ultima - particolarmente apprezzata dagli appartenenti alla categoria per la specialità tecnica di alcune componenti del suo gruppo¹⁷ - potrebbe rappresentare un sicuro elemento d'attrazione ove alle banche di credito cooperativo fosse consentito di scegliere *liberamente* la struttura cui offrire la propria opzione. D'altronde, le preoccupazioni che sembra emergano da talune parole del vertice di Federcasse non lasciano dubbi al riguardo: l'essenzialità di una costruzione unitaria del credito cooperativo viene, infatti, raccordata, oltre che «a precisi motivi industriali, di opportunità e convenienza strategica», all'esigenza di non «mettere le Bcc in concorrenza tra loro».¹⁸

Inoltre, non può sottacersi che detta persistente opposizione alla tesi pluralistica da parte degli esponenti della Federazione italiana, con tutta probabilità, è stata da questi ultimi effettuata nel convincimento di una sua piena conformità ai *desiderata* dell'Organo di vigilanza bancaria, il quale - come si è già detto - in talune occasioni ha manifestato una chiara opzione per il 'gruppo unico'. Per vero, tale atteggiamento tenuto dalla Banca d'Italia ha giustificato in passato il dubbio - da me rappresentato anche nel corso di un'*Audizione parlamentare* propedeutica alla chiarificazione del testo dispositivo della riforma¹⁹ - che la difficile definizione di un «nuovo quadro normativo della risoluzione delle crisi, dati anche i vincoli posti dalla normativa sugli aiuti di Stato»²⁰ avesse dato spazio ad una logica *dimissionaria* dell'autorità domestica. Tale linea comportamentale è, quindi, assurta a presupposto di un orientamento dei processi di supervisione applicabili alle piccole/medio banche (tuttora assoggettate al suo controllo) volto a favorire la convergenza di queste ultime in 'ag-

¹⁶ Si vedano i contenuti di tale progetto nell'editoriale di ZAPPONINI *Ecco come e perché le Bcc del Nord Est divorzieranno da Iccrea*, visionabile su <http://formiche.net/2016/10/14/ecco-come-e-perche-le-bcc-del-nord-est-divorzieranno-da-iccrea>.

¹⁷ Mi riferisco, in particolare alla società *Phoenix Informatica Bancaria* che realizza prodotti ed eroga servizi alle Bcc e ai clienti delle stesse; prodotti/servizi volti prevalentemente allo sviluppo ed alla manutenzione del sistema informativo gestionale di tali banche.

¹⁸ Cfr. il Comunicato dal titolo *Federcasse sul progetto di Cassa Centrale Banca. L'unità del sistema è la sola garanzia di sviluppo per il Credito Cooperativo italiano* del 13 ottobre 2016, visionabile su www.creditocooperativo.it/news/dettaglio_news.asp.

¹⁹ Cfr. CAPRIGLIONE, *Suggerimenti per la realizzazione di un progetto più coerente e razionale di riforma delle banche di credito cooperativo*, (Testo dell'*Audizione* tenuta il 1° marzo 2016, presso la Camera dei deputati, sesta Commissione permanente Finanze), cit., p. 4.

²⁰ Cfr. Visco, *Intervento* alla 'Giornata mondiale del risparmio' del 2015, cit., loc. cit.

gregati' di rilevanza *significativa*, sì da consentire, in prospettiva, la loro sottoposizione alla vigilanza della Banca Centrale europea.²¹

Va da sé che, nel contesto testé delineato, la nota, scarsa disponibilità delle Bcc a ricercare momenti di conciliazione, a superare vetuste situazioni di conflittualità gioca un ruolo rilevante nel rendere difficile un incontro tra le differenti, opposte posizioni in campo. Si evidenzia, quindi, una realtà nella quale *solo* un decisivo intervento dell'autorità di settore riuscirà a ricomporre gli interessi sotesi ad una situazione che sembra minata da turbative (*rectius*: contrasti), la cui eliminazione è condizione indispensabile per riequilibrare i rapporti all'interno della categoria.

4. Come ho sottolineato in altre circostanze e ribadito poc'anzi, la riforma delle Bcc deve ritenersi finalizzata a consentire di superare l'*impasse* in cui la crisi finanziaria ed il regime disciplinare a questa conseguito hanno posto molte banche cooperative ipotizzando forme di integrazione variegata, destinate a migliorarne la *governance* ed a risolvere i loro molteplici problemi.²²

In tale contesto si collocano le indicazioni espresse dall'autorità di controllo italiana la quale, dopo il riordino delle banche popolari,²³ ha ribadito, in più occasioni, la necessità di potenziare le capacità di dotazione patrimoniale di tali enti creditizi, il cui incremento viene ritenuto indispensabile in relazione agli alti livelli di copertura delle partite deteriorate. Orienta nella direzione del cambiamento la consapevolezza della insufficienza del meccanismo dell'autofinanziamento, che nel passato aveva costituito la primaria fonte di alimentazione, rivelatasi inadeguata, a seguito della crisi, a fronteggiare gli effetti negativi di un'operatività svolta, in via prevalente, nei confronti di categorie imprenditoriali (medie e piccole imprese) da annoverare tra quelle più colpite dai tristi eventi che, negli ultimi anni, hanno imperversato nel nostro Paese.

Sono lontani i tempi in cui il problema della ricapitalizzazione delle banche di credito cooperativo appariva risolvibile mediante il ricorso all'istituto del «prestito dei soci», del quale - agli inizi degli anni '80 del novecento - auspicavo l'introduzione, in linea con quanto era dato riscontrare in alcuni Paesi stranieri.²⁴ Nel contempo, i cambiamenti registrati nella struttura di vertice dell'ordinamento finanziario eu-

²¹ Cfr. CAPRIGLIONE, *Considerazioni a margine di un provvedimento della Banca d'Italia sull'entrata in funzione del single supervisory mechanism*, in *Apertacontrada* del 18 novembre 2014.

²² Cfr. CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *Contratto e impresa*, cit., p. 54 ss.

²³ Ci si riferisce alle significative innovazioni recate dalla l. 24 marzo 2015, n. 33, con la quale è stato previsto un iter procedimentale variegato per la trasformazioni in società per azioni delle «banche popolari», i cui tratti disciplinari sono stati modificati; cfr. al riguardo AA.VV., *La riforma delle banche popolari*, Padova, 2015.

²⁴ CAPRIGLIONE, *Imprenditorialità bancaria e cooperazione di credito*, in *Banca e borsa*, 1982, I, p. 544 ss.

ropeo (SEVIF) e nelle forme di supervisione rimesse all'attività della Banca Centrale Europea (UBE) - la quale è in grado di estendere i propri interventi al di là delle banche significative anche ad altre realtà - si sono tradotti nell'imposizione di «obblighi sempre più incalzanti in materia di segnalazioni, che per le singole banche cooperative comportano fardelli amministrativi non indifferenti», come è stato opportunamente sottolineato da Uwe Fröhlich, presidente della Federazione delle Banche Popolari e delle Banche Raiffeisen tedesche (BVR).²⁵

Da qui l'esigenza di ridisegnare le modalità organizzative della complessa realtà fenomenica rappresentata dal credito cooperativo in vista del conseguimento di più elevati livelli di stabilizzazione degli appartenenti alla categoria. La realizzazione di forme di maggiore patrimonializzazione (*i.e.* incrementi del «capitale proprio»), riconducibili ad un riassetto strutturale delle Bcc contraddistinto da un'appropriata azione di controllo, è l'obiettivo perseguito dal legislatore attraverso processi di fusione tra singoli appartenenti alla categoria e, più in generale, mediante la loro aggregazione in 'gruppi'. Di fondo, si individua l'esigenza di eliminare le numerose situazioni di patologia aziendale che connotano la realtà bancaria in osservazione; esigenza ribadita nelle indicazioni disciplinari che emergono dall'analisi della normativa secondaria emanata dalla Banca d'Italia. In quest'ultima il superamento delle presenti criticità viene ritenuto, infatti, possibile attraverso la definizione di un particolare *rapporto infra-gruppo*, fondato su un vincolo solidaristico, e favorendo le unioni tra tali soggetti mediante gli interventi di un apposito *Fondo temporaneo*, cui - come più ampiamente si evidenzierà qui di seguito - il regolatore, ai sensi dell'art. 2 *bis* della legge n. 49 del 2016, ha demandato il compito di «favorire ... (i) ... processi di consolidamento e di concentrazione delle banche di credito cooperativo».

E' in tale scenario che l'impegno di una garanzia incrociata, a base del contratto di adesione che lega le Bcc al 'gruppo cooperativo', può dar luogo - come in precedenza ho puntualizzato - ad un equivoco interpretativo in ordine alla portata normativa della disciplina speciale, che è opportuno eliminare.

Mi riferisco, in particolare, al fatto che la funzione di prevenzione dell'insolvenza, assolta dalla *cross - guarantee*, possa dar luogo all'erroneo convincimento secondo cui non sono applicabili alle banche di credito cooperativo le disposizioni del regolamento 2014/806/UE e, dunque, che esse siano sottratte ai rigori dei 'piani di risoluzione' ivi previsti. A ciò si aggiunga l'ulteriore problematica connessa al dubbio riguardante la positiva efficacia del ricorso alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, la cui utilizzazione potrebbe apparire inidonea a far fronte ad una ge-

²⁵ Cfr. l'intervista a UWE FROHLICH pubblicata da il *Magazine* col titolo «Se l'Unione bancaria renderà il sistema più stabile, è tutto da vedere», visionabile su <http://magazin.-raiffeisen.it/it/se-lunione-bancaria-rendera-il-sistema-finanziario-piu-stabile-e-tutto-da-vedere>.

neralizzata attivazione della stessa a causa di una sostanziale inadeguatezza (*rectius*: incapienza) del 'Fondo di garanzia dei depositi' delle Bcc a consentire un congruo ristoro del cd. *risparmio protetto*.

E' evidente come un lettura della regolazione bancaria orientata in tali modalità sovrappone la realtà fattuale a quella giuridica, addivenendo a risultati non conformi ad una esatta valutazione delle prescrizioni normative oggetto d'esame. Si prescinde dalla ovvia considerazione che l'attività ed il ruolo delle Bcc denota stretta connessione con l'interesse pubblico indipendentemente da riferimento alla loro dimensione (dove l'applicabilità ad esse dell'intero complesso dispositivo della direttiva BRRD); è bene, invece, far presente che, ai sensi dell'art. 9 del citato regolamento UE n. 806 del 2014, le autorità nazionali di risoluzione sono competenti ad «elaborare ed adottare piani di risoluzione» per banche non significative; previsione disciplinare condivisa dalla stessa autorità di controllo nazionale la quale ha puntualmente sottolineato che «il cosiddetto *bail-in*, ovvero il coinvolgimento dei creditori nelle perdite mediante la cancellazione, almeno parziale, del credito ovvero la sua conversione in capitale... si applica, in linea di principio, anche nei confronti delle banche di piccole dimensioni e operanti in ambito locale».²⁶ Analogamente, l'applicazione della procedura di liquidazione c.a. alla Bcc non può essere disattesa a causa delle contenute disponibilità del 'Fondo di garanzia dei depositi'; limite operativo che, ove ritenuto alla stregua di una legittima causa di esclusione degli interventi di cui trattasi, svuoterebbe di contenuti la funzione assegnata dal legislatore a detta istituzione, notoriamente preordinata alla tutela dei risparmiatori coinvolti in situazioni di crisi bancarie.

A ben considerare, come è stato sottolineato da un acuto studioso, la soluzione della problematica in parola va ricercata nel disposto dell'art. 43, paragrafo quarto, della direttiva n. 2014/59/UE in base al quale «gli Stati membri garantiscono che le autorità di risoluzione possano applicare lo strumento del *bail-in* a tutti gli enti o entità» previsti dalla normativa europea, «rispettando in ogni caso la forma giuridica dell'ente o entità interessata, o avendo il potere di modificarne la forma giuridica».²⁷ Tale statuizione - nel delineare l'ambito di riferimento della disciplina sulle crisi - rimette alla *responsabilità* dell'autorità di settore ogni decisione in merito alla identificazione delle ipotesi applicative della normativa di recepimento della regolazione UE. Conseguenza l'inaccettabilità di interpretazioni di quest'ultima finalizzate ad escludere ogni apertura al nuovo e, dunque, destinate a risolversi, sul piano delle concretezze, in una sorta di immobilismo operativo non in grado di superare, per quanto

²⁶ BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, intervento svolto presso la Federazione delle cooperative Raiffeisen (Bolzano, 12 febbraio 2015)

²⁷ Cfr. PRESTI, *Il bail-in*, in *Banca impresa società*, 2015, p. 356.

concerne la tematica in esame, l'attuale situazione di *impasse* in cui versano numerose banche di credito cooperativo.

Ciò posto, assumono specifico rilievo le indicazioni recentemente fornite dal Governatore della Banca d'Italia a proposito dell'ingente numero di banche di dimensione medio piccola, vigilate direttamente da detta autorità, nei confronti delle quali sono in corso «interventi volti a superare situazioni di crisi».²⁸ L'elevato livello del deterioramento della qualità del credito, l'ingente quantità di sofferenze assurgono a presupposto di una *non rinviabile* azione volta ad eliminare (o, quanto meno, a ridurre) le patologie aziendali al presente riscontrabili nella categoria; si individua in tal modo la via da percorrere al fine di evitare un processo di stagnazione, il cui superamento deve identificare un obiettivo prioritario per gli appartenenti al settore. Da qui l'esigenza più volte evidenziata di rimuovere le carenze organizzative e di *governance*, sfruttando «appieno le possibilità dischiuse dalle recenti innovazioni normative che riducono i tempi delle procedure di recupero potenzialmente avvicinandoli a quelli degli altri principali paesi»²⁹; esigenza che, per le banche di credito cooperativo, trova compendio - come ha ulteriormente precisato il Governatore Visco - nella «riforma che prevede la costituzione di *gruppi bancari* cooperativi», cui si ricollega un loro agevole rafforzamento, per cui «occorre attuarla speditamente».

E', questo, un invito ad attivarsi senza indugi, senza polemiche e, soprattutto, abbandonando ogni intento di trarre giovamento dalla complessiva situazione di disagio, che oggi connota la categoria, per appagare insoddisfatti desideri espansivi, la cui realizzazione può aversi, ovviamente, solo a danno di altri soggetti del settore.

Una congrua *mappatura* delle Bcc non più in grado di operare stabilmente nel mercato deve costituire, a mio avviso, l'*incipit* di un'azione volta al risanamento ed alla conciliazione; una mappatura che consenta, cioè, di procedere ad un «equo riparto» (realizzabile mediante *oculate* operazioni di fusione) tra le banche di credito cooperativo più patrimonializzate delle consorelle la cui fragilità non ha raggiunto ancora livelli di «non ritorno». Dovrebbe darsi spazio, quindi ad una prospettiva di interventi di aggregazione tra Bcc, attuati - se del caso - fruendo dell'ausilio finanziario fornito dal 'Fondo temporaneo' di nuova costituzione e, comunque, nel riferimento ad una logica divisionale rispettosa della *configurazione pluralistica* dei gruppi cooperativi, quale sembra venga indicata dalla realtà di mercato e, di recente, riconosciuta dallo stesso Governatore della Banca d'Italia.

Si è in presenza di un disegno di palmare semplicità, ove gli le parti attrici siano animate da 'buona volontà' nel darvi esecuzione. Ciò, anche nella consapevolezza

²⁸ Cfr. VISCO, Intervento alla *Giornata Mondiale del Risparmio del 2016*, Roma, 27 ottobre 2016, p. 4.

²⁹ Cfr. VISCO, Intervento alla *Giornata Mondiale del Risparmio del 2016*, cit., p. 7.

della necessità di dover tener ferma la dolorosa opzione finale di destinare alla risoluzione ovvero alla liquidazione coatta amministrativa le istituzioni che non siano più in grado di continuare ad operare a causa di perdite, accumulate nel tempo e divenute oggi non risanabili.

5. Altro rilevante problema da risolvere al fine di pervenire ad un compiuto rioridino della categoria è quello concernente la verifica della legittimità del recesso dal ‘gruppo cooperativo ICCREA’ da parte delle Bcc intenzionate ad aderire ad altra, omologa struttura aggregativa. Ci si riferisce, in particolare, alla individuazione delle modalità di svolgimento dell’*iter* procedimentale sotteso alla dismissione dello *status* di partecipante di detta realtà di gruppo, nella quale fino ad ora è confluita l’intera rete delle banche in esame (di fatto a ciò *obbligate* dal condizionamento ad esse imposto per poter fruire dei servizi offerti dalla nominata capogruppo).

Al riguardo, occorre premettere una considerazione di carattere generale. Al presente, in sede di prima applicazione della legge n. 49 del 2016, le Bcc devono reputarsi libere di prestare la propria adesione a qualsivoglia gruppo cooperativo che si costituisca in conformità alle prescrizioni della riforma. Tale libertà di scelta è attivabile anche in tempi successivi alla manifestazione di volontà da esse prestata, come ho in precedenza evidenziato richiamando una mia pregressa analisi della portata dispositiva dell’art. 1, comma quarto, lett. c, del decreto legge n. 18 del 2016;³⁰ restando ovviamente salva, in questo secondo caso, la necessaria osservanza delle prescrizioni in materia disposte dalla recente normativa adottata dalla Banca d’Italia.

In base a tale precisazione, sembra ragionevole ritenere che la richiesta di recesso dal gruppo ICCREA sia coerentemente fondata sul chiaro disposto della legge n. 49 nella quale non si pongono limiti giuridici all’esercizio di una facoltà siffatta. Non v’è dubbio, infatti, che il legislatore della riforma - nel prevedere l’obbligatoria adesione delle Bcc ad un gruppo (privandole della *licenza* qualora omettano di osservare detto obbligo) (nuovo art. 36, comma 1*bis*, t.u.b.) - ha, comunque, stabilito che le banche di credito cooperativo possono anche recedere da una preesistente aggregazione purché non intendano dismettere *tout court* la veste cooperativa (e, dunque, perseguano la mera finalità di traslare in altra similare struttura ritenuta più adeguata, per dimensioni e modalità organizzative, allo svolgimento di un’attività orientata al territorio). Sicché, deve considerarsi preordinato alla conservazione della specificità operativa delle Bcc il criterio disciplinare, indicato dal regolatore, secondo cui, «in caso di recesso o esclusione da un gruppo bancario cooperativo», l’ente creditizio

³⁰ Cfr. CAPRIGLIONE, *Per un’ipotesi di gruppi alternativi. La problematica del recesso nella legge di riforma delle BCC*, cit.

cooperativo che non delibera «la propria trasformazione in società per azioni» deve mettersi in liquidazione (art. 36, comma 1 *bis*, t.u.b.)

Ciò posto, al fine di chiarire se al recesso si accompagna la possibilità di chiedere all'ICCREA la restituzione del controvalore delle quote di partecipazione al suo capitale, deve aversi riguardo sia alle disposizioni di diritto comune riguardanti la materia del recesso societario, sia quelle di diritto speciale che raccordano l'esercizio del diritto in parola all'osservanza del noto criterio della 'sana e prudente gestione aziendale' (cui deve raccordarsi la stabilità del singolo ente creditizio valutata nel riferimento a quella complessiva del settore).

Per quanto concerne il primo profilo d'indagine, vengono in considerazione le previsioni di diritto societario relative alla posizione giuridica degli azionisti di società di capitali (artt. 2532 c.c. e 2437 c.c.), disposizioni ritenute dalla dottrina applicabili alle cooperative, fermo restando il principio secondo cui il «diritto di recesso» può essere esercitato esclusivamente nei casi previsti dalla legge ed eventualmente dallo statuto.³¹ Da segnalare che, secondo l'orientamento prevalente degli studi in argomento, il legislatore quando ha accordato il diritto di recesso ha fatto una scelta normativa puntuale e pienamente consapevole, trattandosi di materia caratterizzata dai principi di tassatività e stretta interpretazione delle cause di recesso, ancor più accentuati per le società - come quella qui in osservazione - con azionariato diffuso.

Sembrano, pertanto, restare fermi, nella fattispecie, i criteri ordinatori e le modalità d'esercizio del recesso, ivi compresi i suoi effetti tipici quali si dispiegano dal momento in cui la società ne viene a conoscenza,³² conseguenze che si concretizzano, tra l'altro, nella maturazione (per la Bcc recedente) di un credito alla liquidazione della propria partecipazione (non potendo esercitare i diritti sociali durante il procedimento liquidativo),³³ la cui determinazione si configura strettamente connessa alla definitiva perdita della qualità di socio.³⁴ Da ultimo, è appena il caso di far presente che sostanzandosi il «recesso» - come è stato ribadito dalla dottrina e dalla giurisprudenza³⁵ - in una dichiarazione unilaterale e recettizia, il suo effetto totalizzante si

³¹ Cfr. tra gli altri IBBA, *Il recesso nelle società cooperative. Profili Problematici*, in *Il nuovo diritto delle società*. Liber amicorum Gian Franco Campobasso, Torino, 2007, 854 e ss.; BONFANTE, *Sub Art. 2532 c.c.*, in *Il nuovo diritto delle società*, Bologna, 2004, p. 2525 ss.; CARMIGNANI, *Sub art. 2532 c.c.*, in AA.VV., *La riforma delle società*, Torino, 2003, p. 114 ss.; GALLETI, *Sub art. 2532 c.c.*, in *Il nuovo diritto delle società*, Padova, 2005, p. 2753 e ss.

³² Cfr. tra gli altri AGRUSTI e MARCELLO, *Il recesso del socio nelle srl: modalità, termini, efficacia e liquidazione della quota*, in *Le Società*, 2006, 5, p.569 e ss; TRIB. ROMA, 11 maggio 2005, n.10720, con commento di BONAVERA, *Dichiarazione di recesso e diritto di liquidazione della quota*, in *Le Società*, 2006, 1, p. 54 e ss.

³³ Cfr. tra gli altri BONAVERA, *Dichiarazione di recesso e diritto di liquidazione della quota*, in *Le Società*, 2006, 1, p. 54 e ss; SALAFIA, *Il recesso dei soci nelle società di capitali*, in *Le Società*, 2006, 4, p.417 e ss.

³⁴ Cfr. CASSAZIONE, sez. I, 19 marzo 2004, n.5548, in *Le Società*, 2004, 11, p.1364 e ss.

³⁵ Cfr., in dottrina, TRIMARCHI, *Il recesso del socio dai tipi societari capitalistici e applicativi notarili*, in *Studio n. 188- 2011/I* approvato dalla Commissione studi d'impresa del Consiglio nazionale del notariato, 2012, p. 2 e ss.;

produce dal momento in cui, come si è testé anticipato, ne viene data comunicazione alla controparte interessata.

Passando al secondo profilo d'analisi in precedenza enunciato, appare particolarmente complesso il riferimento alla normativa speciale. E' noto, infatti, che con riguardo alle banche popolari il disposto dell'art. 28, comma 2-ter, t.u.b., limita «il diritto al rimborso delle azioni nel caso di recesso... secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia, anche in deroga a norme di legge, laddove ciò è necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca». Non a caso è stato sottolineato da un'attenta dottrina che detta statuizione «sembra disconoscere il ruolo attribuito nel nostro ordinamento (ed ulteriormente valorizzato dalla riforma del diritto delle società di capitali e delle cooperative del 2003) al diritto di recesso in funzione di tutela delle minoranze societarie».³⁶

E' di intuitiva percezione la *ratio* sottesa alla normativa in esame, nella quale il riconoscimento all'Organo di supervisione bancaria di uno specifico potere d'intervento *in subiecta materia* riflette la necessità di condizionare il recesso alle valutazioni che il medesimo è tenuto a compiere a fini di vigilanza. E' evidente come il legislatore, pur riconoscendo l'esercizio di tale diritto - che, dunque, viene astrattamente salvaguardato - ha inteso fissare un criterio-guida, nella valutazione delle modalità applicative del recesso, rispondente alle esigenze di stabilità sistemica del settore.

Significative, al riguardo, devono ritenersi le indicazioni rivenienti dalle *Disposizioni di vigilanza* disposte dalla Banca d'Italia, nelle quali sono specificate le diverse tipologie di modifiche statutarie che all'uopo le banche popolari sono abilitate ad effettuare,³⁷ tra le quali la normativa secondaria include «la facoltà di limitare o rinviare, in tutto o in parte e senza limiti di tempo, il rimborso delle azioni del socio uscente ... anche in deroga a disposizioni del codice civile e ad altre norme di legge». Ciò specificando che «le determinazioni ... sulla misura della limitazione del rimborso delle azioni... sono assunte dall'organo con funzione di supervisione strategica tenendo conto della situazione prudenziale della banca», in conformità alla previsione normativa del citato art. 28, comma 2-ter, *tub*. Conseguentemente, l'esercizio del diritto di recesso finisce con l'essere condizionato dalle prescrizioni di siffatto complesso dispositivo, nel quale viene attribuita all'Organo di vigilanza la facoltà di in-

SPALTRO, *Esercizio del recesso e perdita dei diritti sociali*, in *Società*, 2007, p. 36; in giurisprudenza cfr. Cassazione civile n. 5548 del 19 marzo 2004, in *Società*, 2004, p. 1364 e ss.; Tribunale di Catanzaro 26 febbraio 2014, in *Banca e borsa*, 2015, II, p. 352 e ss.

³⁶ Cfr. DI CIOMMO, *Il diritto di recesso nella riforma delle banche popolari*, in AA.VV., *La riforma delle banche popolari*, a cura di Capriglione, Padova, 2015, p. 96.

³⁷ Cfr. Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 - Fascicolo «Disposizioni di Vigilanza per le banche» - 9° aggiornamento del 9 giugno 2015.

terventi (*limitazione* o *rinvio* del rimborso delle azioni) che incidono sugli effetti del recesso.

In presenza di siffatto orientamento disciplinare potrebbe ritenersi che la Banca d'Italia - in presenza di domande di recesso presentate all'ICCREA da parte di Bcc desiderose di aderire ad un diverso 'gruppo cooperativo' - escluda o limiti il rimborso della relativa quota partecipativa.

E', questa, una soluzione che appare del tutto improbabile dopo la recente, palese dichiarazione dell'Organo di vigilanza di voler rispettare le indicazioni del mercato. A ciò si aggiunga che - oltre all'evidente mancanza di presupposti fattuali idonei a legittimare un intervento giustificato unicamente per esigenze di stabilità sistemica della categoria - va considerata anche l'opportunità di evitare una situazione di conflitto di interessi, quale verrebbe a determinarsi nel caso di uscita di alcune Bcc dal gruppo ICCREA, restando tuttavia azioniste della *Holding*.

A seguito dell'adesione degli enti che effettuano il recesso ad un gruppo cooperativo concorrente con quello al cui capitale essi sono costretti a partecipare (qualora l'autorità di settore ponesse un impedimento alla liquidazione della relativa quota) si determinerebbe, infatti, una *strana* commistione di interessi, indiscusso presupposto di una situazione conflittuale. A fronte di una realtà siffatta, sembra verosimile ipotizzare l'adozione da parte della Banca d'Italia di un «intervento equilibratore», che - per evitare conflitti di interessi ed evidenti problematiche *antitrust* - con tutta probabilità potrebbe risolversi in apposite raccomandazioni volte a sollecitare all'ICCREA *Holding* di non porre ostacoli di sorta (se del caso attivando adeguate modifiche statutarie) ad una libera uscita dal suo gruppo delle Bcc che hanno scelto di aderire ad altre strutture aggregative. Va da sé che, ove tale nostra ipotesi riceva un riscontro affermativo, le modifiche statutarie di cui trattasi dovrebbero prevedere una causa di recesso *convenzionale*, che verrebbe ad aggiungersi a quelle indicate dalla legge, puntualizzando la possibilità per le Bcc socie di ICCREA *Holding* di recedere dal capitale sociale di quest'ultima qualora esse fuoriescano da tale gruppo contrattuale.

6. Nell'ambito della riforma delle Bcc assume specifico rilievo l'attività svolta dal 'Fondo temporaneo delle banche di credito cooperativo', previsto dall'art. 2 *bis* della legge n. 49 del 2016, nel quale si precisa che, durante la fase di costituzione dei gruppi bancari cooperativi, l'obbligo di cui all'art.33, comma 1 *bis*, t.u.b. è assolto mediante l'adesione a tale organismo «promosso dalla Federazione italiana delle banche di credito cooperativo-casse rurali ed artigiane mediante strumento di natura privatistica». Da qui una prima considerazione riguardante l'intento del legislatore di disporre uno stretto raccordo tra la partecipazione al 'Fondo temporaneo'

e gli effetti dell'adesione al 'gruppo bancario cooperativo', raccordo che si giustifica avendo riguardo all'inquadramento della prima nel contesto costitutivo del secondo.

Passando, poi, all'esame delle funzioni assegnate al Fondo dalla disciplina speciale, va subito detto che esso è finalizzato a facilitare le aggregazioni tra gli enti creditizi della categoria; in tal senso orienta la disposizione normativa dianzi richiamata, nella quale se ne definisce l'operatività di «strumento mutualistico-assicurativo» volto a «favorire, in base a quanto definito nel proprio statuto, processi di consolidamento e di concentrazione delle banche di credito cooperativo». Le ulteriori specificazioni, al riguardo disposte dallo statuto, puntualizzano gli esatti termini in cui si compendia detta funzione «mutualistico assicurativa» a sostegno del credito cooperativo; all'uopo precisandosi che il Fondo promuove «anche attraverso interventi di sostegno processi di consolidamento e di concentrazione tra le banche consorziate» (art. 1, comma 3, dello statuto), essendo i suoi interventi strumentali alla *razionalizzazione* della «struttura del credito cooperativo» per migliorarne l' «efficienza nella prospettiva della costituzione dei gruppi bancari cooperativi» (comma 3).

Si è in presenza, dunque, di una figura soggettiva costituita nella forma di 'consorzio' la quale, anche se dotata di «piena autonomia decisionale», come prevede l'art.1, comma secondo, dello statuto, deve ritenersi preordinata al conseguimento di finalità d'interesse generale. Ne consegue che il *nostro* organismo deve ritenersi vincolato nel suo *agere* a severi criteri di equilibrio ed imparzialità, cui non può derogare corrispondendo ad improvvise richieste di fondi (vale a dire non giustificate per l'ammontare degli importi domandati e per la qualità dei destinatari degli stessi). Consegue la necessità di una linea di *fermezza* nell'esercizio dell'attività finanziaria di sua competenza, sì da impedire eventuali «assalti alla diligenza», in grado di alterare il corretto svolgimento delle funzioni sue proprie; assalti che ne minano la correttezza operativa specie se posti in essere da appartenenti alla categoria in grado di esercitare indebite pressioni.

Le mansioni, cui il Fondo deve adempiere, sono svolte mediante variegate forme d'intervento le quali - come viene specificato nello statuto adottato all'indomani dell'approvazione a legge n. 49 - spaziano dalla «sottoscrizione di strumenti di patrimonializzazione quali, ad esempio, prestiti subordinati, prestiti irredimibili ... al... rilascio di garanzie» ovvero alla «cessione di crediti a favore delle banche interessate dalle operazioni aggregative» (art. 3). Da qui l'individuazione di una significativa ampiezza della sfera d'azione demandata al *nostro* organismo, la quale - è bene ribadirlo - deve essere, comunque, funzionalizzata al sostegno di processi di aggregazione ed al recupero di condizioni di solidità e qualità della *governance* delle Bcc beneficiarie dei suoi interventi; ragion per cui ci si deve auspicabilmente attendere un

Ilaria Supino 6/11/y 12:36

Eliminato:

Ilaria Supino 6/11/y 12:36

Eliminato: b

agere di tale istituzione volto ad «evitare» che le risorse fornite alle Bcc vengano gestite da esponenti bancari che hanno contribuito a determinare la situazione di crisi.

Ne consegue, altresì, che il Fondo non potrà negare il supporto finanziario a banche cooperative che - nel rispetto delle regole fissate dalla disciplina speciale (e, dunque, previa autorizzazione dell'Organo di vigilanza) - abbiano attivato procedure di fusione con altri enti della categoria, all'uopo richiedendo al Fondo un intervento che consenta a tali soggetti (interessati alle operazioni di aggregazione) di conseguire un compiuto equilibrio patrimoniale. In questi casi, eventuali dinieghi, motivati nel riferimento alla mancata preventiva sottoposizione al Fondo del 'piano industriale di fusione', urtano contro la logica considerazione secondo cui l'intervenuta approvazione del progetto da parte della Banca d'Italia deve ritenersi di per sé assorbente di qualsivoglia controllo di congruità della fusione; per cui l'indisponibilità del Fondo si risolve - a mio avviso - nell'assunzione di un inaccettabile atteggiamento *autoreferenziale*, del quale detto organismo può essere chiamato a rispondere dall'autorità di settore.

Ciò posto, è appena il caso di far presente che il Fondo svolge - ed esaurisce - il suo ruolo nel circoscritto ambito del credito cooperativo, dal quale sono ovviamente esclusi gli organismi bancari che, per le loro caratteristiche strutturali e funzionali, si collocano al di fuori del nominato contesto soggettivo creditizio. Ed invero, se funzione primaria del Fondo è quella di accompagnare la costituzione del 'gruppo cooperativo', esso può coinvolgere unicamente i soggetti bancari che vogliono aderire ad un'entità siffatta; non potrà, invece, espletare incidenza alcuna nei confronti degli enti creditizi che hanno presentato istanza alla Banca d'Italia (per il «conferimento» della propria azienda ad una «società per azioni, anche di nuova costituzione, autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria»), avviando in tal modo il procedimento per beneficiare della *way out*, prevista dalla legge n. 49. D'altronde, tali limiti esplicativi sono confermati dallo stesso statuto del Fondo che, all'art. 1, comma quinto, prevede la possibilità di estendere - su base volontaria - l'adesione al medesimo «anche alle banche costituite nella forma di società per azioni, controllate o partecipate direttamente o indirettamente dalle banche di credito cooperativo, che ne facciano richiesta».

Pertanto, non è ipotizzabile un'interpretazione estensiva del comma 1 del citato art. 2-*bis*, tale cioè da legittimare la possibilità d'imporre una sorta di obbligatoria adesione al Fondo anche agli enti creditizi che - grazie ad una puntuale previsione della legge n. 49 - assumono la configurazione giuridica di una S.p.A. bancaria. E' opportuno far presente, al riguardo, che la presentazione alla Banca d'Italia dell'istanza per fruire della *way out* è di per sé produttiva dell'effetto di sottrarre le

banche a quest'ultima interessate alla regolazione relativa alle Bcc che aderiscono al 'gruppo cooperativo'; conclusione, questa, che si evince chiaramente dal combinato disposto dell'art. 2, commi 3 *bis* e 3 *quater* (in base al quale in caso di mancato ottenimento dell'autorizzazione la Bcc viene rimessa in termini per aderire a un gruppo cooperativo).

Alla luce di quanto precede sorprende il disallineamento dello statuto del 'Fondo temporaneo' dal contenuto dispositivo della più volte menzionata legge n. 49/2016. Ed invero - incurante della inequivoca *voluntas legis* concernente gli effetti dell'esercizio della *way out* consentita agli enti creditizi che, in presenza di determinate condizioni, non intendono aderire al 'gruppo cooperativo' - la disposizione transitoria dell'art. 15 dello statuto impone alle «banche di credito cooperativo che presentano entro il 14 giugno 2016 istanza di conferimento dell'azienda bancaria» di aderire «al Fondo fino alla data di autorizzazione da parte della Banca d'Italia del conferimento ad una banca costituita in forma di società per azioni, rispettando fino a tale data tutti gli obblighi derivanti dalla partecipazione al Fondo stesso». E' appena il caso di aggiungere che tale formulazione dispositiva non trova riscontro alcuno nel comma primo dell'art. 2 *bis* della legge n. 49/2016, il quale si limita ad imporre la partecipazione al Fondo «fino alla data di adesione della banca di credito cooperativo ad un gruppo bancario cooperativo».

Da ultimo, non può omettersi di considerare che connessa alla prospettiva di una soluzione pluralistica del gruppo bancario cooperativo, ora avallata dalla normativa secondaria, è la proposizione del problema relativo alla configurabilità di una possibile deviazione operativa del Fondo, qualora l'originario legame con la Federazione italiana, che ne ha promosso la costituzione, fosse causa di un' interazione negativa nella svolgimento dei suoi compiti istituzionali. Ci si riferisce, in particolare, alla eventualità in cui le Bcc aderenti al 'gruppo' che fa capo a Federcasse fruiscono di una situazione privilegiata nel conseguimento dei finanziamenti ovvero all'ipotesi in cui il Fondo persegua linee operative ispirate da detta Federazione; eventualità che, alterando l'imparzialità dell'istituto in parola, dovrà da quest'ultimo essere assolutamente evitata.

7. Le linee interpretative della riforma delle Bcc sin qui rappresentate, i ritardi registrati nel procedere a forme di concreta applicazione delle nuove regole (che hanno innovato la morfologia di tale categoria creditizia) mostrano una realtà bancaria ancora in via di definizione. Talune pregresse situazioni, caratterizzate da *precarie relazioni* tra gli appartenenti al settore, devono oggi confrontarsi con la complessità di un regime disciplinare, che di certo non facilita la ricerca di momenti di concilia-

Ilaria Supino 6/11/y 12:39

Eliminato:

Ilaria Supino 6/11/y 12:40

Eliminato:

Ilaria Supino 6/11/y 12:42

Eliminato:

zione. A ciò si aggiungano gli effetti destabilizzanti del tentativo della Federazione italiana delle Bcc di evitare ad ogni costo l' affermazione di un modello pluralistico di «gruppo bancario cooperativo»; tentativo in qualche modo supportato da un atteggiamento ondivago a lungo tenuto dalla Banca d'Italia, che solo di recente sembra essersi aperta all'accettazione della soluzione che verrà proposta dal *mercato*.

Evitare le incertezze, i dubbi nel dar corso a scelte equilibrate che tengano conto della necessità di depurare la cooperazione di credito da turbative rivenienti da consolidate situazioni di *mala gestio* e, al contempo, consentano agli appartenenti alla categoria di perseguire la loro *mission* di banche del territorio. E' questo l' imperativo categorico da perseguire senza ulteriori indugi in linea con le indicazioni provenienti dall'Europa e, ancor prima, evitando di disperdere la *specificità operativa*, che da tempi lontani identifica l'essenza caratterizzante della categoria.

In tale contesto, la Banca d'Italia è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale che non può essere circoscritto all'esercizio delle sue tradizionali funzioni di supervisione - e, dunque, ad assicurare lo svolgimento di un'attività creditizia in modalità coerenti con i canoni della 'sana e prudente gestione' - bensì esteso alla ricerca (se del caso anche previa applicazione di tecniche informali) di *cure* idonee a sconfiggere il malessere che oggi affligge le Bcc. Detta autorità dovrà, quindi, adoperarsi affinché all'interno della categoria si faccia chiarezza, si ricompongano i latenti dissidi che tuttora connotano tale significativo comparto del settore creditizio. Del resto, è presumibile che l'Organo di vigilanza, nella sua alta qualificazione tecnica, abbia ben valutato quale sia la strumentazione più adeguata alla finalità di un congruo riordino della situazione attuale delle banche di credito cooperativo. Il sostegno da esso dato all'affermazione del 'gruppo cooperativo', in più occasioni ribadita dagli esponenti del suo vertice, sta ad indicare che tale modello - nella logica ordinatrice della supervisione bancaria - identifica la soluzione ottimale per conseguire un coagulo aggregativo idoneo a realizzare gli obiettivi di rafforzamento patrimoniale reputati necessari nella fattispecie.

Effettivamente, a ben considerare, i rilevanti poteri riconosciuti alla capogruppo in una con le stringenti regole del *contratto di adesione* appaiono finalizzati a determinare una forte integrazione infragruppo, indispensabile ai fini del raggiungimento di un rilevante livello di coesione. Si individua, per tal via, la necessaria premessa di un'ipotesi ricostruttiva nella quale è ascritta peculiare centralità al sistema di *garanzie incrociate* destinato a promuovere la «solidarietà» tra tutti gli enti che aderiscono al gruppo cooperativo. Come si è avuto modo di sottolineare in precedenza, è stato disegnato, in tal modo, uno schema disciplinare complesso, che necessita di ulteriori specificazioni; ed invero quest'ultimo - come ho già evidenziato - per essendo in

Ilaria Supino 6/11/y 12:47

Eliminato: ndo

grado di evitare forme di possibile *contagio* dell'instabilità, tuttavia può dar adito ad un'erronea lettura delle modalità applicative della regolazione di recepimento del SRM (regolamento 2014/806/UE).[▼] In uno scenario particolarmente complesso, qual'è quello che si è descritto nelle precedenti pagine, è evidente come il buon esito della riforma sia legato all'azione di coordinamento svolta dalla Banca d'Italia, cui in definitiva è rimesso il compito di incanalare nella giusta direzione il processo innovativo previsto dalla legge n. 49 del 2016. Ciò in quanto l'Organo di vigilanza versa in presenza di una situazione fattuale e giuridica la quale, più che in altre occasioni, consente di ascrivergli la qualifica di 'garante' dell'equilibrio sistemico sotteso al cambiamento voluto dal legislatore. Ad esso fa carico, dunque, una grave responsabilità che certamente vorrà assumere e gestire in linea con la sua storia, stornando talune perplessità e dubbi che il *favor* originariamente espresso per il 'gruppo unico' aveva suscitato in numerosi studiosi della materia.