Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale

in Economia e Finanza

ordinamento ex D.M. 270/2004

Tesi di Laurea

La nomina degli esponenti del gruppo bancario cooperativo

Gli obiettivi della riforma e l'approccio *risk based*

Relatore
Ch. Prof. Alberto Urbani

Laureando
Nicola Pegoraro
Matricola 848396

Anno Accademico
2017 / 2018

A Chiara,
per la costante ed esteticamente meravigliosa presenza
in questo percorso personale e professionale,
alla quale non posso che dire un grande grazie.

Indice

Introduzione *Pag. 7*

CAPITOLO PRIMO

Le BCC e il nuovo gruppo bancario cooperativo

1.1. Breve esposizione delle BCC ..... Pag. 11
1.2. Il quadro organizzativo precedente ..... Pag. 16
1.3. Principi che hanno ispirato la riforma, ragioni e obiettivi ..... Pag. 21
1.4. Punti chiave del nuovo impianto cooperativo ..... Pag. 29
1.5. Sviluppi recenti e ipotesi di controriforma ..... Pag. 34

CAPITOLO SECONDO

Gli esponenti aziendali e il loro meccanismo di nomina

2.1. La generale *governance* bancaria ..... Pag. 39
2.2. (Segue) Le peculiarità rispetto ai sistemi di governo non bancari ... Pag. 46
2.3. I diversi requisiti degli esponenti ..... Pag. 49
2.4. (Segue) Brevi note sui recenti orientamenti europei ..... Pag. 53
2.5. Composizione degli organi sociali ..... Pag. 57

2.6. Nomina degli organi sociali ..... Pag. 61
2.7. Nomina degli esponenti del gruppo bancario cooperativo ..... Pag. 63
2.7.1 Meccanismo di nomina degli esponenti della capogruppo ..... Pag. 63
2.7.2 Meccanismo di nomina degli esponenti delle banche affiliate .... Pag. 71

CAPITOLO TERZO

Coerenza tra obiettivi della riforma e nomina degli esponenti: limiti e criticità

3.1. Ruolo della capogruppo in tema di nomine ..... Pag. 83
3.2. Autonomia decisionale delle BCC proporzionale al rischio ..... Pag. 91
3.3. Valore di mutualità e territorialità in seguito all'introduzione del nuovo meccanismo di nomina ..... Pag. 103
3.4. Conflitto di interesse nelle BCC nel contesto del gruppo bancario cooperativo ..... Pag. 113
3.5. (Segue) Altre fonti di inefficacia della *governance* ..... Pag. 125

Conclusioni *Pag. 135*

Riferimenti bibliografici *Pag. 141*

Introduzione

A tre anni 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), il percorso di implementazione del nuovo sodalizio bancario cooperativo sembra ormai inesorabilmente avviato verso la conclusione. Il presente elaborato è stato sviluppato temporalmente nell'anno con più interventi in materia. A differenza di chi scrive, il lettore avrà la possibilità di implementare le pagine che seguiranno con l'effettiva costituzione delle due capogruppo dei gruppi bancari cooperativi, nel frattempo formate.

Tra i tanti spunti al quale attingere da un corpo legislativo così ampio che, di fatto, ha rivoluzionato il credito cooperativo fino a come lo si conosceva, il presente studio si sofferma sul tema della *governance,* specificatamente al meccanismo di nomina nel nuovo gruppo bancario cooperativo. Attraverso lo sviluppo del concetto dal generale al particolare – utilizzando in questo modo la stessa impostazione dell'intero scritto – si è deciso di selezionare un tema, la *governance*, di stretta attualità.

A dire il vero, i legislatori di tutti i paesi sviluppati - soprattutto quelli, quale il nostro, bancocentrici - già dall'inizio della crisi finanziaria del 2008 hanno deciso da subito di legiferare sull'argomento. Intervenire sugli esponenti aziendali - quali principali responsabili dell'avvio della crisi partita proprio dal mondo bancario - e sul generale governo societario è sembrata probabilmente la scelta più naturale. Sembra fuori dubbio, infatti, come universalmente riconosciuto, che il tema rappresenti una forma di tutela del sistema finanziario-sociale, il quale indirizza i soggetti vigilati verso i canoni di sana e prudente gestione. Il momento cruciale, al fine di ottenere organi di amministrazione e controllo competenti per presidiare il rischio, è rappresentato dalla nomina. Quello scelto, per le premesse esposte, può essere considerato il momento determinante del tema bancario del decennio o, probabilmente abusando di enfasi, il "tema dei temi".

Individuato l'oggetto, la scelta è stata quella di limitare l'esposizione al contesto del credito bancario cooperativo, reso scientificamente interessante dalla riforma che ha definito due diverse figure, all'interno del medesimo gruppo, con meccanismi di nomina diversi, ma integrati. Nonostante siano trascorsi tre anni

dall'inizio effettivo dei lavori sul cantiere bancario cooperativo, la dottrina da un lato, e gli stessi protagonisti dall'altro, hanno visto nel tema al centro dell'elaborato una fonte di incertezza sulla quale il legislatore tardava ad intervenire. Le critiche riguardavano soprattutto il tema localistico che la riforma voleva salvaguardare, ad espletamento di uno degli obiettivi iniziali. L'idea sulla quale si fonda tale scritto, perciò, è stata quella di soffermarsi proprio sui due binari del meccanismo di nomina, analizzando contestualmente la coerenza con il localismo e gli altri obiettivi iniziali della riforma.

Erano dunque queste le premesse iniziali che mossero, oramai un anno fa, l'idea dell'analisi: la volontà di approfondire un tema con un inquadramento normativo triennale, sul quale il legislatore non interveniva, nonostante le diffuse obiezioni. L'intero elaborato ha però oggi una rinnovata freschezza e attualità, poiché interessato da un recente «cambiamento» provocato dal nuovo Governo che si fa portavoce di tale spirito.

Ci si sta riferendo in particolare al alcuni interventi, dapprima con il cosiddetto decreto milleproroghe (d.l. n. 91/2018) e successivamente con il decreto-legge fiscale (d.l. n. 119/2018) che hanno complessivamente modificato il meccanismo di nomina, permettendo a chi scrive di aggiungere allo stesso l'aggettivo «nuovo». Se esprimersi in termini di novità rimane un approccio prudente ma indubbiamente corretto, risulta, secondo alcuni, più complicato definire l'*iter* di selezione degli esponenti aziendali «cambiato».

Come si avrà certamente modo di analizzare in maniera più approfondita nel corpo dell'elaborato, infatti, tali modifiche lasciano inalterato l'intero impianto. In questo modo, egoisticamente dal lato di chi scrive, salvo alcuni dettagli, si rende quanto prodotto fino ai due decreti-legge ancora corrente e, di conseguenza, le critiche mosse dalla dottrina fin dal 2016 in gran parte inascoltate.

Il presente scritto si propone di fornire un'analisi complessiva della disciplina degli esponenti del gruppo bancario cooperativo che compongono la *governance* della capogruppo e delle banche affiliate, segnatamente del loro meccanismo di nomina. Il lavoro, però, non vuole essere un mero esercizio descrittivo, ma si prefigge lo scopo di compiere un raffronto tra il suddetto rinnovato processo e gli obiettivi inziali della riforma, avuto riguardo in particolare all'approccio *risk based*.

Lo sviluppo della tematica non può prescindere da un seppur breve inquadramento avente portata generale relativamente ai soggetti, le BCC, all'interno del nuovo sodalizio bancario cooperativo. La prima parte dello scritto ha proprio l'intento di definire i contorni attorno cui il centrale processo si sviluppa. Solo attraverso un'attenta analisi, anche storica, di questi particolari operatori bancari può permettere a chi legge di inquadrare correttamente le dinamiche procedurali in un contesto di gruppo.

Il capitolo successivo che procede dal generale al particolare - attraverso quello che i letterari chiamerebbero *climax* ascendente – si apre con la trattazione sulla *corporate governance* fino ad arrivare ai passaggi fattuali del meccanismo di nomina, senza dimenticare il doveroso *focus* sui requisiti dei candidati membri degli organi aziendali. Molto interessante, da questo punto di vista, è il continuo raffronto tra la disciplina bancaria ampia e quella specifica delle banche di credito cooperativo.

Conclude l'elaborato l'osservazione dell'aderenza puntuale tra gli obiettivi iniziali della riforma del credito cooperativo e l'*iter* di selezione dei soggetti che formeranno gli organi con funzione di supervisione strategica, di gestione e di controllo. L'approccio tenuto è di tipo *one-to-one,* nel senso che ogni paragrafo tratta un obiettivo, contrapponendolo al processo di nomina degli esponenti della capogruppo e delle banche affiliate. Attraverso la suddetta modalità, si può ottenere una relazione totale della riforma su questo tema, soppesando gli elementi migliorativi e peggiorativi rispettivamente rispetto a ciascun intento del legislatore del 2016: ruolo centrale della capogruppo, autonomia delle BCC, mantenimento della mutualità, prevenzione del conflitto di interesse e superamento della macchia dell'inefficace *governance*.

Capitolo primo

Le BCC e il nuovo gruppo bancario cooperativo

SOMMARIO: 1.1. Breve esposizione delle BCC. – 1.2. Il quadro organizzativo precedente. – 1.3. Principi che hanno ispirato la riforma, ragioni e obiettivi. – 1.4. Punti chiave del nuovo impianto cooperativo. – 1.5. Sviluppi recenti e ipotesi di controriforma

1.1 *Breve esposizione delle BCC*

Le BCC-CR (Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali), fin dalla loro apparizione nell'ordinamento economico italiano, hanno rappresentato una peculiarità nel settore bancario da più punti di vista. L'istituto di riferimento di milioni di italiani[1] è una banca "differente"[2] per diverse ragioni, quasi tutte descritte già con il nome. Queste introdotte sono «"Banche", sostengono l'economia reale facendo "Credito" e possiedono lo stile "Cooperativo" improntato al protagonismo, al coinvolgimento ed al network».[3]

[1] A giugno del 2018 i soci ammontano a 1.263.464 unità, i base ai dati reperibili al sito ufficiale del credito cooperativo: *http://www.creditocooperativo.it.*

[2] Questo indicato rappresenta lo storico *slogan* del settore del credito bancario, riprodotto in diversi *spot* e ancora oggi al centro della comunicazione e del *marketing* di queste banche.

[3] Così MICCÙ, *Le recenti "riforme" del credito cooperativo*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, suppl. al n. 4, p. 59.

Nell'esercizio delle attività bancarie, le attuali appartenenti al gruppo bancario cooperativo si ispirano oggi, come allora, a una serie di valori identitari peculiari, centrati rispetto alla prossimità sia fisica che relazionale con i clienti.[4] Il legislatore ha voluto conciliare le «due diverse nature»[5] di tali società, da un lato equiparando alle altre categorie di intermediari bancari l'attività tipica e dall'altro enunciando con forza la mutualità. Le BCC hanno così individuato negli anni una serie di schemi organizzativi e un'operatività «in grado di interpretare in chiave etica i rapporti finanziari e, dunque, di conferire peculiare centralità ai valori dell'uomo» che - interpretando in maniera corretta lo spirito cooperativo attraverso un meccanismo partecipativo - individuano un «collegamento dell'attività svolta dall'ente societario ad uno scopo mutualistico».[6] Tutto ciò è ben espresso anche dalla dichiarata *mission* della categoria, in cui dapprima si ricorda l'orientamento al socio e agli appartenenti alle comunità locali e successivamente si fa un chiaro riferimento al carattere sociale. In merito a questo, molte BCC hanno adottato lo statuto predisposto da Federcasse in cui si legge che «la Società si distingue per il proprio orientamento sociale e per la scelta di costruire il bene comune».[7] La dimensione sociale è dunque preponderante e si manifesta con l'attivazione di diversi progetti in collaborazione con enti pubblici e a sostegno sia delle famiglie che delle piccole realtà imprenditoriali.[8]

Il secondo macrogruppo di caratteristiche distintive ruota attorno alla cultura cooperativa. Le peculiarità riguardano la filosofia operativa e aspetti giuridici. Queste tipologie di banche sono costituite in forma di «società cooperative per azioni a responsabilità limitata» (art. 33 TUB). che perseguono cioè gli obbiettivi di lungo termine di continuità e soddisfacimento dei bisogni diretti dei soci. Ai fini delle disposizioni fiscali di carattere agevolativo, le BCC sono

---

[4] Tra gli altri CERVELLI, *Il vantaggio della prossimità*, in *Riv. cred. coop*, 2007, n. 6, p. 60 ss.
[5] BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, Bari, 2017, p. 142 ss.
[6] Così CAPRIGLIONE*, L'autoriforma delle banche di credito cooperativo, una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *riv. Trim. Dir. Econ.,* 2015, suppl., al n. 4, p. 3.
[7] Cfr. Art. 2 dello Statuto tipico delle Banche di Credito Cooperativo, consultabile al sito: *http://www.creditocooperativo.it/.*
[8] Le attività sono molto varie e vanno dal sostegno alla cultura allo sport. Comprende un lungo elenco di iniziative intraprese l'approfondimento di CASTELLANI, *I tratti fondanti il mondo delle banche di credito cooperativo*, in BACCARANI, GOLINELLI, RULLANI (a cura di), *Le BCC banche di territorio, il mutualismo per la costruzione del futuro*, Padova, 2013, p. 112 ss.

considerate cooperative a mutualità prevalente - differentemente dalle banche popolari - poiché rispettose dei requisiti di mutualità previsti dall'art. 2514 del c.c. e quelli di operatività prevalente con soci (art. 28 TUB). Le ricordate agevolazioni di tipo fiscale, ancorché in costante diminuzione,[9] riguardano principalmente la deducibilità dei redditi della banca.

L'appartenenza attuale delle banche di credito cooperativo a un gruppo rappresenta l'ultimo *step* di un lungo percorso iniziato con la comparsa nel 1883 della Cassa Cooperativa di Prestiti di Loreggia.[10] La fondazione di questa prima antica BCC fu opera di diversi sacerdoti e il coronamento dell'iniziale impulso di stampo religioso cattolico, per mezzo del quale la Chiesa ha voluto contribuire allo sviluppo economico, cercando di liberare i piccoli agricoltori dal reato di usura, condannato dalla stessa religione. Fin dalle loro origini, risulta evidente, perciò, la preponderanza dei valori cristiani solidaristici[11] a supporto delle piccole attività locali.

Dopo appena una decina di anni dalla prima fondazione, le casse superarono le 900 unità, continuando la loro esponenziale crescita fino a toccare quota 3540 poco prima dell'inizio del periodo fascista italiano, che ne restrinse la portata provocando una riduzione del numero totale a circa 800 banche alla fine del secondo conflitto mondiale.[12] La cooperazione bancaria venne riconosciuta come categoria appartenente al settore con la cosiddetta legge bancaria del 1936, in cui all'art. 5 si faceva riferimento alle «casse rurali ed artigiane», ma si delimitarono allo stesso tempo i relativi primi vincoli disciplinari.[13] Sono proprio queste limitazioni introdotte che hanno permesso di conservare l'essenza dello

[9] Di questo avviso PETRELLI*, Il regime fiscale delle banche cooperative*, in *Studi e materiali*, a cura di Consiglio Nazionale del Notariato, Milano, 2005, 1, p. 514 ss.
[10] Per il dettaglio del profilo storico si veda la sezione «Storia» del sito del credito cooperativo: *www.creditocooperativo.it.*
[11] Il principio è indicato, in modo palese, anche nella *mission* della categoria, in cui si legge che «la Società si ispira ai principi dell'insegnamento sociale cristiano e ai principi cooperativi» (art. 2 statuto BCC).
[12] Percorso ben descritto da CASTELLANI*, op. cit.*, p. 88.
[13] Si ricorda in particolare il numero minimo di soci appartenenti alla categoria di artigiani o agricoltori (art. 4, R.D. 26 agosto 1937, n. 706) o il limite all'operatività con i soggetti diversi dai soci, fissato al 25% del totale della raccolta (art. 15, R.D. 26 agosto 1937, n. 706).

spirito cooperativo, al prezzo di produrre un sostanziale ingessamento dell'organizzazione dovuto proprio ai vincoli operativi.[14]

Con l'entrata in vigore della Costituzione, il carattere cooperativo (art. 45 cost.) rivitalizzò la cooperazione anche bancaria, soprattutto con un successivo intervento (l. 4 agosto 1955, n. 707) che in parte rimosse alcuni vincoli.[15] A quel punto inizia la decrescita del numero di operatori, in modo inversamente proporzionale al numero di sportelli, che invece aumentarono in modo imponente trainati sia da mancati limiti della legislazione che da comuni scelte bancarie gestionali del periodo.

Pur cambiando nome, nella formulazione definitoria attuale di "BCC", tali banche vennero naturalmente annoverate anche nel Testo Unico Bancario ereditando i tratti caratteristici, soprattutto «lo scopo mutualistico perseguito e la conseguente gestione di servizio a favore dei soci, oltre che il localismo».[16] Questo passaggio, segnalato come decisivo da molti osservatori, determinò una vera svolta delle banche in parola.[17] Con l'introduzione del nuovo corpo normativo in materia bancaria, si rinviene per la prima volta una chiara distinzione tra le due banche cooperative ancora oggi ammesse ad operare. Pur entrambe rientranti nella forma societaria di società cooperativa a responsabilità limitata, è oggi evidente che - soprattutto analizzando i fatti di cronaca che hanno riguardato recentemente le banche popolari - [18] le differenze tra le due tipologie di banche sono rilevanti. L'entrata in vigore del Testo Unico Bancario palesò, sotto forma di diversi requisiti per l'una e per l'altra, il concetto per cui solo le banche di questo elaborato rappresentano appieno lo spirito mutualistico, mentre nelle banche popolari tale principio è rimesso alla previsione di specifiche forme tecniche per trasmettere la parità dei soci (numero minimo di soci, voto capitario, ecc.).[19]

---

[14] Tra gli altri CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo, una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, cit., p. 7.

[15] Rimane il principio di prevalenza, ma viene ampliata la possibilità di operare con chi non è socio.

[16] Così BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa,* cit., p. 139.

[17] Di questa opinione SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017, p. 42 ss.

[18] Sull'argomento, molto interessante il racconto della cronaca nel libro-inchiesta GRECO, VANNI, *Banche impopolari, Inchiesta sul credito popolare e il tradimento dei risparmiatori*, Milano, 2017, p. 25 ss.

[19] Tra gli altri PIPITONE, *Scopo mutualistico e forma cooperativa delle banche popolari,* Roma, 1997, p. 151 ss.

Un altro passaggio importante, per concludere la disamina della storia legislativa delle banche ad oggetto prima della riforma del credito cooperativo, è stato determinato da un'altra riforma, quella del diritto societario del 2003. Con la modifica del Codice Civile in parola, si introdusse nel diritto commerciale la distinzione tra mutualità prevalente e, per sottrazione, "non" a mutualità prevalente. Le due nuove fattispecie dovettero quindi integrarsi con la legislazione bancaria in cui, erano - come lo sono tuttora - presenti due differenti tipologie di banche cooperative. Il breve periodo successivo alla riforma fu dominato in ambito bancario da una rilevata ambiguità dettata da quanto espresso dall'art. 223-*terdecies* disp. att. c.c., in cui veniva sancita la non applicabilità delle nuove introdotte alle banche cooperative.[20]

La situazione fu sanata e resa chiara con l'intervento della Banca d'Italia (art. 28, co. 2-*bis,* TUB), in cui si specificò che, ai fini agevolativi fiscali, sono considerate a mutualità prevalente solo le banche di credito cooperativo, se rispettano i requisiti di mutualità introdotti dalla riforma societaria (art. 2514 c.c.) e i requisiti di operatività prevalente con i soci (art. 35 TUB). Soffermandosi per un momento sulla consistenza delle agevolazioni di tipo fiscali-tributarie, quest'ultime non sembrano una sorta di premio per cooperative virtuose, ma piuttosto un bilanciamento per le difficoltà che le BCC incontrano nel raggiungimento dei propri obiettivi.[21]

Questo organico intervento del legislatore rese ampia la differenza tra le due forme bancarie divenne più ampia, determinando almeno giuridicamente una rilevante distinzione. L'impianto disciplinare, secondo molti osservatori però, ha prodotto una ravvisata sproporzione tra limitazioni per le sole BCC e i vantaggi di tipo fiscale previsti per quest'ultime.[22] Dominata da un mancato equilibrio, l'introdotta modifica produsse per le banche di credito che mantennero la mutualità prevalente significative restrizioni, senza un adeguato contrappeso. Su

---

[20] Il percorso normativo è ben espresso da PETRELLI, *Le banche cooperative nella riforma del diritto societario*, in *Studi e materiali a cura del Consiglio Nazionale del Notariato,* Milano, 2005, n. 1, p. 403 ss.

[21] Di questa opinione BONFANTE, *L'«altra» mutualità (lo scopo mutualistico: dal nulla alla gestione di servizio)*, in BASSI, FORTUNATO (a cura di), *Mutualità e capitale nelle cooperative atti del convegno di studio di Bari, 19 e 20 aprile 2013*, 2017, p. 89.

[22] Tra gli altri CAPRIGLIONE, *Le banche cooperative ed il nuovo diritto societario: problematiche e prospettive*, in *Mondo Bancario,* 2004, fasc. 4, p. 19 ss.

questo aspetto è importante ricordare l'impossibilità di dismettere suddetta "mutualità prevalente" solo rinunciando al vantaggio fiscale, ma viceversa l'obbligatorietà di mantenerla, fungendo da requisito *sine qua non* per l'utilizzo della forma di BCC.[23]

Alcuni osservatori hanno però sottolineato che i vincoli testé ricordati hanno svolto negli anni anche un ruolo di conservazione della finalità mutualistica, preservando una forte funzione locale-sociale.[24] Con la riforma societaria si mantenne infatti il carattere localistico nelle BCC, attraverso lo «spostamento della loro "causa negoziale" dalla prestazione mutualistica all'integrazione con il territorio».[25] In negativo, l'impostazione del mondo bancario cooperativo e la possibilità di una «mutualità non prevalente» ha permesso l'evoluzione delle banche popolari verso modelli simili a quelli delle società per azioni, solo recentemente limitati dalla riforma approvata dal Senato il 25 marzo 2015.

1.2 *Il quadro organizzativo precedente*

Le odierne BCC - note in passato come "Casse Rurali ed Artigiani" e successivamente così denominate per effetto della liberalizzazione delle attività bancarie - hanno da sempre sentito la necessità di un sistema integrato nel quale operare, seppur individualmente. Nel 1893 nacque quindi la Lega delle Cooperative, primo riferimento per la cooperazione, che dà inizio a una lunga tradizione di organizzazione associativa su più livelli: locale, regionale e nazionale.

Tra i cambi di nomenclatura, con il crescere della complessità del sistema finanziario e della competitività del settore creditizio, crebbe sempre più il bisogno vitale di un sistema, che fu definito "a rete". Il Credito Cooperativo, alla luce di ciò, si conformava seguendo questo modello organizzativo, ovverosia si componeva come «un sistema coordinato di autonomie, basato su strutture operanti a vari livelli, con funzioni distinte ma complementari tra loro, con indirizzi strategici e

[23] Così SABBATELLI, *op. cit.,* p. 204.
[24] Tra gli altri CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo, una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano,* cit., p. 9.
[25] Così CAPRIGLIONE, *La riforma delle BCC al vaglio del nuovo Governo*, in *Riv. dir. banc.,* giugno 2018, p. 2.

meccanismi di coordinamento condivisi».[26] Seguendo l'ordine dal particolare al generale, i tre livelli che diedero risposte strategiche furono: le BCC, in stretto legame con i soci del territorio, le federazioni locali[27] e infine le federazioni nazionali al servizio del sistema del credito cooperativo per la tutela e lo sviluppo della categoria.

Lo scopo dichiarato del tessuto di banche fu, come lo è tuttora nel nuovo gruppo, quello di uno «snellimento delle funzioni di *back office*»[28] e di un efficientamento della struttura dei costi, con il fine ultimo di focalizzarsi sulla proposta al cliente. Un progetto associativo, perciò, a stretta valenza economica per poter ottenere i vantaggi tipici dalle realtà imprenditoriali di dimensione maggiori, come quelli derivanti le sinergie e le economie di scala.

In ciascun contratto di coesione stipulato assieme al bilancio di coerenza,[29] si trovavano i sei punti fondamentali che formavano tale sistema, definiti mediante una serie di complementi alla parola "rete". Per una BCC, perciò, partecipare a un complesso integrato di questo tipo significava integrarsi in una rete: di valori, di strategie, di cultura, di comunicazione e operativa a livello nazionale e internazionale. Con tale elenco si è voluto una volta ancora porre l'accento sull'importanza della struttura, oltre la retorica.

Dal punto di vista pratico, questo *network* si fondava su tre pilastri: una rete associativa, una imprenditoriale e una forma di "solidarietà di sistema".[30] Ogni pilastro citato si materializzava nella distribuzione di prodotti e servizi di corredo differenti. Si avevano quindi, sul versante associativo, l'attività delle federazioni territoriali di fornitura di servizi di supporto e monitoraggio, sul lato operativo-imprenditoriale invece, al di là di questi citati tre livelli, il mondo cooperativo si era

---

[26] Cfr. XII Convegno Nazionale del Credito Cooperativo Riva del Garda, 1999, tratto da: ZACCARDI, TOTINO, *Le BCC-CR differenti… per organizzazione*, in *Conoscere il Credito Cooperativo, Guida all'identità delle Banche di Credito Cooperativo-Casse Rurali*, a cura di Federcasse, Roma, 2005, p. 97.

[27] Le Federazioni Locali, come verrà approfondito, sono società cooperative con funzione cooperativa. Le BCC aderiscono a queste 15 federazioni, le quali hanno avuto fino ad oggi una funzione di "intermediazione" tra istanze della rete delle banche cooperative e gli organismi nazionali.

[28] ZACCARDI, TOTINO, *op. cit.,* p. 102 ss.

[29] Si veda, a titolo esemplificativo, il bilancio di coerenza della BCC di Sant'Elena (oggi BCC Patavina) del 2005.

[30] Concetto spiegato in particolare da SANTAGATA, *Coesione ed autonomia nel gruppo bancario cooperativo*, VIII convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Professori Universitari di Diritto Commerciale, Roma, febbraio 2017, p. 5.

dotato di società prodotto che forniscono i servizi bancari e finanziari specializzati alle stesse banche. Concludeva l'organizzazione infine, un sistema di garanzie, che formava la cosiddetta "solidarietà di sistema" attraverso strumenti ancora in uso: il Fondo di Garanzia dei depositanti del credito cooperativo, il Fondo di Garanzia degli obbligazionisti o il Fondo di Garanzia Istituzionale del Credito Cooperativo.[31] In seguito alla riforma, come si vedrà più specificatamente in seguito,[32] anche su quest'ultimo tema sono state introdotte innovazioni mediante meccanismi di garanzia incrociati.

La struttura a rete, così come è stata descritta, non aveva quindi alcuna previsione normativa sottostante e vincolante e era ben distante da un modello di coordinamento di gruppo. Questo tipo di organizzazione, nata e perfezionata tutta all'interno del credito cooperativo, si potrebbe intendere come mutualità esterna rinforzata.[33] La differenza non è solo formale, ma anche sostanziale. Nonostante la collaborazione fosse governata dal principio di sussidiarietà connotato da solidarietà, all'interno delle BCC della rete la concorrenza era anche interna, quindi rimaneva un senso di segretezza delle informazioni sensibili, più che di fruttifera condivisione.

Le banche, fino a questa fase, nonostante queste forme di coordinamento, rimasero indipendenti, sostenute solamente dalle federazioni per le scelte strategiche *non-core*. L'indipendenza fu espressa sia dal punto di vista giuridico, quindi seguendo il principio attraverso cui ogni banca ha una propria autorizzazione ai sensi dell'art 14 del Testo Unico Bancario, ma pure decisionale. Secondo alcuni studiosi, la criticità principale del modello appena descritto stava nella figura delle Federazioni, sia di livello nazionale che locale.[34] Federcasse - che è la Federazione Nazionale delle Banche di Credito Cooperativo - aveva il compito di coordinare il sistema, soprattutto sotto il profilo delle strategie e della comunicazione comune della categoria, oltre a svolgere la rappresentanza sindacale. Le quindici federazioni locali sono, differentemente, delle figure intermedie tra la suddetta federazione nazionale e le BCC del territorio di

[31] Questi tre strumenti - introdotti rispettivamente nel 1997, 2004 e 2008 - sono organismi con l'obiettivo di salvaguardare il risparmio dei clienti.
[32] V. *infra*, par. 1.3.
[33] Sull'argomento LAMANDINI, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo bancario*, in *Giur. comm.,* 2015, I, p. 59.
[34] Su tutti SANTAGATA*, op. cit.*, p. 5.

riferimento. L'evidente limite dei soggetti citati era rilevabile nell'assenza di una vera e propria funzione di coordinamento e direzione. Non c'era dunque la previsione giuridica che affermasse questa attività e tale assenza ne pregiudicava l'efficacia, vista la non vincolatività. L'indicata mancata funzione non fu risolta nemmeno con la figura giuridica avente il ruolo di coordinamento delle società prodotto, ovverosia il gruppo ICCREA pre-riforma delle BCC.

Nonostante le criticità espresse, in questa sede non si vuole in alcun modo sminuire il ruolo chiave che ha avuto la rete in questi anni, senza la quale oggi probabilmente non sarebbero in formazioni i gruppi bancari cooperativi. Il credito cooperativo ha avuto indubbiamente «un grado di coesione, anche industriale…, capace di preservare appieno i valori di autonomia, della mutualità e del localismo individuali e di garantire allo stesso tempo alle singole banche e al credito cooperativo nel suo complesso rafforzata capacità competitiva».[35]

Lo *step* nel quale ci troviamo oggi, successivo a quello appena descritto, è iniziato, in modo endogeno, attraverso una autoriforma che è sfociata poi in quella normativamente vincolante del 2006, ancora in fase di perfezionamento. Soffermandosi sulla genesi dell'attuale corpo normativo delle Banche di Credito Cooperativo, andando oltre il significato etimologico della parola «autoriforma», appare complicato scindere tra la libertà di iniziativa e le spinte politiche e di vigilanza che hanno portato a tale soluzione.[36] Sembra indubbio che l'iniziativa sia stata appoggiata dalla Banca d'Italia con il noto strumento della *moral suasion,* in modo da portare il mondo del credito cooperativo verso forme aggregative più marcate. Le varie federazioni, comunque, hanno accolto tale spirito riformista sin dal gennaio 2015 presentando diverse proposte, fino alla più celebre e unitaria di Federcasse contenuta nel Progetto di Autoriforma presentato il 15 ottobre 2015 al Parlamento.[37]

La citata, e fin qui descritta, struttura a rete deve ora integrarsi con il neonato gruppo bancario cooperativo. Rimane in attesa di scoprire il proprio ruolo

---

[35] Così LAMANDINI, *op. cit.,* p. 57.

[36] In particolare SEPE, *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2015, suppl., al n. 4, p. 83.

[37] Inizialmente la riforma era contenuta nel Decreto-Legge 24 gennaio 2015 che ha rimodulato le banche cooperative, ma nel corso del Consiglio dei Ministri del 20 gennaio si è deciso di eliminare la parte riferita alle BCC e di dare il compito alla categoria di iniziare un progetto di autoriforma.

un soggetto primario in questa conformazione organizzativa stratificata: la Federazione locale, rispettivamente a livello locale regionale e nazionale (Federcasse). Questa si deve oggi confrontare, sul versante associativo-istituzionale e imprenditoriale, con la capogruppo, inaugurando una nuova fase del credito cooperativo italiano. Il fatto che il ruolo delle federazioni sia destinato a diminuire sembrò chiaro a tutti sin dall'uscita del testo della riforma delle BCC, soprattutto dopo l'intervento del Governatore della Banca d'Italia che specificò che la componente associativa avrebbe mantenuto solo «un ruolo di rappresentanza a livello nazionale e territoriale, senza indebite interferenze sulla pianificazione strategica, sulla gestione operativa e sulle funzioni di controllo del gruppo».[38] Senza particolari perifrasi infatti, è intenzione del legislatore, allo stato dell'arte, ritagliare per tali soggetti un ruolo di mera rappresentanza (come altre associazioni quali Abi o Confindustria). Di fatto il Governatore della Banca d'Italia ha confermato la mancata possibilità per le federazioni locali o nazionali di interferenza gestionale, effettuando, quello che ha molti è sembrato, un vero e proprio passaggio di consegna tra quest'ultime e la capogruppo.

Prima della nota riforma del credito cooperativo, il ruolo delle federazioni era centrale, in quanto interlocutori istituzionali delle BCC, in almeno quattro occasioni: in fase di costituzione, nell'articolazione degli statuti, nella fase di verifica della sana e prudente gestione degli istituti assieme alla Banca d'Italia e nelle fasi di revisione normativa.[39] Secondo chi scrive, sembra evidente senza ulteriori approfondimenti, che tutte le situazioni descritte, conclusa la fase costitutiva dei gruppi, saranno di fatto in capo alle neonate capogruppo. Secondo i più critici, più di qualunque altra vicissitudine, il valore menomato delle attuali federazioni certifica il fallimento del ruolo svolto nel sistema a rete di referente dell'Autorità di Vigilanza.[40]

---

[38] Così VISCO, *Considerazioni finali del Governatore Relazione annuale Roma*, 31 maggio, 2016, p. 22, consultabile al sito: *https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore.*

[39] I quattro momenti sono ben espressi da CUSA*, Le banche di credito cooperativo nel testo unico bancario,* Milano, 2011, p. 48.

[40] Di questa opinione SEPE, *op. cit.,* p. 98, che individua nella rappresentanza l'unico obiettivo rimasto per queste figure, le quali necessariamente vedranno degli accorpamenti interregionali.

In conclusione, la prima fase che possiamo definire "isolazionista", ha seguito quella chiamata "a rete", mentre oggi siamo a quello che all'interno del mondo cooperativo è stato definito a più riprese «terzo tempo» del credito cooperativo.

1.3 *Principi che hanno ispirato la riforma, ragioni e obiettivi*

La riforma delle BCC è stata introdotta nel nostro ordinamento con il d.l. 14 febbraio 2016, n. 18 – convertito, con modificazioni, dalla l. 8 aprile 2016, n. 49 - [41] per cercare di ottenere una maggiore coesione all'interno del sistema cooperativo, coniugando l'esigenza di rafforzare lo spirito localistico con le esigenze economiche di competitività del settore.[42]

La riforma in parola rappresenta la naturale conseguenza del contesto nel quale le banche in oggetto operano. Come spesso accade, la normativa segue un'esigenza e il *focus* della regolamentazione risponde a diverse necessità del sistema cooperativo. I due macro-temi che racchiudono le ragioni della riforma sono da un lato derivanti da spinte esogene, dall'altro riguardanti la volontà comune di rafforzare le banche cooperative, superando diverse criticità.

Tra le ragioni che possiamo definire "esterne" si annovera sicuramente una diffusa e generale spinta riformista su ogni tema, quello bancario incluso. Una corsa affannata a interventi legislativi, che alcuni studiosi hanno definito «riformismo spinto», che alimenta paradossalmente essa stessa l'instabilità del sistema.[43] Gli intermediari devono convivere con una copiosa normativa primaria e secondaria in continua modifica, che appesantisce l'operatività.

Un'altra ragione importante, che ha portato all'intervento normativo tramutato in riforma, è stata l'esigenza di un sistema da considerarsi unitario e di maggiori dimensioni. Tale caratteristica è utile a fini di vigilanza, come palesato dalla BCE nei pareri sul testo normativo,[44] ma anche in linea con gli attuali modelli

[41] Il testo del d.l. n. 18/2016 è stato pubblicato nella G.U. n. 37 del 15 febbraio 2016, quello della l. n. 49/2016 invece nella G.U. n. 87 del 14 aprile 2016.
[42] Considerazione di TROMBANI, *Obiettivi e profili generali della riforma, in* VERZARO, TROMBANI (a cura di), *Profili giuridici della riforma delle BCC. Una prima lettura del nuovo "Testo Unico Bancario",* Roma, 2016, p. 15.
[43] Sull'argomento SEPE, *op., cit.,* p. 81.
[44] Cfr. BCE, Parere della Banca Centrale Europea del 31 agosto 2016 sulla circolare della

di *business* del settore bancario.[45] Una consistente parte della dottrina si dichiara convinta che la vera ragione sottostante alla riforma in materia è proprio da individuare nella necessità di predisporre apposite forme di vigilanza per gli appartenenti alla categoria.[46] Una qualsiasi forma di gruppo – in cui la forma vigilanza è ai sensi degli art. 65 ss. TUB - è in ogni caso da considerare da parte del regolatore con favore, rispetto a una vigilanza non consolidata. La giustificazione di ciò è da individuare quasi unicamente nella figura intermedia della capogruppo, che rende l'azione totale di mantenimento della sana e prudente gestione più efficace.

Se queste circostanze "esterne" hanno spinto verso la riforma, le ragioni più specifiche sono da individuare nelle caratteristiche proprie delle BCC (ragioni endogene). La crisi finanziaria e la globalizzazione, determinando un mercato senza confini, hanno contribuito a mettere in luce diverse criticità da superare attraverso la riforma. Le banche, soprattutto quelle al centro di questo elaborato, a causa di ciò, hanno visto il loro patrimonio contrarsi, così come gli altri fondamentali di vigilanza (I e II pilastro di Basilea). Tra gli obiettivi della riforma troviamo per queste ragioni la patrimonializzazione degli istituti. Alcuni autorevoli osservatori considerano la scelta finale della conformazione di gruppo - che contemporaneamente conserva l'individualità soggettiva e perfeziona strumenti di solidarietà - strumentale a questa esigenza patrimoniale.[47] Si è voluto con la riforma in parola favorire la raccolta di capitale primario di alta qualità, necessario per la stabilità, pensando in particolare al parametro CET1[48], rappresentante uno dei principali indicatori da migliorare, innalzandolo.

Il tema introdotto, a ben vedere, risulta comune alle altre banche non cooperative, ma è recente il dibattito circa il diverso senso specifico del capitale

---

Banca d'Italia recante disposizioni di attuazione della riforma delle banche di credito cooperativo italiane, (CON/2016/41), reperibile al sito:
https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/date/2016/html/act_14053_amend.it.html.

[45] Tra gli altri MOTTURA, *Banche - Strategie, organizzazione e concentrazioni*, Milano, 2011, p. 242.

[46] Tra gli altri SABBATELLI, *op. cit.,* p. 74

[47] Sul punto CAPRIGLIONE, *Un deplorevole ritardo nell'attuazione della riforma delle BCC*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2016, p. 225.

[48] L'indicatore *CET1* (c.d. patrimonio di qualità primaria) è il patrimonio di base di una banca, costituito prevalentemente da azioni ordinarie e riserve di utili non distribuiti (*common equity),* senza considerare né l'avviamento (*goodwill*) così come le attività per imposte differite (*deferred tax assets).*

sociale che solo nel secondo caso svolge una piena funzione di garanzia, produttiva e organizzativa, mentre per le banche ad oggetto si materializza come un mero strumento per la fruizione dei beni in maniera agevolativa da parte dei soci.[49] Questo rilievo è mosso dal carattere variabile del capitale (art. 2524 c.c.), che in realtà non sembra compromettere né la presenza del capitale[50] né la propria esclusione dalle regole che lo disciplinano.[51] L'esigenza è stringente viste le difficoltà nelle banche cooperative, più marcate per via dei limiti civilistici: si pensi ad esempio al tema della diversificazione degli impieghi o, soprattutto, all'accesso al mercato dei capitali. Il motivo, perciò, è quello di rafforzare da un lato la competitività attraverso la redditività, da un altro la stabilità delle singole BCC sia nella fase positiva, ma anche nel momento in cui si verificassero le condizioni per una crisi bancaria.

Un'ulteriore caratteristica non positiva che il legislatore ha voluto superare è quella relativa alla nota macchia della *governance* opaca, che comprende l'annoso tema del conflitto di interessi, così come tutte quella serie di disfunzioni organizzative che hanno storicamente contraddistinto queste banche locali.

La nuova previsione normativa raccoglie le istanze di diversi *stakeholders*. Nei rispettivi campi, sia la dottrina che figure storicamente importanti nel mondo cooperativo come le federazioni locali, non hanno esitato a indicare *le conditiones sine qua non* della riforma, nella fase precedente alla produzione normativa. La riforma citata vede la convergenza di diverse anime con diversi obiettivi.

Le federazioni, in veste di rappresentanti delle BCC, hanno puntato sul mantenimento dei valori propri di queste particolari banche. Nel neonato gruppo bancario cooperativo si è voluto così mantenere un valore ascrivibile a un tema di tipo giuridico e a un altro di tipo economico-sociale.[52] Una banca, quindi, dal punto

---

[49] Sull'argomento FORTUNATO, *Patrimonio, capitale sociale e mutualità (a margine del saggio di Umberto Belviso)*, in BASSI, FORTUNATO (a cura di), *Mutualità e capitale nelle cooperative atti del convegno di studio di Bari, 19 e 20 aprile 2013,* Milano, 2017, p. 14.

[50] Si fa qui riferimento all'opinione di alcuni commentatori che giustificano l'affermazione richiamando il concetto di nominalità del capitale, soprattutto in considerazione del fatto che nelle cooperative non vi è espresso il valore complessivo del capitale nominale sia nell'atto costitutivo che nelle fasi successive.

[51] Tra gli altri DI RENZO, *Principi e regole di patrimonializzazione delle società cooperative*, in BASSI, FORTUNATO (a cura di), *Mutualità e capitale nelle cooperative atti del convegno di studio di Bari, 19 e 20 aprile 2013,* Milano, 2017, p. 19.

[52] In argomento PISTRITTO, *Peculiarità giuridiche delle banche di Credito cooperativo,* intervento Università Ca' Foscari, Venezia, 10 marzo, 2017.

di vista societario immutata e titolare di una licenza bancaria individuale, che opera attivamente nel tessuto sociale. C'è stata perciò l'esigenza di salvaguardare principi e un *modus operandi* tipico di queste banche territoriali,[53] che negli anni ha permesso loro di finanziare l'economia reale, resistendo agli scossoni della crisi bancaria, non con poche difficoltà, attingendo alle riserve di patrimonio accantonate nelle fasi positive del ciclo economico.

Suddetti principi si sono rilevati delle fonti di vantaggio competitivo rispetto al settore, soprattutto attraverso la cosiddetta *relationship banking*. Questo concetto è riconducibile a un rapporto che va oltre la semplice attività bancaria ai sensi dell'articolo 10 del Testo Unico Bancario[54] e viene dunque interpretato, negli studi più recenti, sul lato qualitativo, più che in chiave concorrenziale.[55] Proprio come nei soggetti da questo scritto analizzati, l'attività di intermediazione viene svolta seguendo la logica della cura e della conoscenza del cliente. Il modello complessivo può essere definito come di "prossimità", in grado cioè di «percepire direttamente i bisogni e le caratteristiche peculiari del territorio e di allocare con maggior efficienza e minore rischio le risorsi».[56] L'aspetto assume una rilevanza particolare in seguito alla crisi finanziaria che ha prodotto nel settore bancario un clima definito "era della defervescenza"[57] in cui si è marcato il distacco tra il cliente, sempre più diffidente, e la banca. L'espressa situazione cambia l'operatività e la relazione tra le due categorie di soggetti, risollevando l'esigenza della profonda conoscenza reciproca e della fiducia.

Le altre figure prioritarie nel confronto per la produzione normativa sono state naturalmente il legislatore e le autorità di vigilanza. La Banca d'Italia ha posto

---

[53] Per banche territoriali si intendono le banche le cui caratteristiche distintive sono «lo svolgimento dell'attività in ambiti territoriali circoscritti, le dimensioni operative contenute, la specializzazione nel finanziamento delle famiglie e delle imprese di minori dimensioni», come indicato da BARBAGALLO*, Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, intervento Bolzano, 12 febbraio, 2015, p. 2, reperibile al sito: *https://www.bancaditalia.it/media/notizia/intervento-di-carmelo-barbagallo-su-banche-locali-e-di-credito-cooperativo-e-vigilanza-europea/.*

[54] Tema proposto da ONGENA, SMITH, *What determines the number of bank relationships? Cross-country evidence*, in "Journal of financial intermediation", Elsevier, gennaio, 2000, n. 9, p. 26 ss.

[55] Su tutti BONGINI, DI BATTISTA, NIERI, Relationship banking: *una soluzione antica contro la crisi recente?, Bancaria,* n. 5, 2009, p. 3.

[56] Così CASTELLANI, *op. cit.,* p. 112.

[57] Molto chiaramente BONFANTI, *La vocazione mutualistica delle BCC e la sua perdurante attualità*, in BACCARANI, GOLINELLI, RULLANI (a cura di), *Le BCC banche di territorio, il mutualismo per la costruzione del futuro*, Padova, 2013, p. 159.

il tema della stabilità, in particolare per quanto riguarda il contenimento del rischio, la stabilità patrimoniale e la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati. Il nuovo impianto giuridico cooperativo si fonda pertanto sui principi tipicamente cooperativi, uniti a nuovi temi. Il lungo percorso normativo che ha portato all'attuale formulazione del mondo bancario cooperativo, ancorché tuttora mutevole, racchiude in sé principi storici addizionati a quelli nuovi.

Oggi come allora, in questo tipo di società cooperativa, la persona (il socio) è al centro. Quest'aspetto è enfatizzato da principi tipicamente cooperativi, quali ad esempio la partecipazione democratica che si manifesta con il voto capitario e il tema della concentrazione di capitale. Per quanto concerne il primo aspetto, ossia il principio "una testa un voto" (art. 34, co. 3, TUB), il legislatore stabilisce il rispetto rigoroso della regola senza le eccezioni previste dalla riforma del diritto societario.[58] La logica, comune a quella relativa ai limiti al possesso azionario (art. 34, co. 4, TUB), è quella di voler determinare la parità di apporto possibile da ciascun socio a prescindere dalla rilevanza e/o partecipazione.[59] Sono presenti poi nella fonte primaria anche altri limiti legati all'operatività prevalentemente a favore del socio (art. 35 TUB). In questo caso, non sembra esserci riferimento alla raccolta per ottemperare al principio della prevalenza, ciò significa che l'attività bancaria passiva è di fatto libera dai vincoli della mutualità.[60] L'ordinamento si riferisce espressamente alla sola attività di impiego, quindi ai finanziamenti ottenuti dai soci ad espressione di un vantaggio mutualistico consistente.[61]

Recentemente, il legislatore ha innovato la disciplina sul tema dell'operatività prevalente.[62] Tale principio rimane fissato al 50% verso soci cooperatori (o garanti da soci cooperatori) ma, come ben specificato nel documento di consultazione nel punto 4 rubricato "operatività prevalente con i

---

[58] Si fa qui riferimento all'innalzamento a 5 voti per le persone giuridiche (art. 2352 c.c.).

[59] Principio espresso da MANCINELLI, PELLEGRINI, *Commento sub art. 35 del Testo Unico Bancario (Soci),* in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia Tomo I*, CAPRIGLIONE (diretto da), Padova, 2018, p. 360.

[60] Della stessa idea BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa,* cit., p. 148.

[61] Sull'argomento CABRAS, *La specificità delle banche di credito cooperativo*, in *Vita not.,* 1997, p. 60 ss., in cui l'autore specifica che lo stesso credito «altrimenti non sarebbe stato ottenibile in quella misura, o a quelle condizioni».

[62] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disposizioni di vigilanza per le banche, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 (d'ora in avanti "Disp. vig. cit."), Parte Terza, Capitolo 5, nella sezione III "Operatività" vi è per esteso descritto le nuove prerogative dell'operatività delle BCC, p. 634 ss.

soci", vengono riviste le esposizioni riconducibili a tale soglia.[63] Alle operazioni verso soci sono ora riconducibili anche, oltre a quelle già previste, quelle nei confronti della capogruppo e delle altre società del gruppo bancario cooperativo di appartenenza, ivi compresi gli impegni e le garanzie assunti in esecuzione dell'accordo di garanzia in solido. Questa nuova previsione normativa ha dunque considerato la nuova realtà del gruppo. Coerentemente con la logica della persona al centro, anche gli amministratori devono essere espressione dei soci della cooperativa; si sta facendo riferimento alla cosiddetta autogestione. [64]

Si palesa dunque la centralità della persona, ma anche la mutualità, concetto fondante, ma privo oggi di una definizione civilistica. Nella dottrina tale concetto può essere in generale inteso come una gestione finalizzata a fornire beni o servizi ai soci a condizioni più vantaggiose di quelle che potrebbero ottenere sul mercato.[65] Questo tipo di banche, perciò, ovviamente perseguono anche gli obiettivi di natura economica in quanto presenti sul mercato, ma non con lo scopo di mero lucro soggettivo, che comunque non va escluso: l'interesse lucrativo rimane, ma deve essere limitato.[66] La mutualità sul piano fattuale si sviluppa per le banche cooperative in una triplice direzione: interna, esterna e "di sistema" (art. 3 della Carta della Coesione).[67] Per mutualità interna si intende soprattutto l'obbligo di rivolgere l'attività prevalentemente rispettivamente ai soci, quelle esterna e di sistema si orientano rispettivamente alla relazione con gli *stakeholders* della comunità locale e alle altre banche della rete oggi, e del gruppo nel futuro prossimo.

In seguito alla riforma della disciplina delle società del 2003, oggi le BCC hanno una serie di obblighi sia civilistici che particolari delle fonti secondarie per quanto riguarda il finanziamento e altri aspetti della gestione. La mutualità si concretizza con alcuni vincoli per lo più relativi alla remunerazione degli strumenti

---

[63] Cfr. BANCA D'ITALIA, *Disposizioni di vigilanza in materia di banche di credito cooperativo*, p. 6, reperibili al sito:
https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2017/disposizioni-vigilanza-bcc/index.html.

[64] V. *infra*, par. 2.3.

[65] Sull'argomento PRESTI, RESCIGNO, *Corso di diritto commerciale - volume II*, Napoli, 2013, p. 24.

[66] V. *infra,* par. 3.3.

[67] Il testo integrale dei 12 punti della carta dei valori è consultabile al sito *www.creditocooperativo.it* nella sezione "*Sistema dei valori*".

finanziari (art. 2514 c.c.), ma soprattutto con rigorosi limiti alla distribuzione degli utili (art. 37 TUB). Le BCC devono quindi destinare almeno il settanta per cento degli utili netti annuali a riserva legale, mentre un'altra quota (3%) deve essere corrisposta ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. La parte rimanente infine, in base a quanto stabilito dallo statuto, può essere utilizzata per la rivalutazione delle azioni, assegnata ad altre riserve, distribuita ai soci, oppure destinata a fini di beneficenza o mutualità (art. 37 TUB).

La finalità lucrativa è esclusa anche attraverso il principio di indivisibilità del patrimonio, si pensi per esempio al numero minimo di soci (art. 34, co. 1, TUB) e al possesso azionario massimo in capo a ciascuno (art. 34, co. 4, TUB). Per questo secondo profilo viene specificato che, nello stabilire importo soglia, si deve computare il valore nominale, l'eventuale sovrapprezzo, così come qualsiasi conferimento, anche quelli non in denaro.[68]

Un altro principio cardine e specifico della cooperazione del credito risulta essere la territorialità, stabilita dalle Istruzioni di Vigilanza della Banca d'Italia, oltre che dal Testo Unico Bancario. Sia la compagine sociale, che i soci e gli amministratori, oltre che la clientela, devono essere espressione del territorio di competenza. In questo modo, l'impiego fondi avviene a favore delle famiglie e delle medio-piccole imprese territorialmente di competenza della BCC in questione (art. 35 TUB). Questo aspetto esprime la rilevante funzione sociale di finanziamento dell'economia reale, in particolare delle piccole realtà artigiane e agricole, motore del nostro Paese. Il localismo è perciò da intendersi come espressione di un valore da salvaguardare, considerando l'importanza di mantenere il denaro all'interno di una comunità locale.

Anche questo tema ha recentemente subito delle modifiche pratiche, in seguito alle già citate nuove disposizioni di vigilanza. I soci perciò rimangono espressioni del territorio - per essere soci di una banca di credito cooperativo rimane necessario risiedere, aver sede, ovvero operare con carattere di continuità, nel territorio di competenza della banca stessa (art. 34, co. 2, TUB) - ma varia il criterio di competenza territoriale. Fanno eccezione i casi di sedi distaccate, in cui la zona di competenza territoriale ricomprende ora i Comuni ove la banca ha sede

[68] Così come puntualizza CUSA, *Commento sub art. 34 del testo unico bancario (Soci)*, in COSTA (a cura di), *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia d.lgs. Settembre 1993, n. 385 e successive modificazioni Tomo I – artt. 1-69*, Torino, 2013, p. 309.

e proprie succursali, quelli limitrofi ai Comuni citati o quelli in cui ci siano soci pari a una specifica metodologia di calcolo espressa in percentuale rispetto agli scaglioni della popolazione residente nel Comune.[69]

La banca in definitiva è considerata del territorio, per il territorio e nel territorio. Si vuole esprimere che - con questo gioco di parole attraverso cui la stessa parola è accompagnata da preposizioni diverse - le «radici e la vitalità nascono dal territorio e al territorio ritornano».[70]

Oltre ai limiti e agli obblighi di natura giuridica, quindi inderogabili, il credito cooperativo si è autoimposto altri principi. I valori in cui queste banche si riconoscono sono presenti in alcuni documenti importanti: la Carta dei Valori e la Carta della Coesione. La Carta dei Valori del Credito Cooperativo rappresenta il "patto" che lega la banca alle comunità locali. Negli undici punti siglati a Riva del Garda nel 1999 (più il dodicesimo aggiunto a Roma nel 2011) si definiscono le regole di comportamento, i principi e gli impegni della banca rispetto al suo pubblico. Altri dieci punti, tradotti in altri dieci principi da rispettare, vennero discussi a Parma nel 2011 e formano oggi la Carta della Coesione. La peculiarità di questa ulteriore autoimposta regolarizzazione sta nel fatto che i principi etici si rivolgono al mondo del credito cooperativo visto come complesso di banche.[71]

Se quelli riepilogati sono i canoni storici che hanno guidato le BCC fino a oggi, da dopo la formazione dei due gruppi bancari cooperativi, ne seguiranno altri di inediti. Senza dubbio alcuno, la proporzionalità sarà la chiave del rapporto tra capogruppo e banche affiliate nel nuovo sodalizio. Attraverso questo approccio, alla capogruppo vengono affidati poteri di direzione e coordinamento proporzionati alla rischiosità delle banche aderenti. La proporzionalità si manifesta in quello che il legislatore europeo chiamerebbe *risk based approach (*Cfr. art. 10, Regolamento n. 575/2013: c.d. CRR). In altri termini le banche controllate hanno un grado di autonomia in misura della loro stabilità, rispettando comunque l'altro principio della compensazione. I criteri citati non sostituiscono le

---

[69] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Terza, Capitolo 5, nella sez. II rubricato "Struttura" per esteso vi è la specificazione di tutte le casistiche concrete, p. 630 ss.

[70] Caratteristiche espresse nel sito del movimento del credito cooperativo: *http://www.creditocooperativo.it.*

[71] Il testo integrale dei 12 punti della carta dei valori è consultabile al sito *www.creditocooperativo.it* nella sezione "Sistema dei valori".

regole del diritto comune, anzi, si aggiungono a quelli tradizionali di corretta gestione societaria e imprenditoriale (art. 2497 c.c.).

Un valore non nuovo, ma di rinnovata incisività, è quello dell'unitarietà del sistema cooperativo: un sistema di BCC che risulta veramente integrato, anche nei momenti di crisi, attraverso un sistema di garanzia incrociato. Rispetto alla forma organizzativa associativa precedente, la creazione di una forma di gruppo integrato (o gruppo strategico) è indubbiamente più coerente con un principio che esprima unitarietà, attraverso un alto livello di integrazione strategica.[72]

1.4 *Punti chiave del nuovo impianto cooperativo*

Le BCC, in seguito a un lungo percorso, sono oggi organizzate nella forma di gruppo bancario cooperativo, caratterizzato da diversi elementi di specialità. Pur attingendo alla disciplina del codice civile del gruppo cooperativo paritetico[73], si tratta di un istituto giuridico del tutto peculiare e introdotto solo con la riforma del 2016.[74]

L'introduzione dell'obbligatorietà delle BCC ad appartenere a un gruppo, con le prerogative indicate nella nuova normativa, risulta emblematica della particolarità della neonata conformazione. Questo elemento centrale della riforma introdotto è quindi una condizione necessaria per il mantenimento - o eventualmente il rilascio in caso di BCC di nuova costituzione - di autorizzazione. In realtà, unitamente a questa previsione, viene concesso alle banche che preferiscono non aderire il cosiddetto *way-out,* rinunciando però alla forma giuridica di Banca di Credito Cooperativo. Tale previsione si desume in negativo dall'art 33 co. 1-*bis,* TUB, in cui si stabilisce che l'ingresso nel gruppo è un requisito

[72] Sull'argomento BINDELLI, *La riforma delle BCC contenuta nella legge 8 aprile 2016 n. 49 di conversione del d.l. 14 febbraio 2016 n. 18. Il gruppo bancario cooperativo e il suo processo di costituzione*, in *Riv. dir. banc*., maggio 2016, p. 2 ss.

[73] Il gruppo cooperativo paritetico è un'organizzazione di gruppo di società cooperative definita da un «contratto con cui più cooperative appartenenti anche a categorie diverse regolano, anche in forma consortile, la direzione e il coordinamento delle rispettive imprese» (art. 2545 *septies,* c.c.).

[74] Peculiarità ben espressa da VERZARO, *Il gruppo Bancario Cooperativo*, in VERZARO, TROMBANI (a cura di), *Profili giuridici della riforma delle BCC. Una prima lettura del nuovo "Testo Unico Bancario",* Roma, 2016, p. 27.

necessario. Una BCC che dunque non volesse appartenervi deve trasformarsi in banca in forma di società per azioni con i criteri patrimoniali estesi e specifici.[75]

Gli altri Paesi in cui è diffusa l'esperienza bancaria cooperativa però hanno scelto modelli diversi. Ciò che accomuna le varie scelte è tendenzialmente la soluzione di un gruppo bancario in senso stretto.[76] Come riferimenti principali, di solito, si pensa al modello Rabobank olandese, contrapposto alle soluzioni francesi di Crédit Agricole e del Crédit Mutuel. La soluzione adottata in Olanda ha le caratteristiche di quello che in Italia chiameremmo gruppo cooperativo paritetico, quindi con la presenza della capogruppo partecipata dalle altre banche cooperative. Potremmo quindi immaginare il sistema Rabobank alla stregua di un'unica banca cooperativa coordinata attraverso assemblee, con addirittura un'unica autorizzazione, a partire da una modifica legislativa del 2016. La capogruppo esercita, in questo modo, oltre all'attività bancaria, anche quella di direzione e coordinamento. In Francia invece, le banche a carattere cooperativo sono assimilabili alla stregua di filiali della capogruppo,[77] la quale è, come nel caso del gruppo bancario cooperativo, una "società anonima", riprendendo la forma giuridica francese. Questi esempi sono utili a comprendere come, a fronte di problematiche più o meno comuni, i vari ordinamenti siano arrivati a interventi differenti. Ciò che indubbiamente accomuna i vari modelli presentati è comunque un buon grado di organizzazione e una figura di vertice con poteri di coordinamento. Entrambe le caratteristiche generali non sembravano essere appieno raggiunte con il sistema a rete.

Ritornando all'interno dei confini italiani, il gruppo bancario cooperativo introdotto non funziona attraverso meccanismi solo partecipativi, ma attraverso dei rapporti di verso opposto tra capogruppo e banche affiliate. Le BCC, le società bancarie, finanziarie e strumentali ed eventuali sottogruppi territoriali hanno partecipazioni nella capogruppo, la quale svolge compiti di direzione e coordinamento in virtù di un contratto di coesione. Questa particolare struttura

[75] Sull'argomento si è discusso recentemente, tanto che il legislatore sembrava inizialmente propendere per la rimozione dell'obbligatorietà, salvo poi limitare la possibilità alle sole BCC altoatesine. Per il maggior dettaglio si veda par. 1.5.
[76] Su questo aspetto LAMANDINI, *op. cit.,* p. 61.
[77] Sull'argomento SEPE *op. cit.,* p. 92.

rappresenta una novità,[78] e ancora oggi un *unicum* nel nostro ordinamento.[79] Il particolare modello predisposto ha lo scopo di «coniugare la direzione unitaria propria dei gruppi "tradizionali" partecipativi basati sul controllo azionario, con le caratteristiche delle cooperative di credito a mutualità prevalente e le loro autonomie».[80]

Per descrivere i punti salienti del gruppo bancario cooperativo è corretto partire dalla società capogruppo. Si tratta di una società costituita in forma di s.p.a., il cui capitale è detenuto per almeno il sessanta per cento dalle BCC appartenenti al gruppo,[81] salvo la possibilità di stabilire soglie diverse in caso di esigenze di stabilità del gruppo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia. Parte del capitale, al fine di raggiungere gli obiettivi iniziali di maggiore patrimonializzazione, sarà poi detenuto da soggetti terzi, con soglie indicate nello statuto della capogruppo (art. 37-*bis* co. 2, TUB) per quello che riguarda il numero massimo delle azioni con diritto di voto che possono essere detenute da ciascun socio, direttamente o indirettamente (art. 22 TUB).

Un'altra caratteristica non trascurabile sta nell'autonoma autorizzazione di attività bancaria ai sensi del Testo Unico Bancario, diversa da quelle delle altre banche che formano il gruppo. Riferendosi invece ai poteri a essa affidati, [82] questi sono riconducibili alla macro-classe delle attività di direzione e coordinamento, ma devono salvaguardare le finalità mutualistiche e il localismo delle BCC (art. 37-*bis,* co. 3 lett. *b)* TUB).[83] Queste prerogative, continua lo stesso articolo, includono: (*i*) l'individuazione e l'attuazione degli indirizzi strategici; (*ii*) gli altri poteri necessari per l'attività di direzione e coordinamento; *(iii*) i controlli e i poteri sulle banche

[78] Gli unici altri modelli previsti sono il gruppo bancario "tradizionale" con base partecipativa (l'unico di fatto utilizzato) e il gruppo cooperativo paritetico bancario.
[79] Si esprime in questi termini tra gli altri TROMBANI, *op. cit.,* p. 18,
[80] Così TROMBANI, *op. cit.,* p. 16.
[81] Con il d.l. n. 91/2018 l'espressione «pari ad almeno il sessanta per cento» sostituisce la parola «maggioritaria» dell'art. 37-*bis* lett. *a)* TUB, il quale prosegue al comma 2-*bis* stabilendo «che i componenti dell'organo di amministrazione espressione delle banche di credito cooperativo aderenti al gruppo siano pari alla metà più due del numero complessivo dei consiglieri di amministrazione».
[82] I poteri più decisivi ai fini del presente elaborato vengono esposti successivamente, v. *infra,* par. 3.1 e 3.2.
[83] Il carattere localistico in aggiunta delle finalità mutualistiche è stato introdotto solo in un secondo momento con il d.l. n. 91/2018.

aderenti volti ad assicurare il rispetto delle disposizioni in materia bancaria e finanziaria; (*iv*) i casi in cui la capogruppo può nominare, opporsi alla nomina o revocare uno o più componenti.

A dire il vero, allo stesso comma il legislatore individua anche il criterio del potere di direzione e controllo, ossia l'esercizio deve essere proporzionato alla rischiosità delle banche aderenti. Nella dottrina si parla del principio della proporzionalità alla rischiosità o, utilizzando il termine inglese, *risk based approach.*[84] Per il rispetto di ciò, nel suddetto contratto devono essere specificati dei presidi, sotto forma di indicatori di *early warning* ai quali affiancare il criterio di compensazione. Più precisamente la capogruppo, pur nel rispetto del requisito di rischiosità, deve compensare, nel corretto equilibrio, la distribuzione dei vantaggi (art. 37-*bis* co. 3, lett. *c),* TUB). Nella normativa secondaria comunque, vengono poi meglio definite le aree di intervento, ma solo nel contratto di coesione si definiscono i contenuti attuativi. È bene ricordare però, che l'impianto testé descritto è stato reso più coerente dalla previsione attraverso cui «ogni atto della capogruppo di specificazione del sistema di classificazione del rischio previsto nel contratto di coesione è sottoposto all'approvazione preventiva della Banca d'Italia» (art. 37-*bis*, co. 3-*ter*, lett*. c),* TUB).[85]

Secondo moltissimi giuristi, i poteri sono addirittura troppi e si concretizza il rischio di un neodirigismo. I più fervi sostenitori di quest'ipotesi denunciano il rischio di «appiattire il ruolo delle BCC declassandone la figura, ora ridimensionata, alla stregua di mera filiale».[86] Le aderenti al gruppo nelle materie «di strategie, politiche commerciali, raccolta del risparmio ed erogazione del credito nonché riguardo al perseguimento delle finalità mutualistiche» (art. 37-*bis*, co. 3-*bis,* TUB*)* hanno solo la facoltà di esprimere pareri non vincolanti nell'ambito della nuova disciplina di consultazione recentemente inserita.

La capogruppo quindi esercita il controllo, ma è bene fin da ora sottolineare che la definizione fa riferimento ai principi contabili internazionali (IFRS 10) dell'Unione Europea, in armonia con le disposizioni comunitarie di cui all'art. 10 del Regolamento 2013/573/UE e richiamate dal Testo Unico Bancario (art. 37-*bis*,

---

[84] V. *infra,* par. 3.2.

[85] Il testo dell'articolo ripreso rappresenta la recente integrazione posta con il d.l. milleproroghe.

[86] Così CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, Milano, 2016, p. 120.

co. 3, lett. *a),* TUB).[87] Nei fatti, uno dei ruoli fondamentali demandati a tale società al vertice, oltre a quello puramente commerciale, è la mediazione tra BCC e autorità di vigilanza: alcuni commentatori esprimono tale concetto con la metafora della cinghia di trasmissione.[88]

Altro punto chiave della riforma delle BCC, che in questa sede introduttiva è necessario richiamare, riguarda l'utilizzo del citato contratto di coesione.[89] Il suo contenuto è molto importante soprattutto perché, come visto, ha lo scopo di indicare qual è la banca capogruppo e quali sono i poteri nel rispetto delle finalità mutualistiche. Dal punto di vista giuridico, l'inquadramento di questo contratto non è di facile interpretazione, spesso infatti lo si definisce di forma e di natura «ibrida». Senza dubbio alcuno, si tratta di un contratto imposto, in cui è difficile tracciare il confine tra interesse pubblico e volontà negoziale delle parti. La Banca d'Italia, non a caso, ne trae utilità in una duplice direzione: da un lato essa può fissare, attraverso le disposizioni di vigilanza, i contenuti minimali e dall'altro ha la possibilità di verificare *ex post* l'effettiva realizzazione, al fine di assicurare la sana e prudente gestione, la competitività e l'efficienza del gruppo bancario cooperativo, nel rispetto della disciplina prudenziale applicabile e delle finalità mutualistiche (art. 37-*bis*, co. 7-*bis*, TUB).

A completamento dell'impianto fin qui brevemente descritto, è stato organizzato un sistema di garanzie incrociate. Attraverso questo meccanismo si cerca di salvaguardare la stabilità-solvibilità del gruppo, pur rispettando la disciplina prudenziale. Questa fattispecie non è altro che un accordo di sostegno finanziario di gruppo. Ci si sta riferendo cioè a una delle misure preparatorie di tema di crisi bancaria previste dalla direttiva 2014/59/UE (c.d. BRRD), recepita dal Testo Unico Bancario (artt. 69-*duodecies* ss. TUB). Il sostegno finanziario scatterebbe, dunque, qualora si realizzassero i presupposti di intervento precoce previsti dall'articolo 69-*octiesdecies* della fonte normativa richiamata.

---

[87] V. *infra,* par. 3.1.

[88] In particolare, SANTAGATA, *op. cit.,* p. 15.

[89] Un'interessante definizione è quella di SABBATELLI*, op. cit.,* p. 128, in cui il contratto di coesione è definito come «…fonte sia del controllo della capogruppo sulle BCC aderenti, sia della particolare disciplina dei poteri di direzione e coordinamento della *holding*… Il contratto concretizza…la causa prima delle limitazioni imposte alla libertà organizzativa e decisionale delle controllate, le quali accettano per tal via di essere sottoposte all'attività della capogruppo».

Le garanzie vengono definite incrociate poiché si instaurano tra BCC del gruppo e tra queste ultime e la capogruppo. Un articolo della fonte primaria in tema bancario (art. 37-*bis*, co. 4, TUB) prevede espressamente la garanzia in solido delle obbligazioni assunte dalla capogruppo e dalle altre banche aderenti. L'adesione, che peraltro è obbligatoria, permette di tutelare ciascuna banca dalle obbligazioni verso terzi, attraverso una garanzia esterna, allo scopo di salvaguardare la solvibilità.[90] Il meccanismo brevemente riassunto si regge attraverso la sottoscrizione, da parte di ciascuna banca affiliata, di parte di capitale della capogruppo sotto forma di fondi di bilancio separati.[91]

1.5 *Sviluppi recenti e ipotesi di controriforma*

Gli anni successivi all'entrata in vigore dell'impianto giuridico che ha determinato la creazione di uno o più gruppi bancari cooperativi, si sono resi necessari per introdurre ulteriori previsioni e per completare l'i*ter* di costituzione. Il percorso, che oramai sembra arrivato al capolinea, ha visto nell'ultimo anno una serie di dichiarazioni e interventi che in alcuni punti sembravano compromettere il lavoro degli anni trascorsi.

Nel corso del 2018, il tema centrale al centro dell'attenzione è stato senza dubbio quello della *governance* dei gruppi che si andranno a costituire e il meccanismo di nomina. Proseguendo in ordine cronologico, già alla fine dell'anno precedente a quello indicato, la Banca d'Italia individuò nel punto citato un elemento prioritario, auspicando degli amministratori delegati forti, preferibilmente esterni al mondo del credito cooperativo.[92] Le due richieste arrivate da via Nazionale racchiusero in sé le esigenze di stabilità tipiche della vigilanza. Si richiese, per questo motivo, un'ampia possibilità di intervento delle figure di vertice per ottemperare al meglio al ruolo di direzione unitaria e allo stesso tempo stabilire un'elevata professionalità. Vi fu il tentativo in questo modo

[90] Sull'argomento per tutti BODELLINI, *Localismo e mutualità nel nuovo gruppo bancario cooperativo*, in *Riv. Dir. Banc.,* dirittobancario.it, 27, 2017 p. 10.
[91] In particolare SUPINO, *Il* cross guarantee scheme, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2016, p. 394.
[92] Sull'argomento SERAFINI, *Bcc, Banca d'Italia auspica vertici "forti" per le capogruppo*, *ne Il Sole 24,* 13 ottobre, 2017, p. 33.

di dare ai gruppi bancari cooperativi in corso di formazione elevati *standing* di professionalità,[93] accogliendo figure anche fuori dai condizionamenti localistici.

Su questo particolare tema, gli auspici della vigilanza italiana ed europea sembravano disattesi fin dalla prima lettura degli statuti dei gruppi, i quali ancora oggi ricalcano, su questo punto, quanto previsto dalla precedente formulazione. È allo stato attuale oramai chiaro che la *governance* sarà quindi articolata - come già previsto antecedentemente nelle banche di secondo livello - da un presidente del consiglio di amministrazione e da un direttore generale operante sulla base di deleghe conferite dal comitato esecutivo.[94]

Il settore bancario cooperativo è stato caratterizzato, nella prima metà dell'anno, dalla conclusione della consultazione e successiva entrata in vigore delle «disposizioni di vigilanza per le banche di credito cooperativo». Tali accorgimenti diventati giuridicamente rilevanti non hanno modificato l'impianto complessivo in tema di *governance*, ma hanno avuto lo scopo di intervenire in maniera limitata su alcuni punti lacunosi, in particolare sull'attuazione dei limiti alla territorialità e all'operatività.[95]

I primi sei mesi, però, sono stati anche quelli della campagna elettorale terminata con le votazioni politiche del 4 marzo e l'insediamento del nuovo Governo nei primi giorni di giugno. Cambiando la composizione del parlamento divenne nell'agenda politica[96] la proposta fatta in campagna elettorale da uno dei due partiti di maggioranza che interessava il mondo bancario cooperativo: la moratoria di 18 mesi per impedire la formazione dei gruppi.

Tale posizione nei mesi che seguirono la mozione in parlamento si ammorbidì rinunciando *de facto* alla moratoria. La volontà politica e della generalità degli appartenenti alla categoria rimase comunque quella di intervenire,

---

[93] Sul punto BINDELLI, *La governance dei gruppi bancari cooperativi,* in *Riv. dir. banc.,* marzo 2018, p. 9, in cui indica come obiettivo finale «un elevato livello qualitativo e un'adeguata diversificazione delle competenze e dei profili professionali di tutti i componenti degli organi di amministrazione e controllo».

[94] Approfondimento su di un noto quotidiano nazionale di SERAFINI, *Bcc, la holding potrà revocare i board delle singole banche*, ne *Il Sole 24 ore*, 27 settembre, 2017, p. 32.

[95] V. *supra,* par. 1.3.

[96] Per maggiore precisione la proposta ha come primo firmatario Bergesio (Lega) e canalizza la proposta di solo uno dei due partiti di maggioranza, il quale nelle uscite pubbliche successive ha imputato alla riforma del 2016 un netto «contrasto con l'interesse nazionale», estratto dall'articolo *Credito Cooperativo: Bergesio (Lega), imporre moratoria per evitare disastro,* del 2 maggio 2018 apparso sul sito: http://www.targatocn.it.

non in maniera organica, ma solo su alcuni punti controversi, primo tra tutti quello del mantenimento dello spirito localistico.[97] Più prudentemente, gli esponenti del Governo rispetto a questo si pronunciarono con toni più distesi parlando di «ritocchi»[98], ben distanti dall'idea iniziale di annullare la riforma del 2016. Lo stesso Presidente del Consiglio si espresse in termini di «misure chirurgiche» per compiere quella che definì «riforma della riforma».[99]

Il cosiddetto decreto Milleproroghe (d.l. n. 91/2018) pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 21 settembre ha effettivamente inserito alcune delle iniziative originariamente proposte. Le modifiche riguardarono i temi contenuti in questo elaborato e si riferirono all'innalzamento della quota minima di partecipazione delle banche affiliate nella capogruppo al 60% (art. 37-*bis*, co. 1, lett. *a),* TUB), oltre alla previsione che membri dell'organo di amministrazione devono ora essere «pari alla metà più due del numero complessivo dei consiglieri di amministrazione» (art. 37-*bis*, co. 2-*bis*).

A partire da metà novembre, si iniziò a parlare pubblicamente dell'ipotesi di "controriforma" in seguito a un emendamento della Lega al D.l. fiscale che sanciva la possibilità da parte delle BCC di non far parte dei gruppi bancari cooperativi nel frattempo in corso di creazione, nonostante molte assemblee a quella data si fossero già espresse a maggioranza per l'adesione ai gruppi. In questo modo sarebbe caduto uno dei pilastri della riforma, ossia l'obbligatorietà di aderire (33 co. 1-*bis,* TUB). Le motivazioni sarebbero state quelle di continuare con la logica di salvaguardia localistica e tutela della natura delle BCC, non portando il movimento cooperativo «verso i vari "*Wolf*" di "*Wall Street*"».[100]

---

[97] La volontà è comune a quella di Federcasse che attraverso la voce del presidente Dell'Erba accoglie con favore i «miglioramenti normativi che hanno l'obiettivo di rafforzare il ruolo delle BCC» (intervista al *Messagero,* 31 luglio, 2018, p. 15) sottolineando poi che si sono prese in considerazione le rilevazioni della stessa federazione di fine giugno.

[98] Così il ministro Tria, tratto da PIRA, *Bcc: sulle Bcc soltando ritocchi*, di *Milano Finanza,* 18 luglio, 2018, p. 2, il quale tra l'altro esclude allo stesso tempo l'ipotesi di moratoria specificando come questa non provenga dalla maggioranza del credito cooperativo.

[99] Due espressioni usate dal Presidente del Consiglio Conte, tratto da BARONI, *Cambia la riforma delle Bcc – si torna alle banche di "territorio"*, de *La Stampa,* 25 luglio, 2018, p. 19, il quale inoltre sottolinea la volontà di «garantire il carattere mutualistico…, il carattere localistico e la dedizione al territorio di queste banche».

[100] Così il ministro Di Maio, tratto da MOBILI, SERAFINI, *Banche, dietrofront sulla riforma delle Bcc - Addio ai maxi-gruppi*, de *Il sole 24 ore,* 15 novembre, 2018, p. 6.

L'alternativa sarebbe stata – come lo era anche nelle riflessioni pre-riforma – utilizzare il cosiddetto sistema di tutela istituzionale (*IPS: institutional protection schemes*) di origine europea (art. 113, par. 7, CRR). Il suddetto meccanismo è definito come «un accordo sulla responsabilità, tra gli enti aderenti, in base al quale viene assicurata la loro liquidità e solvibilità al fine di evitarne il fallimento».[101] Tale configurazione, se da un lato avrebbe fatto ritornare l'autonomia delle BCC ai livelli del sistema a rete precedente, dall'altro non avrebbe centrato l'obiettivo prioritario della riforma: la capitalizzazione. Anche secondo chi scrive sarebbe stato un «azzardo»[102] sostituire l'organico impianto costituito dalla riforma con l'IPS, il quale avrebbe prodotto una solidarietà intracategoriale che avrebbe solamente affiancato i fondi già previsti dalla categoria bancario cooperativa.

Nonostante la proposta di "controriforma", così come individuata, non avrebbe implicato necessariamente la non adesione di chi – come la quasi totalità delle BCC – era già in fase avanzata in termini di approvazione del nuovo statuto, la maggioranza del mondo del credito cooperativo sembrò fare fronte comune nell'esprimere il diniego, soprattutto spinti dalle capogruppo. Federcasse e Confcooperative in un comunicato congiunto parlarono della riforma del 2016 come un «testo equilibrato» esprimendo l'esigenza di «andare avanti nel percorso tracciato con la normativa attuale» per «non destabilizzare il sistema».[103] La letteratura, invece, sembrò divisa tra chi vedeva nella modifica un «caso classico di *refomatio in pejus*»[104] e chi – seppur in forme diverse – confidava in un'ipotesi ricostruttiva della riforma come quando si spera in un miracolo.[105]

Con il decreto fiscale (d.l. n. 119/2018) le aspettative di chi credeva nella controriforma furono parzialmente disattese. La scelta definitiva fu infatti quella di intervenire soltanto per le aventi sede legale nelle province autonome di Trento e

---

[101] Così TROIANO, *La riforma delle bcc e i sistemi di tutela istituzionale*, *Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 186.

[102] Così DE MATTIA, *La controriforma del credito cooperativo aggrava i problemi delle economie locali*, di *Milano Finanza,* 16 novembre, 2018, p. 8.

[103] Documento congiunto delle due figure di riferimento per la cooperazione bancaria riproposta da GUALTIERI, *I gruppi difendono la riforma,* di *Milano Finanza,* 16 novembre, 2018, p. 8.

[104] Così DE MATTIA, *op. cit.,* p. 8, che spiega come questa ipotesi paradossalmente favorirebbe le BCC più solide, trascurando quelle «minori più esposte al rischio di stabilità».

[105] Sul punto, in maniera ironica CAPRIGLIONE, *Presentazione, Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 2.

di Bolzano, dotandole della «facoltà di adottare - in alternativa alla costituzione del gruppo bancario cooperativo - sistemi di tutela istituzionale, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 113, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 agosto 2013» (art 37-*bis*, co. 1 -*bis*, TUB).

La scelta legislativa, oltre che politica, fu quella di lasciare prudenzialmente inalterato l'impianto bancario cooperativo, optando per una posizione di "non intervento", in linea con le rassicurazioni che seguirono i giorni successivi alla notizia di una possibile eliminazione dell'obbligo.[106] Dall'altro lato però, si confermò l'idea iniziale per le BCC altoatesine, probabilmente in virtù delle forti resistenze mostrate da quella parte del credito cooperativo, per via anche giudiziaria.[107]

Allo stato dell'arte la lunga fase preparatoria che ha seguito il d.l. n. 18/2016 sta arrivando alla conclusione per entrambi i gruppi bancari cooperativi. Con un'istanza presentata alla Banca d'Italia già dai primi giorni del 2019 Cassa Centrale risulta ufficialmente iscritta all'albo con il contratto di coesione e il collegato accordo di garanzia che «è stata sottoscritto da 86 tra banche di credito cooperativo, casse rurali e casse raiffeisen»[108] e lo stesso succederà per l'altro gruppo con un numero in tripla cifra di aderenti.

---

[106] Emblematiche in tal senso le parole di una figura di spicco della Lega come Bagnai che rassicurò i gruppi nazionali specificando che il percorso da loro intrapreso «deve essere accompagnato e non interrotto», nonostante la maggioranza di Governo «avrebbe preferito un percorso diverso», tratto da SERAFNI, *Bcc, frenata sulla controriforma – Eccezione solo per l'Alto Adige*, ne *Il Sole 24 ore,* 16 novembre, 2018, p. 8.

[107] Si fa in questo caso riferimento al ricorso presentato il 19 novembre da Cassa Raiffeisen di Nuova Ponente Aldino al tribunale amministrativo del Lazio e accolto dallo stesso il 4 dicembre. Il ricorso eccepiva incostituzionalità della legge di riforma delle BCC, contestando gli artt. 45, 41 e 18 della Costituzione.

[108] Come indicato nella lettera firmata da Giorgio Fracalossi (Presidente di Cassa Centrale Banca), tratto da CERVINI, *Cassa Centrale Banca, contratto firmato da 86 bcc,* di *Milano Finanza,* 11 dicembre, 2018, p. 13.

Capitolo secondo

Gli esponenti aziendali e il loro meccanismo di nomina

SOMMARIO: 2.1. La generale *governance* bancaria. – 2.2. Confronto con il diritto societario. - 2.3. I diversi requisiti degli esponenti – 2.4. (Segue) I recenti orientamenti europei - 2.5. Composizione degli organi sociali – 2.6. Nomina degli organi sociali - 2.7 Nomina degli esponenti del gruppo bancario cooperativo.

2.1 *La generale* governance *bancaria*

Nelle riflessioni in seguito alla crisi finanziaria che l'Italia sta cercando di lasciarsi alle spalle, la vigilanza ha posto il tema della *governance* bancaria, in quanto leva per mantenere il sistema in sicurezza. Anche la dottrina converge su questa lettura, osservando come «l'articolazione della *governance* delle banche assurga ad ineludibile presupposto della stabilità aziendale».[1]

In questo periodo storico si sono infatti rilevate tutte le crepe organizzative di diverse banche nazionali e internazionali. Un accadimento macroeconomico rilevante a questi fini, e iniziato ben prima della citata crisi del 2008, è la globalizzazione. Tale grande tema, in ambito finanziario, si caratterizza per l'apertura dei mercati, la diffusa autoreferenzialità e la finanza sempre più centrale nelle discussioni economiche. La logica conseguenza di questa manifestata

[1] Così CAPRIGLIONE, *La* governance *bancaria tra interessi d'impresa e regole prudenziali* in *Riv. trim. dir. econ.,* 2014, n. 4, p. 72.

fragilità, come spesso accade, è stata lo spostamento del contenuto sul piano normativo. Il legislatore europeo ha dunque proseguito con la tendenza a voler centralizzare il tema organizzativo: per presidiare i rischi da un lato, e per conseguire i noti obiettivi di rafforzamento patrimoniale, redditività e sana e prudente gestione dall'altro.[2] Il trasferimento della centralizzazione in sede europea ha quindi la funzione di instaurare un contesto unitario per gli intermediari UE. In definitiva, lo scenario macroeconomico nel quale le banche hanno operato negli ultimi anni ha condizionato le regole di oggi.

La *governance* è uno delle componenti della vigilanza regolamentare in capo alla Banca d'Italia. Questo organo di vigilanza ha il compito di emanare disposizioni di carattere generale, aventi ad oggetto il tema organizzativo, con riguardo pure al governo societario (art. 53, lett. *d)*, TUB). I profili organizzativi sono stati solo recentemente introdotti, poiché precedentemente erano poco trattati. La lettera, come si presenta oggi, è stata inserita nel Testo Unico Bancario dall'art. 1, comma 1, lett. *b*, n. 1, D.L. 27 dicembre 2006, n. 297, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 febbraio 2007, n. 15. Come di consueto però, in un'ottica di delegificazione, solo nelle disposizioni secondarie è possibile trovare la concretizzazione della materia. L'utilizzo della tecnica attraverso cui si rinvia alla normativa secondaria ha lo scopo di dare flessibilità alla normativa e permettere, in modo piuttosto rapido, di recepire da un lato quanto stabilito a livello europeo o internazionale e dall'altro di assecondare la mutevolezza del settore bancario.[3]

La struttura, ormai consolidata, per enunciare le disposizioni giuridicamente vincolanti è composta da principi generali e linee applicative. I primi fissano gli obiettivi e gli *standard* vincolanti in base alla dimensione e alle caratteristiche operative dell'intermediario, i secondi sono da intendere alla stregua di esempi, utili per il soggetto vigilato per comprendere meglio la regola da adottare. L'approccio è tipico della vigilanza prudenziale e ha proprio l'obiettivo di lasciare libertà all'intermediario, all'interno della cornice legislativa, in linea con le tecniche di *better regulation*. Tale tecnica normativa sembra più consona ad

[2] Tra gli altri MONTALENTI, *La corporate governance bancaria oggi: profili generali*, Convegno CNPDS-Fondazione Courmayeur *"La banca nel nuovo ordinamento europeo: luci e ombre*", Courmayeur, 22-23 settembre, 2017, p. 4.

[3] CLEMENTE, LA ROCCA, *Commento sub art. 53 del Testo Unico Bancario (Vigilanza prudenziale),* in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia Tomo I*, CAPRIGLIONE (diretto da), Padova, 2018, p. 605 ss.

instaurare un più equilibrato rapporto tra obiettivi di vigilanza e autonomia, delimitata da *standard* generali in perfetto stile anglosassone.[4]

Per il proseguo dell'elaborato, è bene sottolineare che il legislatore, per individuare i soggetti della struttura organizzativa, non fa mai riferimento a organi aziendali nominativamente individuati, ma richiama le «funzioni» di «supervisione strategica», di «gestione» e di «controllo». Riprendendo il testo della circolare 285, si legge che, in generale, «la funzione di supervisione strategica si riferisce alla determinazione degli indirizzi e degli obiettivi aziendali strategici e alla verifica della loro attuazione; la funzione di gestione consiste nella conduzione dell'operatività aziendale volta a realizzare dette strategie; la funzione di controllo si sostanzia nella verifica della regolarità dell'attività di amministrazione e dell'adeguatezza degli assetti organizzativi e contabili della banca».[5] La scelta di non specificare la nomenclatura degli organi, ma di riferirsi alle funzioni, ha l'obiettivo di definire le competenze degli organi aziendali, a prescindere dal nome con cui vengono definiti. In questo modo quindi, ci possono essere più funzioni che possono essere svolte dallo stesso organo, così come è possibile il caso di due organi sociali che svolgono la stessa funzione, salvo la definizione chiara e palese della ripartizione dei poteri. Tale approccio è stato giudicato positivamente dalla dottrina che ne ha apprezzato il rispetto dell'autonomia e l'autodeterminazione organizzativa.[6]

L'intermediario può allora decidere come assegnare tali funzioni e, allo stesso modo, ha la facoltà di scegliere quale tra i tre sistemi di amministrazione e controllo utilizzare, considerando in particolare la «struttura proprietaria e il relativo grado di apertura al mercato del capitale di rischio; le dimensioni e la complessità operativa; gli obiettivi strategici di medio e lungo periodo; la struttura organizzativa del gruppo in cui è eventualmente inserita».[7] La libertà di scelta del ruolo e delle funzioni però, non deve minare il rispetto di quanto previsto dalla

---

[4] Sull'argomento MINTO, *La* governance *bancaria tra autonomia privata ed eteronomia,* Padova, p. 72 ss.

[5] Cfr. BANCA D'ITALIA, circ. 285 del 17 dicembre 2013, Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione I, par. 1 "Premessa", p. 233.

[6] Tra gli altri CERA, PRESTI, *Commento breve al Documento di Banca d'Italia "Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche*", in *Analisi giur. econ.*, 2007, p. 606.

[7] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione II, par. 1 "Principi generali", p. 237.

normativa per i diversi modelli di amministrazione e controllo, sia sul piano formale che su quello sostanziale.

Con riferimento alle BCC, lo statuto tipo delle BCC prevede il modello tradizionale di *corporate governance,* ed è per questo motivo che la totalità del mondo del credito cooperativo è dotato della più nota distribuzione di potere e competenze tra organi e assemblee.[8]

La legislazione, nei punti in cui tratta l'argomento della *governance* bancaria, ha lo scopo di rafforzare il ruolo dell'organizzazione come presidio alla sana e corretta gestione, seguendo alcuni principi di base.[9] Le scelte si devono perciò inquadrare rispetto a una serie di criteri guida, addizionali a quelli di mera efficienza ed efficacia prettamente economica. Il regolatore richiede allora il rispetto delle deleghe di potere, attraverso una chiara e palese distinzione dei ruoli e delle responsabilità, che in ogni caso deve essere bilanciata garantendo una composizione equilibrata degli organi. La *governance* poi - ed è questo un altro principio stabilito dalla stessa normativa - non deve ostacolare l'efficacia dei controlli, bensì permettere un buon presidio di tutti i rischi aziendali (quantificabili e non quantificabili). Conclude l'elenco il tema della comunicazione intraziendale: solo grazie a una buona organizzazione infatti, l'informazione può arrivare ai diversi organi bancari, mediante un adeguato flusso informativo. Questo tema è essenziale per il buon funzionamento del complesso di deleghe che le realtà bancarie predispongono. Gli amministratori delegati, per svolgere correttamente il proprio ruolo direttivo e di controllo, non possono dunque che essere adeguatamente informati. Le informazioni devono scorrere in maniera completa, tempestiva e accurata, permeando l'operato tutti gli organi della struttura aziendale.[10]

La sezione III, del medesimo titolo e capitolo delle disposizioni di vigilanza, è dedicata specificatamente ai compiti dei diversi organi. Il principio che li accomuna rimane quello della chiarezza e dell'equilibrio, con l'obbiettivo duplice di un facile distinguo, oltre che del rifiuto della concentrazione di potere. All'organo

---

[8] Nel dettaglio BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa,* Bari, 2017, p. 183.

[9] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione I, par. 1 "Premessa", p. 232.

[10] Sull'argomento SANTONI*, I flussi informativi tra comitato di gestione e consiglio di sorveglianza*, in ABBADESSA, CESARINI (a cura di), *Sistema dualistico e governance bancaria*, Torino, 2009, p. 33.

con funzione di supervisione strategica è demandato il ruolo di deliberare gli indirizzi strategici della banca, mentre l'organo con funzione di gestione è chiamato a darne effettiva attuazione. Completa la ripartizione l'organo con funzione di controllo, che vigila sull'osservanza delle norme interne ed esterne.

Alcuni compiti specifici vengono poi affidati agli organi di diverse funzioni sul tema specifico del governo societario, in particolare l'organo con funzione di supervisione strategica ha una posizione prioritaria. Questo ha il cruciale ruolo di definire l'assetto complessivo di governo e approvare quello organizzativo, verificandone allo stesso tempo la corretta attuazione eventualmente predisponendo misure correttive in caso di errori di attuazione. All'organo con funzione di controllo che, come specificato, ha il generale compito di verifica dell'osservanza delle norme, su questo tema viene affidato il compito di controllo del rispetto delle norme sull'adeguatezza organizzativa.

La stessa circolare 285, però, sottolinea che tutti questi contenuti richiamati (disposizioni di attuazione dell'art. 53 TUB) non esauriscono il più ampio tema di *governance* bancaria, ma si limitano a disciplinare il ruolo e il funzionamento degli organi di amministrazione e controllo, evidenziando anche il rapporto di questi con la struttura aziendale. A completare il tema dell'organizzazione e del governo societario ci sono, ad esempio, i controlli sugli assetti proprietari e sulle modificazioni statutarie, i controlli interni, la gestione dei rischi, i requisiti degli esponenti aziendali, le operazioni con parti correlate e più in generale i conflitti d'interesse.[11]

La specificità della *governance,* appena brevemente descritta, ha subito dalla prima riforma bancaria del '36 una progressiva evoluzione. Il ruolo del *management* bancario infatti, come anticipato, non può che non riflettere la situazione socioeconomica. Di fatto, prima delle spinte europeiste tra gli anni '80 e '90, gli esponenti aziendali degli intermediari bancari videro fortemente limitata la loro capacità decisionale.

L'autorità di vigilanza, attraverso la vigilanza strutturale, in questo lungo arco temporale, eterodiresse le banche italiane. La regolamentazione era caratterizzata da flessibilità ed elasticità, in modo intrinsecamente coerente con

[11] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione I, al par. 1 rubricato "Premessa", p. 232.

l'ideologia del periodo. Gli organi aziendali si vedevano svuotati del ruolo decisionale, il quale era sostanzialmente in capo all'organo di vigilanza, attraverso veri e propri poteri sostitutivi. L'autorità era dotata di ampi margini di manovra e, viceversa, da non espliciti obiettivi di vigilanza. Il modello si fondava «sulla specializzazione istituzionale, operativa e temporale e su un sistema di supervisione che comprendeva poteri di conformazione del mercato e autorizzazioni, vincoli, controlli e misure per il riscontro capillare su singole operazioni e sull'operato degli organi sociali».[12]

A questi poteri venne affiancato inoltre, a partire dalla metà dello scorso secolo, il provvedimento più informale della *moral suasion,* utilizzato nei rari casi di mancanza di strumenti specifici più incisivi. Per completare la breve disamina della situazione precedente occorre, in questa sede, ricordare le caratteristiche degli istituti di credito (raccolta e impiego a medio-lungo termine) e le aziende di credito (raccolta e impiego a breve termine). Queste erano infatti società pubbliche - fino all'introduzione della legge n. 218 del 1990 passata alla storia come Legge Amato - e di dimensione molto ridotta, con elevata specializzazione. Il controllo pubblico era naturalmente contrario alla natura concorrenziale e alla gestione della banca come impresa, come solo più tardi verrà enunciato. Il descritto contesto normativo-economico rese il sistema bancario non pronto alle spinte europee delle cosiddette I e II direttiva banche e al modello di banca universale che spopolerà poi fino ai giorni nostri. Non a caso, diversi studiosi, con lucidità hanno infatti imputato a questo passaggio storico le difficoltà, che ancora oggi si protraggono nell'organizzazione bancaria italiana rispetto ai *competitors* europei.[13]

Prima del Testo Unico Bancario (d.lgs. 385/1993), un altro passaggio significativo fu quello della creazione dei "gruppi polifunzionali". Tali gruppi erano fondati su un rapporto proprietario con a capo una *holding,* a cui è affidata la direzione unitaria, determinando in questo modo, per la prima volta, il siffatto collegamento partecipativo come attività di coordinamento.[14]

---

[12]Così CLEMENTE, LA ROCCA, *op. cit.,* p. 607.
[13] Su tutti CIOCCA, *La nuova finanza*, Torino, 2000, p. 10 ss.
[14] Tra gli altri CAPRIGLIONE, *Brevi note sulla governance nel settore del credito (il difficile incontro tra diritto societario e specialità bancaria)*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2016, suppl. 2 al n. 4, p. 7.

Di pari passo con l'affermazione definitiva della funzione imprenditoriale della banca, si osservò uno spostamento del baricentro del governo societario dal mercato alla libera imprenditorialità delle banche.[15] Affermare questo principio rese necessaria la definitiva transizione a un assetto di governo societario non più fondato sull'interventismo, bensì di tipo prudenziale, così come avvenne nel passaggio tra i due principali citati testi normativi di riferimento per le banche. Al dogma della stabilità cioè, si affiancò la competitività.

La *governance* che segue il tipo di vigilanza, è ora regolata attraverso coefficienti e *standard* minimi, che stabiliscono il minimale della buona gestione. L'estesa legislazione, che verrà ampiamente descritta nei prossimi paragrafi, ha proprio lo scopo di indirizzare gli intermediari rispetto alle regole di buon governo. L'impianto regolativo è stato costituito in modo da valorizzare l'autonomia, in un contesto di statuizioni e di istruzioni di gestione prudente. L'innovazione legislativa introdotta (*better regolation*) punta, con queste illustrate modalità, a rendere i vigilati più autonomi, senza mirare alla loro discrezionalità. Il nuovo sistema si basa sull'identificazione e misurazione dei rischi, unita alla contestuale copertura e mitigazione degli stessi, in modo da permettere agli intermediari di svolgere la propria attività in modo sano e prudente.[16]

I recenti orientamenti di *corporate governance* bancaria, ancora in corso, sono individuabili nel periodo *post*-crisi. Il legislatore europeo sta oggi intervenendo attraverso norme di carattere sia organizzativo che procedurale. L'attenzione è quindi verso i requisiti degli esponenti aziendali, la composizione dell'organo con funzione di gestione, ma anche il meccanismo di nomina. Secondo molti, gli ultimi approcci della vigilanza atti a istituzionalizzare il tema in parola sembrano un vero e proprio ritorno a un approccio di tipo prescrittivo.

Il tema qui approfondito va poi visto anche sotto il profilo del mondo del credito cooperativo. Gli elementi strutturali delle banche in parola incidono inevitabilmente sulla *governance* delle BCC, soprattutto quelli concernenti i vari limiti operativi, il capitale variabile e soprattutto la forma giuridica della società

[15] Sull'argomento MINTO, *op. cit.,* p. 6.
[16] Definizione che si rifà a quella proposta da CLEMENTE, LA ROCCA, *op. cit.,* p. 607, i quali proseguono specificando che con questo tipo di vigilanza si rende necessario «affiancare agli strumenti prudenziali di tipo quantitativo, indicazioni di ordine qualitativo sull'organizzazione e, in particolare, sui controlli».

cooperativa a responsabilità limitata.[17] Si devono perciò salvaguardare i principi generali, che vanno integrati, in particolare, in considerazione del rapporto tra la banca capogruppo e le BCC affiliate.

Il legislatore ha stabilito che, ai fini dell'assetto del governo societario, il contratto di coesione debba prevedere il potere della capogruppo di emanazione delle disposizioni. Quest'ultima infatti, su alcuni temi indicati, è chiamata a dare direttive che mirino ad efficacia e unitarietà, tenendo però conto dei modelli di amministrazione e controllo già in essere nelle singole banche. Molto importante, su questo punto, è l'onere di determinare le modalità di collegamento tra gli organi delle banche affiliate e quelle della capogruppo. Da questa relazione dipende probabilmente la tenuta di tutto il sodalizio complessivo. Stabilire un corretto bilanciamento di raccordo tra controllante e controllato è però complicato. In linea con quanto stabilito per le capogruppo di un qualsiasi gruppo bancario, la banca di vertice del gruppo bancario cooperativo, nell'espletamento della sua attività di direzione e coordinamento, deve infatti assicurare una complessiva coerenza, adempiendo all'esigenza di stabilire raccordi tra organi, strutture e funzioni aziendali delle diverse componenti del gruppo.

La capogruppo, alla luce di ciò, ha il compito di bilanciare l'efficienza della gestione con i limiti al suo potere in tema di *governance.*[18] La disciplina statutaria deve essere inoltre in grado di non pregiudicare l'apertura del capitale al mercato. Come si è visto in precedenza parlando degli obiettivi della riforma, la ricapitalizzazione risulta prioritaria e, in tema di composizione degli organi aziendali, il legislatore ha deciso di porlo come criterio cardine.

2.2 *(Segue) Le peculiarità rispetto ai sistemi di governo non bancari*

Per le banche, ancor più che per le altre imprese, «un'adeguata corporate governance è divenuta l'elemento cruciale per il conseguimento di elevati livelli di efficienza, di competitività e di trasparenza di gestione».[19] La *governance* bancaria proprio per questo fabbisogno ulteriore di buona qualità del *management,* come

[17] Sull'argomento BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa,* cit., p. 182 ss.
[18] V. *infra,* par. 3.1.
[19] Così MASERA, *La* corporate governane *nelle banche*, Bologna, 2006, p. 44.

inevitabilmente riconosciuto da molti studiosi del diritto, è particolare rispetto all'organizzazione di una società non-bancaria ai sensi del codice civile. Ineluttabilmente infatti, il potere di regolamentazione dell'Autorità di vigilanza su questa materia produce importanti deroghe al diritto societario.[20]

Parte della dottrina afferma che la legislazione bancaria in tema di governo societario mantiene, in una certa maniera, un carattere residuale rispetto a quella del diritto comune.[21] A sostegno di ciò, l'intervento del legislatore sulla materia si dovrebbe limitare ai casi in cui la disciplina del diritto societario non risulti più idonea alle regole di buon governo, di grande importanza nel contesto sociale delle banche. Se si parte dall'assunzione che i gestori e i controllori delle società bancarie devono ottemperare anche alle regole a tutela del risparmio pubblico[22] - non significative nelle società non-bancarie - è abbastanza chiara la *ratio* sottostante la regolamentazione di tipo residuale. L'obiettivo non può che essere quello di inseguire, una volta in più, la sana e prudente gestione della banca, attraverso un assetto di regole più conforme ad agevolare il fine espresso.[23]

In questo caso, è importante sottolineare che i due tra i più importanti interventi giuridici in materia nell'ordinamento italiano degli ultimi vent'anni (il Testo Unico Bancario e la riforma del diritto societario) hanno avuto bisogno di un'integrazione. Le regole dei decreti legislativi nn. 5 e 6 del 2003 non erano completamente applicabili alle banche e agli altri intermediari, proprio per via del carattere di specialità del regime disciplinare di quest'ultimi. I destinatari del Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, per questo motivo, devono rispettare ulteriori vincoli (disposizioni a carattere generale) proprio sul tema del governo societario.

La giustificazione principale del descritto tipo di trattazione della *governance* è individuabile nell'interesse bancario che, più di altri, ci fa dire che la regolamentazione delle banche, su questo tema, ha una sua intrinseca specificità rispetto a una società comune non-bancaria. Le stesse disposizioni di vigilanza,

---

[20] Tra gli altri PORTALE, *La corporate* governance *delle società bancarie*, in *Riv, soc.,* 2016, p. 40 ss.

[21] Tra gli altri MINTO, *op. cit*. p. 31; VELLA, *Il nuovo diritto societario e la "governance" bancaria*, in *Banca, impresa, soc.,* 2003, n. 3, p. 309 ss.

[22] In questo senso BRESCIA MORRA, *Gli amministratori di banche nella disciplina di vigilanza*, in *Analisi e giur. econ.,* 2004, p. 105 ss.

[23] Per tutti COSTI, *L'ordinamento bancario*, V ed., Bologna, 2012, p. 387 ss.

contenute nella circolare 285 del 17 dicembre 2013 sul governo societario, sottolineano come l'assetto organizzativo debba assicurare le condizioni di sana e prudente gestione in modo addizionale agli interessi d'impresa.[24] La legislazione in materia, proprio per questo motivo, deve considerare un diverso rapporto proprietà-controllo rispetto al diritto societario. L'interazione delegante-delegato non è a due, ma multilaterale, così come sono multipli gli *stakeholders,*[25] i quali non possono essere esclusi dalla previsione normativa. I principi sui quali si fonda la copiosa legislazione devono perciò non limitarsi ai soli azionisti (nelle BCC soci cooperatori), ma anche alle altre parti interessate, alla luce dei diversi obiettivi sopra descritti. Tutto quanto finora descritto provoca un superamento di una *governance* che si riferisce solo ai detentori della proprietà, andando oltre all'esercizio del mero controllo societario.[26]

Tratti di peculiarità si riscontrano anche nel ruolo particolare dell'articolazione organizzativa bancaria, che risulta funzionale alla sana e prudente gestione e dunque quasi propedeutica al ruolo della vigilanza.[27] In questo modo, la *governance* diventa un mezzo per raggiungere la sana e prudente gestione, nonché forse il più chiaro espletamento della vigilanza di tipo prudenziale.

Un'altra importante differenza tra le banche e le società non bancarie in tema organizzativo, che concerne i ruoli delle diverse funzioni, sta nella figura del consiglio di amministrazione (organo con funzione di supervisione strategica).[28] Ai sensi della legislazione bancaria infatti, tale organo ha più rilevanti prerogative collegiali, in virtù del fatto che la lista dei compiti delegabili, contenuta nelle disposizioni di vigilanza, è più ampia. A titolo esemplificativo, nel caso bancario, l'organo con funzione di supervisione strategica approva l'assetto organizzativo e

---

[24] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione I, "Disposizioni di carattere generale" in cui a p. 232 si legge che «efficaci assetti organizzativi e di governo… per le banche assumono particolare rilievo in ragione delle caratteristiche che connotano l'attività bancaria e degli interessi pubblici oggetto di specifica considerazione da parte dell'ordinamento».

[25] Concetto ben espresso da SUPINO, *Governance bancaria tra prevenzione dei rischi e profittabilità*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2016, suppl. 2 al n. 4, p. 61.

[26] Ancora CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano, Nuova finanza e sistema italiano*, Milano, 2016, p. 119 ss.

[27] Sull'argomento MINTO, *op. cit.,* p. 29.

[28] Sull'argomento CLEMENTE, LA ROCCA, *op. cit.,* p. 621.

di governo societario, mentre ai sensi del Codice Civile il corrispondente organo societario valuta semplicemente l'adeguatezza.

In definitiva, siffatta specialità necessariamente riduce l'autonomia degli intermediari, se raffrontata con le società del diritto comune. Le disposizioni di vigilanza impongono per tale ragione agli organi sociali competenti la predisposizione di statuti che rispettino le maggiori regole per essi stabilite. L'osservata valenza sociale delle banche infatti, non può che produrre una compressione parziale all'autonomia statutaria. Il limite che incontra la legislazione nelle previsioni circa l'articolazione organizzativa è quello generale riscontrabile nelle finalità della supervisione (art. 5 TUB).[29]

A seguito di queste considerazioni, per concludere la trattazione, è opportuno segnalare una sorta di tendenziale allineamento tra istanze societarie e societarie-bancarie, con un conseguente affievolimento della specialità della seconda. La scelta sarebbe in un'ottica di semplificazione, ma risulta, secondo chi scrive, rischiosa a causa del ruolo sociale rivestito dalle banche.[30] L'omologazione tra le due discipline, infatti, probabilmente provocherebbe la mancanza di quell'attenzione maggiore che gli istituti bancari necessitano sugli organi sociali proprio in virtù del loro carattere sociale. La tendenza sembra interrotta con gli ultimi interventi a livello soprattutto europeo sul tema ad oggetto, che hanno mantenuto la distanza legislativa tra le due *governance*.

2.3 *I diversi requisiti degli esponenti*

Il punto di partenza dell'analisi dettagliata della nomina degli esponenti aziendali nel gruppo bancario cooperativo non può che essere l'esponente stesso. I soggetti che svolgono funzione di amministrazione, direzione e controllo, infatti devono avere particolari requisiti necessari per svolgere il loro ruolo.

L'art. 14 TUB, che tratta dell'autorizzazione all'attività bancaria, specifica come condizione necessaria alcuni requisiti, i quali sono richiamati nell'articolo 26 "Esponenti aziendali" che nel dettaglio gli elenca. Lo stesso articolo però, come di

[29] Di questo punto di vista MINTO, *op. cit.,* p. 60.
[30] *Ivi,* p. 54, il quale pone l'accento anche sui dubbi circa la costituzionalità dell'omologazione citata.

consueto, rinvia alla normativa secondaria l'onere di determinare le disposizioni attuative che, in questo caso, non è affidato alla Banca d'Italia, bensì al Ministro dell'economia e delle finanze. È quindi di natura politica la competenza esclusiva di fissare gli *standard* minimi per determinare i requisiti soggettivi.

La forma attuale dell'articolo è stata sostituita dall'art. 1, comma 13, d.lgs. 12 maggio 2015, n. 72, il quale specifica (art. 2, co. 7) che gli intermediari devono rispettare la struttura (rubrica e contenuto) antecedente, fintantoché verrà emanato il nuovo decreto di attuazione. Questo significa che, ancorché nella formulazione vigente l'articolo citato contenga i nuovi requisiti di origine europea (competenza, correttezza e corretto tempo da dedicare al ruolo), al momento si applicano solamente i canoni di riferimento precedenti, stabiliti dal regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze adottato, sentita la Banca d'Italia, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Allo stato dell'arte, un esponente aziendale di una qualsiasi banca – in questo caso sia la capogruppo che le BCC affiliate - a questi fini deve in generale possedere i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza (art. 26 TUB). Lo stesso articolo, come anticipato, prosegue individuando nel MEF il soggetto intestatario del compito di definire con decreto, sentita la Banca d'Italia.

Passando alle norme attuative, seguendo l'ordine della fonte primaria, il decreto in parola definisce i requisiti di professionalità, distinguendo quelli previsti per i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione e direzione di banche in forma di s.p.a. (oppure di banche popolari), da quelli delle banche di credito cooperativo. La logica del ministero è quella di separare in maniera dicotomica i requisiti rispettivamente delle banche di dimensioni più o meno elevata, seguendo il ragionamento del criterio previsto per il patrimonio (art. 14 TUB).[31] La distinzione è rilevante anche nel gruppo bancario cooperativo, poiché in questo modo si differenziano i requisiti della capogruppo da quelli previsti per le banche affiliate.

Il Ministero dell'economia, in questa sede, si riferisce al tema della professionalità in termini di maturata esperienza dei candidati. Il requisito sembra quasi curriculare, nel senso che le attività lavorative pregresse fungono da canone

[31] Ci si riferisce al fatto che la logica individuata è la medesima di quella relativa al patrimonio in fase di costituzione. Il legislatore, infatti, richiede un patrimonio minimo inferiore per costituire una BCC rispetto che una banca in veste societaria.

e limite del requisito in parola. Le disposizioni attuative contengono i ruoli che si possono aver ricoperto in passato per poter ambire a diventare esponenti aziendali, con i relativi periodi minimali di svolgimento. Gli amministratori, in generale, devono aver svolto attività di amministrazione o di controllo in imprese, attività lavorative in materia attinente al settore, attività d'insegnamento universitario in materie giuridiche o economiche o funzioni amministrative o dirigenziali presso enti pubblici. Il MEF ha stabilito che le citate mansioni lavorative devono essere state svolte per delle determinate durate minime, per avere la possibilità di ricoprire i ruoli di consiglieri, di Presidente del consiglio di amministrazione o di amministratore delegato (o figura analoga). L'unica differenza, tra le due macroclassi di categorie bancarie individuate, sta nel periodo. Agli esponenti aziendali che vogliono ambire a qualsiasi ruolo in una BCC è sufficiente una minore esperienza in termini di numero di anni.[32]

Oltre ai requisiti di professionalità, l'art. 5 del medesimo decreto individua i requisiti di onorabilità richiesti dalla fonte primaria. La formulazione è in negativo, ciò significa che vengono specificati i casi in cui non vengono rispettati tali requisiti, con la *ratio* evidente di sviluppare un forte deterrente. Prima di tutto, gli esponenti non devono essere in condizioni di ineleggibilità o decadenza (art. 2382 c.c.). Gli stessi soggetti, continua il decreto, non possono neppure essere stati sottoposti ad alcune misure di prevenzione, quindi adottate in base a meri indizi o sospetti. In particolare, si fa riferimento a quelle disposte dall'autorità giudiziaria ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), o della legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modificazioni e integrazioni (in ambito mafioso), salvi gli effetti della riabilitazione.

Oltre a queste situazioni, gli esponenti aziendali bancari non devono essere stati condannati con sentenza irrevocabile, salvi gli effetti della riabilitazione, a una serie di reati impeditivi alla carica. I soggetti non possono aver subito una sentenza definitiva con pena detentiva, salvi gli effetti della riabilitazione, per i reati previsti dalle norme che disciplinano l'attività bancaria, finanziaria, mobiliare, assicurativa e dalle norme in materia di mercati e valori mobiliari, di strumenti di pagamento e

[32] Il maggior dettaglio, caso per caso, sia dei ruoli che del periodo di esperienza è riscontrabile nel testo del Decreto 18 marzo 1998, n. 161 del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica agli artt. 1, 2 e 3.

nemmeno, per uno dei delitti sul tema fallimentare-societario previsti nel titolo XI del libro V del codice civile e nel regio decreto del 16 marzo 1942, n. 267, se hanno avuto come esito la reclusione. Il distinguo è in base alla pena e non rileva, in questo caso, la presenza di delitto o contravvenzione. Ai sensi di questo decreto, non si rispetta il requisito di onorabilità anche nel caso di reclusione per un tempo non inferiore a un anno per un delitto contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'ordine pubblico, contro l'economia pubblica, ovvero per un delitto in materia tributaria e, infine, nel caso più generico di reclusione per un tempo non inferiore a due anni per un qualunque delitto non colposo. A chiusura dell'elenco è importante segnalare che in ogni caso «le cariche, comunque denominate, di amministratore, sindaco e direttore generale in banche non possono essere ricoperte da coloro ai quali sia stata applicata su richiesta delle parti una delle pene previste dal comma 1, lettera c)» (art. 5, co. 2, d.m. 18 marzo 1998 n. 161), dunque la reclusione per un tempo superiore a un anno. È cura invece della Banca d'Italia la valutazione di equivalenza sostanziale, nel caso di fattispecie disciplinate in ordinamenti stranieri.

Per quanto riguarda i requisiti di onorabilità, in definitiva non vi è alcuna differenza tra quelli necessari per essere esponente aziendale della capogruppo o di una BCC del gruppo. Come visto, la differenza è marcata invece se si pensa a quelli di professionalità. La *ratio* sottostante è che le caratteristiche di un componente di un organo di amministrazione e controllo di una banca, relative all'integrità morale e rispettabilità, in alcun modo non devono cambiare, a prescindere dalla dimensione-complessità dell'intermediario di riferimento. Viceversa, il legislatore ritiene sufficiente una minore esperienza per svolgere il ruolo nelle BCC. È il caso di ricordare che quanto previsto, in linea con la logica di vigilanza prudenziale e di proporzionalità, rappresenta il contenuto di norme a carattere minimale. Questo significa che nulla vieta di attingere a risorse umane con più esperienza di quanto richiesta, soprattutto in un settore bancario dominato dalla concorrenza e dalla conseguente richiesta di eccellenza.

2.4 *(Segue) Brevi note sui recenti orientamenti europei*

In considerazione della centralità del tema delle qualifiche degli esponenti bancari, al fine di ottenere buone forme di *governance* nelle banche, sono state recentemente pubblicate le linee guida della BCE (relativamente agli enti significativi) e le linee guida congiunte dell'Eba dell'Esma sui membri degli Organi Amministrativi con ruoli chiave. Una guida, come in questo a caso, a livello europeo ha il dichiarato scopo di armonizzare il più possibile la legislazione europea in tema di requisiti.[33] La stessa prefazione della guida della BCE individua la primaria importanza, ricordando come l'organo di amministrazione di un ente creditizio debba essere idoneo e composto «in modo tale da contribuire all'amministrazione efficace dell'ente e a un processo decisionale equilibrato».[34]

A queste due guide stilate da organismi europei ha fatto seguito la messa in consultazione pubblica dello schema del decreto ministeriale, recante il regolamento in materia di requisiti e criteri di idoneità allo svolgimento dell'incarico degli esponenti aziendali delle banche. Tale decreto ha lo scopo di determinare le disposizioni attuative dell'articolo 26, così come modificato dal decreto 12 maggio 2015 n. 72, di recepimento della direttiva 2013/36/UE in materia di vigilanza prudenziale delle banche. In questo modo è possibile per gli intermediari trovare riscontro circa i nuovi requisiti introdotti con la CRD IV e indicati nella nuova formulazione del citato art. 26 TUB.

Allo stato attuale, tale schema del regolamento governativo si trova in attesa di conversione, dopo aver concluso la fase di consultazione a settembre del 2017. Secondo i più attenti osservatori sembra difficoltoso immaginarsi un testo definitivo nel breve periodo, soprattutto in considerazione della situazione attuale dei *board* della tipologia di banca ad oggetto. Se fosse confermato quanto predisposto dal MEF e successivamente descritto infatti, «appare poco verosimile,

---

[33] Cfr. EBA, ESMA, *Linee guida, Final report joint ESMA and EBA Guidelines*, p.4, reperibile al sito: *https://www.esma.europa.eu/document/final-report-joint-esma-and-eba-guidelines-assessment-suitability-members-management-body,* in cui nell'introduzione si legge che «*The Guidelines aim tofurther improve and harmonise the assessment of suitability within the EU financial sector»*,

[34] Cfr. BCE, *Linee guida, Guida alla verifica dei requisiti di professionalità e onorabilità,* Maggio, 2018, "Prefazione", p. 3, reperibile al sito: *http://www.dirittobancario.it/news/corporate-governance/esponenti-bancari-aggiornate-le-linee-guida-bce-sulla-verifica-dei-requisiti-di-professionalita.*

se non impossibile, rinvenire nelle compagini sociali di detta tipologia bancaria un numero sufficiente di nuovi candidati amministratori muniti dei requisiti ivi previsti.»[35]

Come anticipato nel paragrafo precedente, in questo periodo transitorio, ancorché giuridicamente vincolanti ancora le previsioni precedenti, sono congelati i concreti risvolti delle linee guida europee unite al testo del decreto. Con la normativa secondaria si specificheranno per il singolo esponente i criteri di correttezza (che si aggiungono all'onorabilità), competenza (che si aggiungono alla professionalità) e indipendenza. Anche se ancora non definitivo, lo schema proposto dal Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Banca d'Italia risulta utile, in questo momento, per osservare le scelte ricettizie e l'approccio scelto.

Seguendo l'ordine proposto dal decreto, gli esponenti di tutte le banche (nel caso dell'elaborato sia quelle affiliate che la capogruppo) devono rispettare i requisiti di onorabilità, i quali non risultano variati rispetto alla formulazione del decreto precedente (ancora in corso di validità). La logica riprende quanto proposto dalla BCE sia nell'escludere la proporzionalità, sia nella presunzione iniziale di onorabilità dell'esponente.[36] Sembra di buon senso l'idea che il principio qui descritto non sia suscettibile di un'applicazione graduale, ma diversamente un candidato alla nomina è considerato in possesso del requisito oppure l'inverso, senza situazioni intermedie.

A questo criterio si aggiunge, però, quello della correttezza, connotato da un'interpretazione potenzialmente ampia. Se il testo fosse confermato infatti, la correttezza sarebbe valutata sulla base di condotte personali e professionali pregresse, tenendo in considerazioni una vasta lista di casistiche da prendere in considerazione e che solo in alcuni casi produrrebbero l'automatica sospensione dall'incarico. L'impostazione del MEF è attualmente quella di determinare una serie di situazioni potenzialmente contrarie alla sana e prudente gestione, lasciando all'organo competente il compito di valutarne la criticità, attraverso dei parametri specificati (art. 5), esattamente come per l'onorabilità. È opinione di chi

[35] Così SABBATELLI, *Bcc: requisiti degli esponenti aziendali,* in *Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 198.

[36] Cfr. BCE, *Linee guida,* cit., in cui al par. 4.2, p. 14, si legge che «un esponente di nuova nomina sarà considerato in possesso dei requisiti di onorabilità in assenza di elementi che suggeriscano il contrario e in assenza di dubbi fondati sull'onorabilità del soggetto stesso».

scrive che il canone di correttezza diviene così una sorta di estensione di quello di onorabilità, il quale prende in considerazione fattispecie più ampie. Di fatto l'amministratore ideale, secondo le linee guida, deve avere le caratteristiche di onestà e di integrità, senza essere suscettibile di dubbi circa la propria reputazione, che potenzialmente potrebbe minare l'onorabilità.

La somma dei due principi produce una nuova impostazione dell'autovalutazione annuale che gli intermediari dovranno sviluppare. Senza in questa sede voler entrare nel dettaglio delle disposizioni, la dottrina ha evocato su questi aspetti dei dubbi anche costituzionali. I principi citati sembrano portati all'estremo, richiedendo agli organi competenti degli intermediari una valutazione anche sui procedimenti in corso. Questo tipo di scelta espone ai dubbi di costituzionalità, con riferimento al principio sacro della presunzione di innocenza.[37]

Passando al tema della professionalità, il decreto attuale non sembra discostarsi molto dall'impostazione "temporale" precedente, che mantiene ai fini di questo elaborato la distinzione di *esperienza*[38] richiesta tra capogruppo e banche affiliate. Si è scelto cioè di mantenere il principio di proporzionalità, già consolidato, per differenziare i requisiti degli esponenti.

In seguito alle novità introdotte dalle direttive europee, il nostro ordinamento sta recependo un ulteriore requisito in aggiunta a quello della professionalità: la competenza. Nello schema di regolamento predisposto per la consultazione pubblica, il MEF ha utilizzato la medesima forma del criterio della correttezza per stabilire come quantificare il novello principio. In generale - ancorché sembri quasi un duplicato della professionalità - l'art. 10 specifica che gli esponenti soddisfano questi criteri in base alle loro pregresse conoscenze teoriche, sviluppate attraverso gli studi, e quelle pratiche, conseguite con il lavoro in altre realtà. Rientrano nella categoria anche una serie di qualità che la letteratura

[37] Tra gli altri GALMARINI, *I criteri di idoneità dei board bancari alla luce delle nuove disposizioni BCE, EBA ed ESMA*, in il *Quotidiano giuridico,* giugno 2017, p. 3.

[38] Nelle linee guida della BCE non si parla di professionalità, ma si usa il termine esperienza. L'impostazione posta in consultazione, in fase di traduzione ha scelto di mantenere il termine professionalità in linea di continuità con la formula precedente. La stessa guida definisce l'esperienza sia come «esperienza professionale pregressa sia le conoscenze (e competenze) tecniche acquisite tramite l'istruzione e la formazione».

chiama trasversali o, utilizzando la definizione del legislatore europeo, *soft skills.*[39] Nonostante la difficoltà di valutazione - logica conseguenza di un'intrinseca soggettività – si può, in negativo, individuare in questo gruppo di competenze quelle non individuabili come tecniche. A titolo esemplificativo, si pensino alle caratteristiche personali di un esponente, come la capacità di comunicare e di interagire all'interno di un gruppo.

Complessivamente i due requisiti si concretizzano in maniera proporzionale, seguendo la logica di buon senso che al crescere della complessità del ruolo aumenta il fabbisogno di esperienza richiesto. Tale principio sul piano pratico - quindi nel momento in cui gli organi competenti dovranno predisporre il processo di valutazione - risulta di difficile interpretazione.[40] I dubbi espressi dalla dottrina rilevano soprattutto con riferimento ai criteri di proporzionalità rimasti troppo vaghi, nonostante il documento posto in consultazione contenga anche tabelle e fogli elettronici per la misurazione delle singole conoscenze.

Viene poi connotato da più concretezza il requisito dell'indipendenza per i membri del consiglio di amministrazione per l'appunto indipendenti, già previsto anche prima del d.lgs. 12 maggio 2015, n. 72 che ha modificato l'art. 26 TUB.[41] Per tutti gli esponenti, come si evince dallo schema del decreto in consultazione, restano validi i principi di consapevolezza nel ruolo ricoperto e l'interesse alla sana e prudente gestione, come espresso dall'art. 15 del decreto citato.

Chiude la breve disamina dei requisiti degli esponenti sulla base delle linee guida europee unite alla prima forma del decreto di attuazione il requisito temporale attraverso cui ciascun esponente deve dedicare il giusto tempo allo svolgimento dell'incarico.[42] Il tema si intreccia con le regole relative al numero multiplo di incarichi, che viene ripreso da quanto già stabilito dalla CRD IV.

In definitiva, come indicato anche nella nota del MEF con cui si avvia la consultazione del decreto in parola, si introducono profili del tutto nuovi rispetto al D.M. 18 marzo 1998, n. 161 che nel complesso rafforzano significativamente «gli *standard* di idoneità degli esponenti, in parte elevando i requisiti già previsti dalla

[39] V. BCE, *Linee guida,* cit., p. 3.
[40] Di questa opinione GALMARINI, *op. cit.,* p. 4.
[41] Il tema dell'indipendenza e il corollario del conflitto di interessi verranno ripresi in maggior dettagli nelle pagine successive, v. *infra,* par. 3.4.
[42] Anche il tema della valutazione quantitativa della disponibilità di tempo unito a quello dell'incarico multiplo verrà ripreso nelle pagine successive, v. *infra*, par. 3.5.

disciplina vigente ma soprattutto attraverso l'introduzione dei nuovi profili… allineando la disciplina italiana agli orientamenti e alle linee guida dell'EBA e della BCE sui requisiti degli esponenti».[43]

Risulta evidente, concludendo, lo sforzo complessivo di proporre dei requisiti e, parallelamente, mettere gli intermediari nelle condizioni di verificare gli stessi, mediante la proposta di strumenti il più possibile oggettivi. Lo scopo è quello da un lato di uniformare a livello europeo le caratteristiche degli esponenti, dall'altro di cercare di delimitare una scala comune, necessaria al regolatore per esprimere un termine di paragone utile per graduare i poteri di vigilanza sulla base del principio di proporzionalità.

2.5 *Composizione degli organi sociali*

In una banca la scelta della composizione degli organi sociali rappresenta una fase cruciale, soprattutto nel caso delle banche cooperative con gli accennati problemi relativi a una *governance* non sempre trasparente. Selezionare le persone adatte nei ruoli chiave del *management* e dei controlli rappresenta, forse, il primo presidio per la sana e prudente gestione e una condizione necessaria per il mantenimento sul mercato dell'intermediario bancario. Come autorevole dottrina ha sottolineato, probabilmente, l'aumentata attenzione sull'argomento in parola è dovuta anche alla contestuale crescita dei margini dell'autonomia operativa delle banche, in seguito all'impostazione prudenziale della vigilanza.[44]

Da questi semplici presupposti appare chiaro quanto sia doveroso definire quantitativamente e qualitativamente la composizione degli organi sociali, oltre ai requisiti dei soggetti visti nel paragrafo precedente. Nelle disposizioni di vigilanza, relativamente al tema del governo societario, al titolo IV vengono elencati i principi generali che devono ispirare la composizione e la nomina degli organi sociali. Il legislatore fa esplicito riferimento all'importanza della disciplina, specificando che la composizione «assume un rilievo centrale per l'efficace assolvimento dei compiti che sono loro affidati dalla legge, dalle disposizioni di vigilanza e dallo statuto».[45] I

[43] Nota reperibile al sito del ministero: *http://www.dt.tesoro.it/it/consultazioni_pubbliche.*
[44] Sull'argomento CLEMENTE, LA ROCCA, *op. cit.,* p. 617.
[45] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione IV, par. n. 1,

riferimenti di questo punto della normativa secondaria sono naturalmente il Testo Unico Bancario, per quanto concerne la vigilanza regolamentare in capo alla Banca d'Italia, ma in questo caso si rilevano anche gli orientamenti dell'Autorità bancaria europea e le linee guida emanate dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria in materia di: "*Principles for enhancing corporate governance*", ottobre 2010; "*Core Principles for Effective Banking Supervision*", settembre 2012.

Il criterio che in generale accompagna l'argomento della composizione degli organi è la coerenza. In particolare, ci deve essere armonica corrispondenza tra il ruolo dell'organo aziendale e la responsabilità-competenza, evitando contemporaneamente sovrapposizioni e diseconomie, grazie a un'adeguata formalizzazione delle attività. Questo spunto diventa ancor meno banale se si pensa all'impianto cooperativo attuale, che si presenta come una novità non sperimentata nemmeno in altri ordinamenti.

La disciplina totale deve essere la *summa* tra quanto stabilito nella citata circolare della Banca d'Italia, in generale per tutte le banche vigilate, e quanto è specifico per le banche del gruppo bancario cooperativo: ciò significa che si devono, anche in questa sede, integrare le due statuizioni. Con il consueto meccanismo - enunciando cioè innanzi tutto il principio generale ed entrando nel concreto in un secondo momento con le linee applicative - la normativa secondaria specifica le caratteristiche quantitative, oltre che qualitative. Entrambe devono tener conto del principio di proporzionalità, ovverosia l'applicazione delle disposizioni deve essere appropriata alla dimensione e alla complessità, tenuto conto degli obiettivi.

L'organo di vigilanza specifica sia le caratteristiche generali dell'organo sociale sia, successivamente, quelle centrate sui soggetti che lo compongono. Procedendo dal generale al particolare, la composizione deve essere diversificata (*diversity board).*[46] All'interno cioè, è doverosa la compresenza di soggetti con caratteristiche differenti: pensiamo per esempio alle competenze professionali, alle esperienze lavorative, all'età anagrafica, al genere o anche alla vocazione internazionale. Anche in questa sede squisitamente tecnica, perciò, l'incontro delle diversità non è solo positivo, bensì auspicabile e richiesto dalla Banca d'Italia.

---

p. 246.

[46] Il termine inglese si riferisce al principio di diversificazione, come espresso dalla normativa c.d. CRD IV

Questi criteri di diversificazione testé indicati risultano maggiori a quelli previsti dalle società quotate (artt. 147-*ter* e 148 TUF).[47]

Continuando l'analisi rispetto ai componenti, meramente quantitativa è la disciplina sul numero di membri degli organi aziendali. Il criterio universale è l'adeguatezza, in questo caso tra il numero di componenti e le dimensioni (*rectius* complessità) dell'intermediario. Se l'obiettivo è sempre quello della sana e prudente gestione, la *ratio* di questo difficile bilanciamento numerico sta nel rifiuto di una composizione che il legislatore definisce pletorica. Le banche devono allora porre attenzione al *trade off* tra utilità di un esponente addizionale coinvolto e incentivato ad attivarsi per risolvere delle problematiche relative al proprio compito e un'eccessiva sovrabbondanza numerica. Per definire più chiaramente un limite, la Banca d'Italia fissa un numero sotto il quale anche le banche di maggiori dimensioni devono attestarsi: 15 (per il modello tradizionale).

Il corretto assolvimento delle funzioni però, richiede soprattutto una serie di caratteristiche dei soggetti. Le qualità che vengono ora indicate completano i requisiti degli esponenti aziendali.[48] Le fonti secondarie in attuazione dell'art. 26 TUB definiscono i tratti distintivi del più ampio esponente aziendale bancario. In aggiunta a ciò, la lettura integrata con le disposizioni di cui alla circolare 285 nella Parte I, Titolo IV, Capitolo 1 portano a configurare i membri degli organi con funzione di supervisione strategica, di gestione e di controllo, così come dei responsabili delle primarie funzioni aziendali. In ogni caso, dai riferimenti normativi citati, si individuano due complete caratterizzazioni di tutti i componenti, compresi quelli non esecutivi, i quali sono di vitale importanza per il loro ruolo di favorire la dialettica interna con l'organo di riferimento.

I soggetti, in definitiva, devono prima di tutto essere "professionali", dedicando il tempo necessario per l'efficace espletamento dell'incarico loro affidato, avendo però cura di rispettare la cosiddetta direttiva CRD IV e le disposizioni di legge o statutarie relative al cumulo degli incarichi. Per quantificare la corretta misura del tempo necessario, si deve tenere conto da un lato della natura e delle caratteristiche dell'impegno richiesto per il ruolo, dall'altro dell'eventuale presenza di altri incarichi all'interno della stessa banca o in altre

[47] Aspetto enfatizzato da SABBATELLI*, op. cit.,* p. 193, che sottolinea come la diversità nei riferimenti citati si riferisca solamente al genere.
[48] V. *supra,* par. 2.4.

società. Queste prime due caratteristiche non sembrano distaccarsi molto da quanto già previsto all'art. 26 TUB e quindi, in merito a questo, si rinvia a quanto già detto.[49]

A rafforzamento dei suddetti temi però, viene resa obbligatoria l'adozione da parte delle banche di piani di formazione per sviluppare le competenze professionali o trasversali. Tali competenze - ed è un altro punto toccato dalla circolare 285 - devono essere «diffuse tra tutti i componenti e opportunamente diversificate».[50] La diversificazione citata è tale, continua lo stesso testo, «in termini di età, genere e provenienza geografica…per indurre a un grado di coinvolgimento più intenso di ciascun componente su materie o decisioni più affini e alle proprie caratteristiche».

Il decreto posto in consultazione dal MEF, nel punto in cui si sofferma sulla composizione complessiva degli organi (art. 11), pone ancora l'accento sull'esigenza di un'adeguata diversificazione. Lo stesso ministero fissa anche i benefici e gli obiettivi ottenibili da una composizione di questo tipo, in particolare con riguardo alla dialettica interna, ai benefici operativi derivanti l'unione di diversi approcci di lavoro, ma anche, soprattutto, all'efficace gestione dei rischi. L'articolo citato si conclude riprendendo il criterio di proporzionalità che accompagna ormai tutta l'operato della vigilanza, con riguardo alla dimensione e all'eventuale appartenenza al gruppo.

A chiusura delle caratteristiche qualitative degli esponenti aziendali ai sensi della normativa secondaria, vi è un altro principio al quale attingere: il senso di consapevolezza del ruolo svolto, per ciò che concerne il potere e la responsabilità derivanti dal ruolo stesso, in un'ottica non solo individuale bensì collettiva. L'elenco contenuto nella richiamata normativa si chiude con il riferimento all'interesse generale della banca verso il quale l'azione di ciascun membro degli organi sociali deve tendere.

Sul lato ancora qualitativo, specificatamente al caso della capogruppo del gruppo bancario cooperativo, le disposizioni secondarie confermano la linea espressa nelle righe precedenti. La banca al vertice approva uno statuto che assicuri il rispetto contemporaneamente del Testo Unico Bancario (art. 26 TUB) e

[49] V. *supra,* par. 2.2.
[50] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit. Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione IV, par. 1, "Principi generali", p. 246.

della normativa secondaria (Parte I, Titolo IV, cap. 1). Viene perciò statutariamente richiesto che i membri degli organi di amministrazione e controllo abbiano una «adeguata diversificazione delle competenze», dedicando tempo e risorse adeguate all'incarico, salva naturalmente una «adeguata autonomia di giudizio».[51]

Sempre specifico degli organi dei componenti del gruppo bancario cooperativo, emerge, in questa sede, il principio storico della cosiddetta "autogestione": i componenti degli organi sociali devono essere espressione dei soci.[52] Tale evidenza è l'estensione dell'interpretazione del principio costituzionale (art. 45 cost.) della funzione sociale della mutualità, intesa come carattere democratico e, appunto, "autogestito". Questo tipo di interpretazione della norma, assai diffusa, che sposta il baricentro della mutualità dallo scopo mutualistico all'organizzazione, diviene fondamentale per individuare la corretta composizione.

2.6 *Nomina degli organi sociali*

Prima di passare al dettaglio di come si svolge concretamente il meccanismo di nomina all'interno del gruppo bancario cooperativo, è bene introdurre l'argomento specificando i diversi soggetti che intervengono, oltre che i principi di base. Anche in questo caso, l'analisi integra i principi generali e le linee applicative dapprima delle banche tradizionali e poi con la normativa specifica e dedicata al tipo di banche oggetto dell'elaborato.

Le modalità di nomina, così come quelle di revoca, devono essere prima di ogni cosa trasparenti. Il principio alla base della trasparenza è la formalizzazione del processo, che viene effettuata a livello statutario dalle banche, seguendo le direttive della Banca d'Italia sul tema del governo societario. La sola espressa presenza delle modalità all'interno dello statuto non risulta però sufficiente: la disciplina statutaria deve essere infatti anche chiara e trasparente, senza rinvii. Nel modo sottolineato, si vogliono determinare delle regole di nomina degli esponenti aziendali che formeranno gli organi, di facile interpretazione, evitando richiami ad accordi terzi o a soggetti esterni alla banca.

Il rinnovo degli organi aziendali, in definitiva, non deve essere difficoltoso,

[51] *Ivi,* Parte terza, capitolo 6, sezione III, par. 1.1" Governo societario", p. 649.
[52] V. *supra,* par. 1.2.

tanto che, per le banche di maggiore complessità, è prevista addizionalmente un'ulteriore formalizzazione. Nei gruppi delle dimensioni del gruppo bancario cooperativo invero, il rinnovo degli organi in posizione esecutiva di vertice (direttore generale, vicedirettore generale, ecc.), oltre a non risultare eccessivamente complicato, deve essere predeterminato per il caso di scadenza del mandato o altra causa. L'onere della banca si concretizza in un piano elaborato in collaborazione con il comitato nomine che assicuri la continuità aziendale, anche nel cambiamento del *management*. La *ratio* si individua nell'esposizione degli intermediari bancari alle turbolenze del mercato che potrebbe avvenire in seguito alla diffusione di notizie con una grande valenza reputazionale.

L'indicata formalizzazione deve in generale ispirarsi a due principi: adeguata rappresentanza e idoneità degli organi alle funzioni. Da un lato perciò il regolatore ha voluto portare il noto tema dell'interesse collettivo di tanti *stakeholder*, dall'altro ha specificato l'importanza della scelta. In questo modo si cerca di bilanciare due principi di opposta direzione, tenendo salva la celeberrima sana e prudente gestione. La nomina, di conseguenza, deve assicurare un'adeguata rappresentanza «negli organi aziendali delle diverse componenti della base sociale (investitori istituzionali, minoranze qualificate)».[53] Questo principio è di particolare importanza soprattutto per le banche cooperative in cui la base sociale è ampia, varia e frazionata.

Oltre a un'adeguata rappresentanza quindi, come anticipato, è necessaria l'idoneità al ruolo dei membri degli organi aziendali bancari, la cui nomina e revoca deve essere volta ad assicurare la professionalità necessaria all'incarico (stabilita in anticipo, *ex ante)*. I principi introdotti rappresentano nel loro insieme il criterio che deve ispirare la nomina (o cooptazione) degli organi aziendali di qualunque banca, comprese quelle oggetto dell'analisi.

Per salvaguardare la sana e prudente gestione, ma allo stesso modo permettere un'efficienza operativa, si è dunque scelto di stabilire dei principi di base e introdurre soggetti specializzati in materia di nomine: i comitati nomine. Nel caso si volesse indicare un nuovo membro del consiglio di amministrazione (nel sistema di amministrazione e controllo tradizionale) per agevolare

[53] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione IV, sempre al par. 1.1 "Principi generali", p. 247.

l'assunzione di decisioni così cruciali, ma complesse, è resa obbligatoria la costituzione di comitati specializzati in tema di nomine. Tale obbligo si manifesta solo nelle banche definite «di maggiori dimensioni o complessità operativa»,[54] tra le quali rientra la capogruppo del gruppo bancario cooperativo.[55]

Il comitato nomine è un organo costituito all'interno dell'organo con funzione di supervisione strategica con poteri istruttori, consultivi e propositivi. Per quanto riguarda la sua composizione, questa non deve essere eccessivamente articolata: di regola si hanno 3-5 membri (coordinati da un presidente), in maggioranza indipendenti e tutti non esecutivi, con competenze in linea con quelle dei consiglieri. La presenza di un comitato così costituito necessita di coerenza con l'assetto societario, per evitare un *iter* decisionale disfunzionale, sfruttando nuovamente un'efficace formalizzazione che permetta una chiara e palese definizione dei ruoli e del flusso comunicativo. Con il fine ultimo di evitare conflitti d'interesse, tale comitato non limita né esenta da responsabilità l'organo a cui fa capo, bensì ha una generale funzione di supporto, intervenendo in alcuni punti del processo di nomina dei candidati consiglieri.

2.7 *Nomina degli esponenti del gruppo bancario cooperativo*

2.7.1 *Meccanismo di nomina degli esponenti della capogruppo*

Dopo aver osservato i principi generali sul tema della nomina degli esponenti aziendali bancari e individuato le varie figure che vi intervengono, è ora il momento di approfondire le fasi e le peculiarità del processo presso le banche cooperative e presso la capogruppo del gruppo bancario cooperativo.

Iniziando con la nomina di coloro che formeranno gli organi con funzione di supervisione strategica e gestione della capogruppo, il primo passaggio preventivo, come in ogni banca, è affidato al consiglio di amministrazione (o di sorveglianza e

[54] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione IV, al par. 2.3.1, specifico sulle disposizioni comuni sui "comitati endo-consiliari", p. 250.

[55] In base alla normativa secondaria (Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione I, par 1.1, p. 235) ai fini dell'applicazione di queste disposizioni, sono presunte banche di maggiori dimensioni o complessità operativa le banche quotate, oltre a quelle considerate significative (*significant*) ai sensi del regolamento europeo (art. 6, co. 4, del Regolamento (UE) n. 1024/2013).

di gestione nel caso di sistema dualistico), il quale deve identificare la composizione ottimale dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Questo compito è svolto con la consultazione del comitato nomine, in considerazione della grandezza e la complessità della società di vertice.[56]

L'attività si scinde nell'identificazione preventiva e nell'annessa motivazione di tale opzione, per ciò che concerne il profilo teorico, quindi, ad esempio, la professionalità o l'eventuale indipendenza. Complessivamente l'identificazione preventiva si materializza cioè nell'individuazione di coerenti profili teorici dei candidati.[57] Vista la rilevanza della scelta e affinché si tengano in considerazione tutte le caratteristiche richieste, anche professionali, le analisi svolte in questa sede devono essere portate a conoscenza dei soci nel caso di nomina assembleare. Operativamente dunque, l'identificazione ottimale preventiva deve essere comunicata dal consiglio e corredata dell'eventuale citato parere del comitato nomine così come, per facilitare la comprensione, del *curriculum*. Il consiglio di amministrazione, in questo modo, espleta e concretizza l'onere della trasparenza ai fini delle nomine dei consiglieri.

Sulla base di quest'analisi segue poi l'effettiva nomina dell'esponente aziendale, così come indicato nel Testo Unico Bancario (art. 33, co. 3, TUB). Tale provvedimento, per il caso dei consiglieri, deve essere valutato dal comitato endo-consiliare specializzato nelle nomine, attraverso un parere sull'idoneità. Dalla lettura approfondita dell'articolo soprarichiamato si evince che l'affidamento dell'incarico dei membri degli organi di amministrazione e controllo spetta ai competenti organi sociali, fatte salve alcune previsioni.

Nel diritto societario (art. 2383 c.c.), si specifica che la nomina degli amministratori spetta all'assemblea, ad eccezione di quella in fase costitutiva, in cui i nomi degli esponenti sono indicati nell'atto costitutivo.[58] Una deroga al principio che alla prima lettura sembra assoluto[59] risulta indirettamente esserci

---

[56] V. *supra,* par. 2.4, in cui vengono specificati nel dettaglio i requisiti.

[57] Sull'argomento, ABBADESSA, *L'amministrazione delle società bancarie secondo il sistema tradizionale*, in DI CATALDO (a cura di), *La* governanc*e delle società bancarie. Convegno in memoria di Niccolò Salanitro*, Milano, 2012, p. 11.

[58] A ben considerare in questa fase l'assemblea ancora si deve formare in quanto la società non esiste, non essendo ancora stata iscritta al Registro delle Imprese.

[59] Si esprime in questi termini MAFFEI ALBERTI, *Commento sub art. 2383 del Codice Civile (Nomina e revoca degli amministratori),* in *Commentario breve al diritto delle società,* Padova, 2017, p. 691.

nel caso di cooptazione (art. 2386 c.c.), specificatamente nella situazione in cui ci debba essere la sostituzione di un amministratore non determinante nel conteggio degli esponenti nominati dall'assemblea. Solo in questo caso, la deliberazione è approvata dal collegio sindacale che deve essere ratificata dall'organo assembleare.

La legislazione speciale prevede un'ulteriore eccezione alla nomina di tipo assembleare degli esponenti della capogruppo che si rileva nelle condizioni di crisi bancaria (art. 150-*ter* TUB), più specificatamente nella situazione di inadeguatezza patrimoniale o in caso di amministrazione straordinaria. In questa circostanza infatti, previa modifica dello statuto sociale e autorizzazione della Banca d'Italia, è consentita l'emissione di azioni di finanziamento. I sottoscrittori soci finanziatori, anche in deroga ai limiti previsti dal codice civile (art. 2526, co. 2, c.c.) e dal Testo Unico Bancario (art. 34, co. 3, TUB), vantano in questa sede determinati diritti patrimoniali e amministrativi stabiliti dallo statuto. Inoltre, ed è questa la vera eccezione, spetta loro anche il diritto di designare uno o più componenti dell'organo amministrativo e il Presidente dell'organo che svolge la funzione di controllo.

La composizione degli organi sociali della banca al vertice trova però, oltre alla marginale deroga appena vista, un importante vincolo nella normativa secondaria. Gli ampi poteri della capogruppo, in virtù della riforma delle BCC brevemente introdotta nel capitolo precedente, sono derivanti dal contratto di coesione e hanno bisogno di un bilanciamento che è avvenuto, almeno nella logica del legislatore, attraverso il meccanismo delle garanzie incrociate,[60] ma anche mediante il processo di nomina degli esponenti bancari della capogruppo stessa. Da un lato infatti il contratto di coesione determina i doveri della banca al vertice del gruppo bancario cooperativo concernenti gli assetti di governo delle banche del gruppo, ma dall'altro ne specifica la composizione.

Gli esponenti bancari devono essere selezionati attraverso rigidi e specifici criteri statutariamente specificati dalla stessa capogruppo i quali, nella prima formulazione della riforma del credito cooperativo, erano individuati nella normativa secondaria, in cui si delegava allo statuto la formalizzazione della quota prima, e del criterio di scelta poi. Sotto il profilo quantitativo si indicavano la

[60] V. *supra,* par. 1.3.

presenza di determinate «quote massime»[61] numeriche relative agli esponenti di ciascun organo di amministrazione e controllo della *holding* destinate a componenti degli organi di amministrazione e controllo o dell'alta direzione delle banche affiliate.

Nella prima fase della riforma si era lasciata quindi alla capogruppo stessa la decisione della quota massima di esponenti aziendali, determinando dubbi circa l'ampia discrezionalità di tale misura. Il legislatore con il d.l. n. 91/2018 (c.d. milleproroghe) è intervenuto sul punto dando piena specificazione numerica all'aleatorietà della previsione precedente. I componenti dell'organo di amministrazione devono ora essere «pari alla metà più due del numero complessivo dei consiglieri di amministrazione» (art. 37-*bis*, co. 2-*bis*). Risulta oltremodo significativo sottolineare la scelta legislativa di utilizzare questo tipo di formula che precisa in modo inequivocabile la composizione, rimuovendo la possibilità di un numero inferiore - parallelamente anche quella di apporto numerico superiore - di rappresentanza delle realtà locali. Con l'intervento in parola dunque, vi è stato il passaggio tra la massima discrezionalità alla minima possibile: fissare la composizione. Secondo l'opinione di chi scrive la scelta è emblematica dell'approccio attuale del legislatore al fenomeno bancario cooperativo. La volontà sembra quella di legiferare accogliendo le istanze della dottrina dubbiosa rispetto alla finalità della salvaguardia dei caratteri locali e mutualistici delle BCC[62], nel limite della stabilità identificata nella figura della capogruppo che deve mantenere il controllo della gestione, per svolgere il proprio ruolo di direzione e coordinamento.

Al fine di sviluppare un'analisi invece qualitativa sul tipo di persone da nominare, si devono enunciare innanzitutto i principi cardine. La vera leva che deve muovere la selezione sta dunque puramente nel merito. Il consiglio di amministrazione, così come gli organi con funzione di controllo della capogruppo (che si ricorda essere una società per azioni), sarà dunque formato da componenti

---

[61] L'espressione è quella utilizzata da BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Terza, Capitolo 6, Sezione III, par. 1.1 sul "Governo societario", p. 650.

[62] Tra gli altri PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2015, suppl. al n. 4, p. 75, secondo cui la riforma potrebbe provocare «inevitabili difficoltà per le BCC appartenenti a un grande gruppo di mantenere quell'attenzione alla mutualità e al localismo che, di contro, dovrebbero rimanere gli elementi qualificanti della fattispecie».

delle banche affiliate che hanno eccelso nei fondamentali di rischio-rendimento. Senza possibilità di smentite, il legislatore ha voluto mettere, di conseguenza, al centro dell'*iter* i valori meritocratici con forte valenza numerica-oggettiva. La selezione degli esponenti perciò si basa sul merito, «avendo riguardo in particolare alle capacità dimostrate e ai risultati conseguiti nell'attività di amministrazione, direzione e controllo delle banche affiliate…».[63]

La normativa secondaria stessa continua specificando un altro criterio per valutare il merito: il rischio. Ritorna infatti, anche in questa sede, il principio *risk based* che ha ispirato la riforma. Il concetto però non viene lasciato vago e generale dal legislatore, bensì si specifica la misurazione del rischio, attraverso il rinvio al sistema adottato dal gruppo ai fini di controllo e intervento. Il richiamo è perciò agli indicatori di *early warning,*[64] predisposti dalla capogruppo al fine di monitorare il rischio delle banche affiliate. Con questa previsione, di fatto, gli esponenti della banca al vertice sono selezionati in base a criteri il più possibile oggettivi e quantitativi, sia sul lato delle prestazioni, che su quello del rischio. Questi principi, come da tradizione delle teorie classiche della finanza, non possono che andare di pari passo. Si vuole in questo modo premiare il merito osservato in un valore numerico finale, tenuto conto, però, del rischio assunto per raggiungerlo.

Tale criterio, di difficile interpretazione, sia giuridica che fattuale, ha un punto fermo: la nomina degli esponenti della capogruppo scelti dalle banche di posizione dominata non deve pregiudicare il controllo.[65] Lo scenario per cui gli amministratori della *holding* vengono selezionati tra gli esponenti delle BCC "migliori", in base ai criteri appena descritti, rappresenta una peculiarità nel mondo della *corporate governance*. L'assunto molto semplice alla base è dunque quello di affidare le responsabilità di direzione e coordinamento a soggetti che si siano rivelati con ottime capacità manageriali. Nel concreto, lo scopo è quello di preservare l'autonomia gestionale alle BCC più solide a discapito, in questo gioco a somma zero, delle BCC che solide lo sono meno.

---

[63] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Terza, Capitolo 6, Sezione III, par. 1.1 sul "Governo societario", p. 650.

[64] V. *supra,* cap. 1.3.

[65] È doveroso ricordare che la fattispecie del controllo si rifà a quanto definito dai principi contabili internazionali adottati dall'Unione europea, secondo quanto previsto dal Testo Unico Bancario (art. 37-*bis*, co. 1, lett. *a),* TUB.).

Tale «sistema circolare», utilizzando un'espressione cara alla BCE, nelle discussioni che seguirono la conversione in legge della riforma, è stato molto apprezzato dalla stessa autorità europea. Non è un caso che l'organismo abbia richiesto che le procedure di selezione basate sul merito che tengono «delle capacità dimostrate e dei risultati conseguiti dai candidati nell'amministrazione delle banche del gruppo bancario cooperativo»[66] siano estese non solo agli esponenti bancari, ma anche ai cosiddetti *key manager*. L'organo di vigilanza si auspica cioè un allargamento del principio anche alle altre posizioni-chiave dell'organizzazione aziendale.

Quanto complessivamente definito, salvo le eccezioni del diritto comune e specifiche delle banche di credito cooperativo, comporta che il meccanismo di nomina degli esponenti della capogruppo del gruppo bancario cooperativo è affidato all'assemblea. Da questo punto di vista il potere rimane prerogativa dello stesso organo al quale è affidato il compito per qualunque società non bancaria, sulla base delle partecipazioni al capitale sociale.

Come introdotto nelle pagine precedenti[67] il sodalizio tra capogruppo e banche affiliate si fonda sulle partecipazioni delle seconde nella prima, di segno opposto rispetto al controllo in forza del contratto di coesione. Risulta dunque in questa sede di prioritaria importanza individuare la composizione partecipativa, riflessa nell'assemblea che nomina le figure di vertice. La previsione iniziale del d.l. n. 18/2016 stabiliva che il capitale sociale della società capogruppo costituita in forma di società per azioni doveva essere detenuto «in misura maggioritaria» (art. 37-*bis*, co. 1, lett. *a),* TUB) dalle banche di credito cooperativo. Con il recente intervento legislativo, tale soglia, nel medesimo riferimento nel Testo Unico Bancario, è stata innalzata al 60% con il benestare della BCE.[68] In questo modo, restando fermi gli elevati poteri in capo alla banca di vertice, si è voluto aumentare la capacità decisionale delle banche del gruppo, anche a costo di sacrificare di

---

[66] Cfr. BCE, *Parere della banca centrale europea del 31 agosto 2016*, p. 4, reperibile al sito: *https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/date/2006/html/index.it.html.*

[67] V. *supra,* par. 1.4.

[68] BCE*, Parere della banca centrale europea relativo alle modifiche alla riforma delle banche popolari e delle banche cooperative* (CON/2018/42), 11 settembre, 2018, p. 4, reperibile al sito: *https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/opinions/html/act_14958_amend.it.html*, in cui l'organismo europeo specifica che «tali modifiche rafforzano la posizione delle singole banche cooperative nell'ambito del gruppo bancario cooperativo in linea con l'articolo 45 della Costituzione italiana».

qualche punto percentuale la solidità patrimoniale. Questa seconda considerazione si basa sul fatto che, nella logica di diversificazione, l'intero gruppo risulta più esposto dalle crisi del settore, diminuendo l'apporto di capitali esterni. È proprio per questa ragione che lo stesso articolo segnala che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, può stabilire soglie diverse al fine di salvaguardare proprio la stabilità del gruppo (art 37-bis, co. 7, TUB).

L'intervento sopracitato, però, non supera una rilevante criticità, potendo quindi parlare in tal senso di un'occasione persa. Il limite fissato dal Testo Unico Bancario infatti, in alcun modo indica delle limitazioni tra partecipazioni detenibili da una BCC, sicché si potrebbero evidenziare situazioni disomogenee.[69] Tale mancanza normativa rischia di provocare incidenze gestorie diverse all'interno della sfera decisionale della capogruppo. Il facile rapporto causa-effetto tra condizioni economiche svantaggiose di una banca del gruppo e partecipazioni in proprio possesso rischia, secondo chi scrive, di produrre situazioni *pro*-cicliche. C'è la possibilità che le banche con maggiori azioni (*rectius:* potere decisionale e strategico) possano incidere in modo negativo nei confronti delle BCC più deboli.

In generale comunque, l'innalzamento partecipativo previsto a favore delle banche del gruppo è stato accolto positivamente dalla maggioranza della dottrina, soprattutto per l'idea di accogliere capitale senza le attitudini speculative di terzi soggetti, che rimangono in minoranza.[70] Un'altra parte dei commentatori ha invece manifestato un parere contrario, con almeno due proposte diverse da quelle impostate.[71] Una soluzione più morbida sarebbe quella di limitare a circa un terzo il livello minimale di partecipazione delle banche affiliate, lasciando al mercato la scelta di individuare gli altri partecipanti al capitale, salvo poi stabilire dei limiti al possesso azionario per le figure esterne al credito, per evitare scalate ostili. Più liberale è l'idea di chi preferirebbe lasciare completamente al mercato e al mondo

[69] Dubbi espressi in particolare da CARILLO, PENNACCHIO, ROSSANO D., *Gli effetti della riforma del credito cooperativo*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 128.
[70] Di questo avviso BINDELLI, *L'ipotesi di sospensione della riforma delle Bcc proposta in Parlamento*, in *Riv. dir. banc.,* giugno 2018, p. 5.
[71] Due ipotesi ben ricostruite da SEPE*, Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?,* in *Riv. trim. dir. econ.,* 2015, suppl., al n. 4, p. 97.

cooperativo l'arbitrio circa le percentuali di composizione del capitale sociale della capogruppo.

La conclusione del processo citato avviene, dopo l'effettiva nomina dei consiglieri, con la verifica da parte del consiglio di amministrazione della corrispondenza tra quanto preliminarmente considerato ottimale e ciò che effettivamente è risultato dalla designazione. Nei fatti, tale verifica si espleta valutando gli esponenti in base ai requisiti (art. 26 TUB), con l'ausilio di tipo consultivo del comitato nomine. Questa inderogabile valutazione, però, non esclude quella possibile degli azionisti. Questi ultimi infatti possono, in seguito a proprie verifiche di composizione ottimale degli organi, presentare proprie candidature che siano in linea a quanto richiesto dall'organo che ha aperto l'*iter*, motivando le difformità rispetto alle analisi del consiglio.

Rientra poi all'interno degli adempimenti di verifica e revisione *ex-post* anche il processo di autovalutazione degli organi sociali, in particolare nel punto che riguarda il mantenimento dei principi appena descritti, che ispirano l'adeguata composizione. A sottoporsi a questa periodica valutazione sono perciò gli organi della capogruppo con funzione di supervisione strategica e di gestione (se collegiali) con l'ausilio del comitato nomine, i comitati stessi, così come l'organo con funzione di controllo. L'analisi ha cadenza almeno annuale (ogni due anni è consigliata un'analisi con l'ausilio di un collaboratore esterno) e si formalizza in un documento che, una volta approvato, può essere sottoposto ai regolatori in caso di specifica richiesta. La *ratio* di questo passaggio di verifica è il costante monitoraggio dei principi introdotti all'inizio del capitolo,[72] in modo che i requisiti di adeguatezza, oltre a quelli della fonte primaria (art. 26 TUB), non siano da considerarsi dei requisiti solo di "ingresso", ma debbano essere mantenuti. In fase di autovalutazione nel processo di nomina, per quanto riguarda gli aspetti della composizione, come indicato nella normativa secondaria, assumono quindi rilevanza: «la composizione quali-quantitativa, la dimensione, il grado di diversità e di preparazione professionale, il bilanciamento garantito dai componenti non esecutivi e indipendenti, l'adeguatezza dei processi di nomina e dei criteri di selezione, l'aggiornamento professionale». [73]

[72] V. *infra*, par. 2.2.

[73] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione IV, par. 3.1 "Il

Le diverse fasi dell'*iter* viste sono da applicare anche nel caso di presentazione di liste da parte del consiglio all'assemblea e nel caso di cooptazione dei consiglieri. La normativa secondaria specifica però che, nel caso di cooptazione degli amministratori, l'*output* valutativo prodotto nella fase di determinazione della composizione ottimale e in quella di verifica della stessa debba essere esplicitato e discusso alla prima assemblea dopo l'avvenuta cooptazione.

2.7.2 *Meccanismo di nomina degli esponenti delle banche affiliate*

Dopo aver analizzato il meccanismo di nomina della capogruppo del gruppo bancario cooperativo, è ora il momento di passare a quello degli esponenti delle banche affiliate. Anche in questo caso la trattazione parte dal principio generale del diritto comune, trovando però una rilevante eccezione nella riforma delle BCC.

Nel Testo Unico Bancario, nel punto più volte richiamato (art. 33, co. 3, TUB), si parla del tema della nomina e si specifica che l'affidamento dell'incarico dei membri degli organi di amministrazione e controllo spetta all'assemblea, esattamente come in qualsiasi società (anche bancaria). Sembrerebbe dunque che la nomina degli esponenti delle banche affiliate sia lasciata in maniera esclusiva in capo all'assemblea della BCC stessa. A questa regola generale si oppongono però diverse eccezioni, soprattutto le due previste dalla stessa fonte primaria: la prima in caso di crisi aziendale,[74] la seconda nei casi «comunque motivati, in cui la capogruppo può, rispettivamente, nominare, opporsi alla nomina o revocare uno o più componenti, fino a concorrenza della maggioranza, degli organi di amministrazione e controllo delle società aderenti al gruppo e le modalità di esercizio di tali poteri» (Art. 37-*bis* TUB).

Appare evidente come il tema della *governance* delle banche del gruppo sia interconnesso ai poteri di nomina e revoca della banca capogruppo, la quale in più fasi interferisce nella selezione autonoma degli esponenti. Allo stesso modo, risulta chiaro quanto questa previsione entri all'interno della sfera decisionale delle BCC

---

processo di autovalutazione", p. 259.

[74] V. *infra,* par. 2.4.1: la casistica è la medesima descritta per il caso del meccanismo di nomina della capogruppo.

del gruppo. Tutto quanto anticipato, produce un *iter* che varia in ragione dell'adeguatezza degli esponenti.

Risulta interessante osservare che quanto disposto dalla fonte primaria - ovverosia che la nomina dei membri degli organi di amministrazione e controllo «spetta ai competenti organi sociali» (art. 33, co. 3, TUB) - inizialmente sembrava voler essere stralciato e migrato alla normativa secondaria. Si sta facendo riferimento alla prima bozza non ufficiale del decreto di riforma delle banche popolari, contenente una parte relativa alle BCC (poi soppressa), ripresa da un noto giornale nazionale. Questa previsione formalmente attenuata come specificato nelle successive pagine, avrebbe ricondotto la nomina «alla disciplina generale del codice civile, sicché da potere esclusivo, a contenuto in una disciplina speciale, si migrava verso un potere, in ogni caso appartenente all'assemblea ordinaria, ma sancito in una norma societaria di carattere generale».[75] Soffermarsi sulla genesi di questo fondamentale punto della riforma del credito cooperativo permette di comprendere meglio la volontà del legislatore in merito a quale soggetto in maniera concreta assegnare il potere ordinario. Allo stato dell'arte, in seguito alle armonizzazioni poste dal regolatore, si è superata l'impostazione iniziale per puntare a scelte che dal punto di vista legislativo siano più bilanciate tra banche affiliate e banca al vertice.

Il processo ordinario, che di seguito verrà descritto si differenzia da quello semplificato che si materializza qualora la capogruppo, in virtù del contratto di coesione, volesse procedere in tal senso disponendo di «semplificazioni del procedimento di nomina degli esponenti in singole banche affiliate».[76] A propria discrezione perciò, essa può semplificare l'*iter*, allo scopo di snellire e rendere più efficiente la propria attività di direzione e coordinamento e le altre proprie prerogative. Questa forma di semplificazione non limita in alcun modo la responsabilità della capogruppo per il corretto esercizio dei citati propri poteri, ma all'opposto non riduce nemmeno i poteri di nomina e revoca degli esponenti. Approfondendo l'analisi, la normativa su questo punto, secondo chi scrive, non

---

[75] Così MANZO, *Focus sulle nomine delle cariche sociali, in* VERZARO, TROMBANI (a cura di), *Profili giuridici della riforma delle BCC.* in *Una prima lettura del nuovo "Testo Unico Bancario",* Roma, 2016, p. 46.

[76] Cfr. BANCA D'ITALIA Disp. vig. cit., Capitolo 6, Sezione III, par. 1.2 "Nomina degli organi delle banche affiliate", p. 651.

risulta tuttavia completa, non dando piena specificazione né sull'incisività della semplificazione, né tanto meno sul numero di banche al quale poterla estendere. Tale caratteristica potrebbe potenzialmente estendere la previsione a un numero elevato di aderenti al gruppo, ipoteticamente con un marcato grado di incisività. Si rinviene perciò, anche in questo caso, una criticità interpretativa di un principio introdotto nella normativa secondaria da concretizzare nel contratto di coesione nell'ambito dell'autonomia negoziale.

In entrambi i casi (semplificato o meno) il processo deve essere formalizzato all'interno degli statuti di ciascuna banca. In dettaglio vengono perciò descritti i «processi di nomina e revoca dei componenti degli organi di amministrazione e controllo della società in coerenza con le prerogative della capogruppo in tema di nomina, opposizione alla nomina e revoca dei componenti di tali organi».[77] Su questo tema, se fosse confermata l'attuale utilizzo di "statuti tipo", si potrebbero individuare tante formalizzazioni quanti sono i gruppi bancari cooperativi, condizionando i dettagli del processo di una BCC al gruppo di adesione. Il mantenimento dell'equivalenza tra statuto e "statuto tipo" comporterebbe la coerenza tra processi di nomina di banche affiliate dello stesso gruppo.

In modo specifico, l'*iter* si apre in modo coincidente con quanto visto al paragrafo precedente per la nomina dei consiglieri della capogruppo. Al fine di individuare i nuovi membri del consiglio di amministrazione (nel caso di sistema di *governance* tradizionale), l'organo a cui fanno capo deve stabilire preventivamente una composizione che definisce quali-quantitativamente ottimale. I criteri per delineare il profilo teorico adatto rimangono gli stessi, varia però l'effettiva attuazione di questa attività preliminare. Per le BCC del gruppo - in ragione della loro ridotta dimensione – l'esame approfondito e formalizzato dei consiglieri non è svolto con il prezioso contributo del non previsto comitato nomine, bensì con l'ausilio degli amministratori indipendenti presenti nel consiglio. Il legislatore, in questa sede, ha voluto richiamare il loro ruolo di indipendenza, che si esprime vigilando sull'autonomia di giudizio dell'organo sociale rispetto all'andamento economico, con il fine di mantenere la sana e prudente gestione.

[77] Cfr. BANCA D'ITALIA Disp. vig. cit., Parte Terza, Capitolo 6, Sezione VI, par. 1 "Statuto della capogruppo", p. 661.

Prima dell'effettiva individuazione dei membri degli organi sociali - che in questo momento avverrebbe in qualunque banca mediante la convocazione della riunione assembleare - nelle BCC del neonato gruppo bancario cooperativo vi è una preliminare fase di consultazione. In caso di nuova nomina (o cooptazione) di un esponente bancario, comprendendo cioè sia il caso di rinnovo totale degli organi, sia quello di rinnovo parziale, le disposizioni di vigilanza stabiliscono un dialogo preventivo tra la capogruppo e le BCC. Nei regolamenti e procedimenti elettorali delle banche affiliate definiti dalla capogruppo si prevede questa fase interlocutoria preliminare, tra controllante e controllato, sui candidati degli organi di amministrazione e controllo. Gli stessi regolamenti dovranno poi formalizzare dal punto di vista temporale quanto precedentemente questa fase dovrà essere compiuta. Il regolatore si è limitato a definire un generico congruo anticipo rispetto alla riunione dell'organo competente alla nomina. Risulta abbastanza evidente la grande interferenza decisionale della capogruppo espressa da questa previsione, la quale sancisce un'inesorabile costante presenza nel corso di tutte le fasi del processo. È abbastanza chiaro allo stesso modo, come un passaggio ulteriore allunghi le tempistiche complessive in maniera antitetica rispetto alle esigenze di celerità del sistema bancario attuale.

Si è giunti ora al cruciale momento in cui devono essere designati i membri degli organi di amministrazione e controllo. Di norma questa funzione è affidata all'assemblea dei soci che – in base allo statuto tipo predisposto da Federcasse – nomina le cariche sociali a maggioranza relativa con scrutinio segreto (art. 28, statuto)[78]. In alcuni casi invece - come previsto direttamente dalla fonte primaria (art. 37-*bis* TUB) - la capogruppo esercita il «potere di nominare o revocare direttamente i componenti degli organi delle banche affiliate, fino alla maggioranza degli stessi».[79] Ci si trova perciò in una situazione attraverso cui la nomina delle figure apicali delle BCC segue due diverse strade in base al criterio stabilito dallo stesso regolatore, che individua l'area di intervento della capogruppo.[80] Il criterio che, in modo dicotomico, separa le due casistiche sta nell'adeguatezza delle banche

[78] Processo ben espresso da TILLI, *Guida alla normativa delle Banche di Credito Cooperativo*, Roma, 2012, p. 50.
[79] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Terza, Capitolo 6, Sezione III, par. 1.2 "Nomina degli organi delle banche affiliate", p. 650.
[80] Sull'argomento SERAFINI, *Bcc, la holding potrà revocare i board delle singole banche*, ne *Il Sole 24 ore*, 27 Settembre, 2017, p. 32.

affiliate rispetto a una serie di caratteristiche. Se la capogruppo dichiara congrua la banca del gruppo, questa potrà procedere in questa fase in modo autonomo, nell'altro caso vedrà sostituito il proprio potere di nomina dei componenti degli organi. La scelta del legislatore è stata quella da un lato di evitare la deriva autoritaria della capogruppo specificando che i casi dovranno essere motivati e documentati, dall'altro di stabilire un ampio ventaglio di situazioni in cui una BCC possa essere considerata inadeguata. I poteri, dunque, non sono da considerarsi incondizionati in virtù della necessaria indicazione nel contratto di coesione.[81]

Osservando prima il caso delle banche in difficoltà[82] in cui l'ingerenza della capogruppo è massima, seguendo l'ordine delle disposizioni, una banca affiliata si trova nella situazione di inadeguatezza descritta qualora un componente proposto possa ledere le esigenze di unitarietà della *governance* del gruppo oppure l'efficacia dell'attività di direzione e coordinamento della banca al vertice. Questi primi due aspetti si riferiscono quindi al rapporto partecipante-partecipato nell'ottica del gruppo. La violazione di queste caratteristiche, così in generale definite, potrebbero ricondursi un vasto spettro di casistiche, rendendone anche difficile l'interpretazione. Ancora più ampia risulta essere l'inadeguatezza rispetto al criterio di sana e prudente gestione della banca. Questo da poco scritto, al di là della posizione sintattica in cui il legislatore ha voluto collocarlo rispetto agli altri criteri, sembra essere il canone di chiusura, che vuole ricomprendere altre casistiche non specificatamente indicate. Infine, il quarto parametro per misurare l'adeguatezza è il celeberrimo principio *risk based*. Nelle disposizioni di vigilanza (circ. 285 del 17 dicembre 2013, Parte Terza, Cap. 6, Sezione III, par. 1.2) si legge infatti che la capogruppo, nelle sue valutazioni, deve aver riguardo in particolare al «merito individuale comprovato dalle capacità dimostrate e dai risultati conseguiti come esponente aziendale». Ancora una volta risulta rilevante la meritocrazia espressa dai risultati (oggettivi *standard* numerici) in questo caso del singolo candidato dell'organo sociale. Nella fase iniziale dunque - al verificarsi delle

[81] Sull'argomento TROMBANI, *Le BCC-CR e il vincolo di coesione e di garanzia nel Gruppo Bancario Cooperativo*, in VERZARO, TROMBANI (a cura di), *Profili giuridici della riforma delle BCC. Una prima lettura del nuovo "Testo Unico Bancario",* Roma, 2016, p. 24.

[82] Secondo una relazione di accompagnamento della mozione della Lega della seduta n. 6 del 02/05/2018, circa un terzo delle banche di credito cooperativo italiane sarebbe considerato ad alto rischio, più prudenzialmente secondo la Banca d'Italia nel recente *meeting* organizzato da CCB attualmente solo 10 BCC sarebbero in crisi.

situazioni testé descritte - la capogruppo può incidere enormemente sulla composizione degli organi sociali attraverso il forte strumento della nomina e revoca dei soggetti non desiderati.

L'impianto legislativo predisposto con la riforma del 2016 si limitava a stabilire questa disciplina senza un'effettiva differenza di impostazione tra BCC di differente classe di rischio. Recentemente (art. 37-*bis*, co. 3-*ter,* lett. *c)*, TUB) è stata riconosciuta la facoltà alle banche del gruppo più virtuose nei fondamentali economici di nominare i propri organi di amministrazione e controllo, salvo poi nel seguito dello stesso articolo, mantenere alla capogruppo la decisione finale. Quest'ultima infatti, nel caso non gradisse il soggetto individuato, richiederebbe alla BCC di sottoporre una lista di tre nuovi e diversi candidati tra cui scegliere. La previsione, in realtà, è stata accolta con scetticismo dalla dottrina che ravvisa il mantenimento della subordinazione al gradimento della capogruppo, che poco si distacca dalla situazione disciplinare precedente[83] con una liberalizzazione solo formale delle banche del gruppo con buoni fondamentali di stabilità.[84]

Di fatto le banche affiliate meno rischiose – in base alla classificazione di rischio predisposta dalla capogruppo e approvata preventivamente dalla Banca d'Italia – nominano autonomamente i componenti dei propri organi di amministrazione e controllo nel solo caso che i candidati individuati siano contemporaneamente apprezzati dalla capogruppo. Secondo il punto di vista di chi scrive l'introduzione del concetto che le banche con un miglior rapporto rischio-rendimento nominano gli esponenti sembra piuttosto produrre l'effetto di chiarire in maniera definitiva che, in negativo, le altre banche non hanno più la stessa facoltà.

Parallelamente alla fase di nomina effettiva del componente dell'organo con funzione di gestione o controllo, si attivano una serie di procedimenti di controllo rispetto al profilo indicato. La verifica, nel caso di esponenti aziendali delle banche affiliate, è di due tipi: una di tipo "interno", svolta cioè dagli stessi organi della BCC, l'altra "superiore", effettuata naturalmente dalla capogruppo. Nel primo caso la verifica è volta a confermare la corrispondenza tra la composizione del consiglio di amministrazione definita preventivamente ottimale e quella manifestata

[83] Tra gli altri CARILLO, PENNACCHIO, ROSSANO D., *op. cit.,* p. 127

[84] Di questa opinione ROSSANO D., PENNACCHIO, *Modelli di integrazione alternativi ai gruppi bancari cooperativi*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 112.

successivamente.[85] Anche in questo caso l'organo stesso deve necessariamente verificare la citata rispondenza *pre* e *post* aggiunta del nuovo consigliere, con l'ausilio concreto degli amministratori indipendenti attraverso un parere sull'idoneità.

Specifico della nomina dei componenti delle banche affiliate è invece la verifica del rispetto delle disposizioni in materia di requisiti e criteri degli esponenti aziendali delle banche affiliate (art. 26 TUB) espletata dalla capogruppo. Si sta parlando in questo caso di un tipo di monitoraggio svolto dalla banca del gruppo con ruolo di direzione e coordinamento, che mira non tanto a una struttura efficiente bensì rispettosa delle norme di carattere sia primario che secondario. Per fare ciò, la banca al vertice del gruppo bancario cooperativo adotta procedure strutturate in modo da poter intervenire efficientemente, ma allo stesso tempo con tempestività, vista la delicatezza del tema. Lo strumento da poter adottare in caso di mancato rispetto della normativa è quello tipico del sollecito di decadenza, di sostituzione o in generale di tutte le «misure idonee a colmare eventuali lacune dei componenti che non rispettano i requisiti e i criteri previsti da disposizioni di legge o regolamentari o da provvedimenti dall'autorità di vigilanza.»[86] Se la verifica ha esito negativo però, oltre al semplice sollecito, la capogruppo può arrivare invero fino all'estrema possibilità di revoca ai sensi del contratto di coesione. Questo ampio potere, sottolinea il regolatore, può essere prodotto solamente in caso di inerzia degli organi competenti delle BCC, una sorta di *extrema ratio.* Tale possibilità tuttavia, se unita alla facoltà di nominare o revocare direttamente i componenti nella fase precedente, anch'essa eventuale, produce complessivamente un'ingerenza elevata nella capacità decisionale delle banche del gruppo.[87]

Dopo i due appena osservati, un altro pilastro della verifica in capo alla banca società per azioni al vertice è l'attestazione di una maggioranza all'interno dell'organo sociale di componenti valutati positivamente dalla capogruppo stessa. I già citati regolamenti e procedimenti elettorali delle banche affiliate, specificano che la composizione sociale deve essere formata da almeno metà degli esponenti

[85] Questa fase specifica è la medesima prevista per la capogruppo al paragrafo precedente (par. 2.7.1).
[86] Cfr. BANCA D'ITALIA Disp. vig. cit., Parte Terza, Capitolo 6, Sezione III, al par. 1.1 "Governo societario", p. 650.
[87] V. *infra*, par. 3.1.

aziendali su cui si sia già espressa favorevolmente nella fase precedente di consultazione. Tale circostanza è nient'altro che un vero e proprio potere di veto sulle nomine da parte della capogruppo.[88] Con questa previsione normativa si è voluto stabilire che l'approvazione non è solo eventuale e limitata alle fasi interlocutorie iniziali dell'*iter,* bensì è una vera e propria condizione dell'organo eletto dall'assemblea dei soci (o da qualsiasi altro organo competente). Se tale requisito non è soddisfatto, per sanare la situazione di insufficienza di un numero adeguato a formare l'organo, la capogruppo può intervenire opponendosi ai candidati ritenuti non idonei nominando a sua volta altri esponenti bancari, fino a raggiungere la soglia di maggioranza necessaria (conteggiando gli esponenti già approvati). La situazione finale, alla luce di quanto visto, è una composizione dell'organo sociale che presenta la maggioranza di componenti su cui la capogruppo si è espressa favorevolmente o in fase iniziale o mediante successive autonome nomine.

Come nel caso del processo di nomina degli esponenti della banca capogruppo, anche le banche affiliate devono sottoporsi periodicamente a un processo di autovalutazione. Pure questa fase può essere ricondotta alla stregua degli adempimenti di controllo, ma ha una portata più ampia e solo parzialmente rilevante ai fini di *governance*. Nelle disposizioni di vigilanza (circ. 285 del 17 dicembre 2013, Parte Prima, Titolo IV, Cap. 1, Sezione VI) viene specificato infatti che la finalità di questa introspettiva analisi, per quello che riguarda il tema dell'organizzazione, è quella di assicurare il corretto (ed efficace) funzionamento degli organi coinvolti, oltre che una composizione adeguata. Le BCC del gruppo, perciò, conducono il processo di autovalutazione dei suoi organi con funzione di supervisione e strategica, di gestione e di controllo.

I contenuti del processo di autovalutazione delle banche affiliate vengono stabiliti dalla capogruppo, la quale ha l'onere di definirli con il fine di assicurare dei sistemi di amministrazione, gestione e controllo unitari all'interno del gruppo e allo stesso tempo efficaci a livello consolidato. Tale soggetto perciò, più specificatamente, oltre a svolgere internamente la propria autovalutazione, deve definire modalità, strumenti e criteri che adotteranno le banche del gruppo,

[88] In questo stesso senso di veda BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, cit., p. 218.

tenendo elevati gli *standard* qualitativi. Per concludere questa determinata fase, si specifica che la correttezza e la completezza del processo di autoanalisi condotto dalle BCC del gruppo rimangono necessarie, senza limitazione di responsabilità, a causa del compito di definirne i contenuti, affidato alla capogruppo dal contratto di coesione.

I passaggi sviluppati nelle righe precedenti hanno come risultato la nomina di un esponente aziendale bancario accuratamente valutato attraverso vari meccanismi di verifica. In qualsiasi momento però - in determinate circostante motivate e in virtù del contratto di coesione - la capogruppo può revocare uno o più componenti dell'organo di amministrazione e controllo di una BCC affiliata. Oltre alla notevole ingerenza in fase iniziale, attraverso lo strumento della verificata approvazione di almeno metà dei componenti da parte della banca di vertice e la facoltà di opporsi alla nomina di un candidato, la stessa può, anche una volta chiuso il processo di nomina, revocare l'esponente. Le disposizioni, su questo punto, sono molto chiare e parlano di potere incondizionato e indipendente dalla rischiosità della banca.[89] Come insigne dottrina ha sottolineato, non rileva dunque nell'applicazione «alcun criterio di proporzionalità fra influenza esterna ed esposizione al rischio dell'entità influenzata».[90] Si richiede però, per l'esercizio delle facoltà di opposizione, nomina e revoca, l'obbligo di formalità della motivazione (art. 37-*bis*, co. 3, lett. *b)*, n. 2, TUB) e che il caso sia uno di quelli previsti nel contratto di coesione (e nello statuto).[91] Le disposizioni di vigilanza, con questa previsione, sembrano disinteressarsi di quanto disposto dal Testo Unico Bancario sul tema della spettanza del potere di nomina (art. 33, co. 3, TUB) e probabilmente andando oltre ai poteri previsti in caso di nomina dalla fonte primaria (art. 37-*bis*, co. 3, lett. *b),* n. 2, TUB).[92]

La facoltà di revocare da parte della *holding* uno o più componenti dei membri di amministrazione e controllo ricorda per molti aspetti il *removal* di cui è

---

[89] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Terza, Capitolo 6, Sezione III, par. 1.2 "Nomina degli organi delle banche affiliate", p. 651.

[90] Così CAPRIGLIONE, SACCO, *Commento sub art. 37-bis del Testo Unico Bancario (Gruppo bancario cooperativo), Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia Tomo I*, CAPRIGLIONE (diretto da), Padova, 2018, p. 406.

[91] Ancora BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Terza, Capitolo 6, Sezione III, par. 1.2 "Nomina degli organi delle banche affiliate", p. 650.

[92] Si veda sul punto BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa,* cit., p. 218.

dotata la Banca d'Italia nell'adempiere il proprio ruolo di vigilanza. In particolare, la capogruppo sembra dotata del medesimo strumento (rimozione di uno o più esponenti aziendali) nelle condizioni simili (pregiudizio alla sana e prudente gestione).[93] Il paragone non è casuale, ma anzi vuole sottolineare la creazione di un «sistema di *early warning*, dove prima dell'Autorità di vigilanza interviene la Capogruppo che è responsabile della stabilità delle singole componenti del gruppo»,[94] in cui la figura della banca al vertice del gruppo sembra più un «*alter ego*»[95] che una «cinghia di trasmissione»,[96] come avviene nei gruppi bancari in senso stretto. La grande criticità dell'impianto è che lo stesso potere è esercitato da soggetti con una terzietà che accompagna siffatte prerogative decisamente diversa. Nel caso del gruppo bancario cooperativo è indubbio che non si trovano gli stessi bilanciamenti posti all'Autorità di vigilanza che, per natura (istituto di diritto pubblico) e statuto,[97] risulta autonoma e indipendente.

È dunque in conclusione interessante sottolineare la scelta del legislatore di introdurre il principio *risk based* solo nella fase iniziale e sancire invece, in questa sede, l'irrilevanza dello stesso principio.[98] Di fatto si può dire che, al verificarsi della già vista situazione di contrasto alle esigenze di unitarietà della *governance* del gruppo o all'efficacia dell'attività di direzione e coordinamento, oltre che alla generale sana e prudente gestione, la capogruppo può in qualunque momento rimuovere dall'incarico membri degli organi sociali e, in maniera consequenziale, indicare il componente in sostituzione dell'esponente revocato. Questa circostanza si verificherebbe solo nel momento in cui ci dovesse essere la necessità di una

---

[93] Si fa qui riferimento al potere di *removal* ai sensi dell'art 53-*bis* TUB, non quello previsto in seguito all'introduzione della c.d. BRRD in ambito delle misure di intervento precoce, che si differenzia dalla prima fattispecie per almeno due aspetti: i presupposti e i soggetti (singoli esponenti o interi organi sociali), sull'argomento CIRAOLO, *Il removal alla prova dei fatti. Note minime intorno al caso Credito di Romagna s.p.a.*, in *Riv. dir. banc*, dirittobancario.it, 9, 2017, p. 2 ss.

[94] Così CAPRIGLIONE, SACCO GINEVRI, op. cit., p. 406.

[95] *Ibid.*

[96] Si esprime in questi termini invece SANTAGATA, *Coesione ed autonomia nel gruppo bancario cooperativo*, VII convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Professori Universitari di Diritto Commerciale, Roma, febbraio, 2017, p. 15.

[97] Ci si riferisce in particolare all'art. 1 co. 2 dello Statuto della Banca d'Italia che indica che «nell'esercizio delle proprie funzioni e nella gestione delle proprie finanze, la Banca d'Italia e i componenti dei suoi organi operano con autonomia e indipendenza nel rispetto del principio di trasparenza, e non possono sollecitare o accettare istruzioni da altri soggetti pubblici e privati».

[98] V. *infra,* par. 3.1.

effettiva sostituzione (per esempio nel caso di numero totale di membri in contrasto con il limite inferiore stabilito statutariamente) e questa fosse determinante nel conteggio della maggioranza dell'organo. L'indicazione della persona da eleggere richiesta dalla capogruppo deve essere concretizzata dalla BCC in questione nel più breve tempo possibile, avendo riguardo alle tempistiche scandite dal contratto di coesione. Per sanare l'eventuale inerzia, la capogruppo deve infine nominare direttamente il componente che inizialmente aveva indicato, avendo cura, ai fini di trasparenza, di dare notizia dei risultati del procedimento svolto con la specificazione della motivazione che ha portato alla revoca con annessa sostituzione.

Per concludere la disamina delle diverse fasi che portano alla nomina di un esponente aziendale nelle BCC del gruppo,[99] sembra opportuno evidenziare che complessivamente la copiosa legislazione di fonte primaria e secondaria ha prodotto un irrigidimento e una lungaggine al processo totale. Probabilmente questa obiezione sarà risolta con il trascorrere del tempo tecnico necessario di assimilazione del nuovo *iter*.

[99] Tale considerazione, in maniera meno marcata riguarda, anche il caso della nomina della capogruppo vista al paragrafo precedente.

Capitolo terzo

Coerenza tra obiettivi della riforma e nomina degli esponenti: limiti e criticità

SOMMARIO: 3.1. Ruolo della capogruppo in tema di nomine. - 3.2. Autonomia decisionale delle BCC proporzionale al rischio. - 3.3. Valore di mutualità e territorialità in seguito all'introduzione del nuovo meccanismo di nomina. - 3.4. Conflitto di interesse nelle BCC nel contesto del gruppo bancario cooperativo. - 3.5. (Segue) Altre fonti di inefficacia della *governance.*

3.1 *Ruolo della capogruppo in tema di nomine*

La capogruppo del gruppo bancario cooperativo è una banca in forma di società per azioni autorizzata all'attività bancaria che - nel suo ruolo di soggetto di vertice - esercita allo stesso tempo l'attività di direzione e coordinamento nei confronti delle banche affiliate, come sempre avviene all'interno dei gruppi bancari tradizionali. Tale attività è dalla dottrina definita come «una serie di atti teleologicamente diretti alla realizzazione dell'interesse della produzione di nuova ricchezza (interesse imprenditoriale) e/o delle società che vengono gestite (interessi altrui)».[1]

[1] Così VALZER, *Il potere di direzione e coordinamento di società tra fatto e contratto,* in *Il nuovo diritto delle società, Liber amicorum* Gian Franco Campobasso, 2007, p. 852.

La prerogativa introdotta è palesata direttamente nella fonte primaria nell'articolo che apre la trattazione del novello sodalizio cooperativo (art. 37-*bis* TUB), in cui si rende necessaria l'attività di direzione e coordinamento, la quale però non è in virtù di partecipazioni di capitale bensì per via del celeberrimo contratto di coesione. Il medesimo contratto, continua lo stesso articolo, ha l'obiettivo di esplicitare i poteri della stessa, i criteri di compensazione e riequilibrio nella distribuzione dei vantaggi all'interno del gruppo e infine i casi in cui può avvenire il diniego e l'adesione al contratto. L'attività - che risulta essere il perno dell'intero gruppo bancario cooperativo - è finalizzata a un sistema di direzione e controlli unitario, visto cioè con coerenza rispetto al gruppo, mirando però contemporaneamente all'osservanza delle disposizioni normative delle singole banche, oltre a quelle a livello consolidato. Il coordinamento è mosso e declinato proporzionalmente al rischio delle singole banche, ma non deve pregiudicarne le finalità mutualistiche e il localismo delle BCC del gruppo.

Alla luce di quanto introdotto, l'attività di direzione unitaria si manifesta come un comportamento necessario e ineludibile. Da questo punto di vista la particolare conformazione di gruppo che si crea in seguito alla modifica legislativa delle banche oggetto dell'elaborato non sembra discostarsi molto dalla struttura del gruppo bancario e da quello tradizionale del diritto societario.[2] Nella fonte primaria delle banche, nel punto in cui si tratta il tema della capogruppo del gruppo bancario (art. 61, co. 4, TUB) si stabilisce semplicemente la doverosa prerogativa di emanazione delle disposizioni nell'interesse della stabilità del gruppo. Rispetto al diritto comune - dove il *focus* è posto sulla stabilità delle componenti - naturalmente in ambito bancario si addiziona l'interesse di tutti gli *stakeholders*, tra cui ovviamente i fruitori dei servizi bancari. L'attività di direzione e coordinamento all'interno del gruppo bancario cooperativo ricalca fedelmente ciò che già è previsto per gruppi societari e bancari, a variare è solo la misura dell'incisività minimale. Il limite inferiore di accentramento in capo alla capogruppo in questo caso, per presidiare esigenze di stabilità e mutualistiche, si manifesta quindi con più incisività.[3]

---

[2] Sul confronto con il diritto societario si veda tra gli altri SACCO GINEVRI*, I rapporti fra* holding *e controllate nel gruppo cooperativo bancario*, in *Riv. trim. dir. econ*., 2016, p. 379.
[3] Su molti aspetti TROIANO, *Le banche*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario,* Padova, 2015, p. 317 ss.

Per delimitare il perimetro dell'azione della capogruppo è necessario in questo momento rinvenire i doveri della stessa nei confronti delle banche affiliate e di conseguenza rispetto all'intera realtà bancaria cooperativa. L'esercizio di provare a delimitare i confini del potere è in ogni caso complicato, soprattutto se si pensa al fatto che pure nel diritto societario l'attività di direzione e coordinamento è poco definibile. Il problema interpretativo è in gran parte imputabile alla mancanza di definizione puntuale sull'argomento, nemmeno dopo l'intervento del regolatore del 2003.

In ogni caso, secondo quanto specificato dalla normativa secondaria,[4] è nel contratto di coesione che la responsabilità e i doveri della capogruppo devono essere palesati. In particolare - ed è posto al primo punto - la capogruppo ha il dovere di permettere e salvaguardare le finalità mutualistiche delle banche del gruppo mettendo in atto azioni a sostegno dello scambio mutualistico con i soci e dell'operatività nel territorio in cui la BCC opera.[5] Alla capogruppo azionaria viene demandato dunque il ruolo di salvaguardia passiva in primo luogo, ma anche attiva azione che miri all'obiettivo di rispettare i principi tipici del settore, fungendo così dal punto di vista prettamente teorico da baluardo dello spirito cooperativo. Per svolgere questa funzione l'esercizio delle proprie prerogative deve essere in linea con i principi storici delle BCC, ovverosia la mutualità prevalente e la solidarietà, ma allo stesso tempo omogeneo tra le banche del gruppo disconoscendo squilibrate disparità di trattamento. La capogruppo concretamente, ma in modo equilibrato, si impegna a orientare l'intero gruppo a piani industriali e di *business* bancario coerenti con i suddetti principi, in un contesto organizzativo tale da non esporre il gruppo ad attività che poco hanno a che fare con le finalità mutualistiche. Quanto esposto sembra un limite in senso stretto, con un ruolo chiave nel sodalizio bancario cooperativo e non una semplice affermazione di principio.[6]

Un'altra previsione espressa dal contratto di coesione è la tutela della stabilità e sana e prudente gestione delle BCC del gruppo da parte della banca al

---

[4] Cfr. BANCA D'ITALIA, circ. 285 del 17 dicembre 2013, Parte Terza, Capitolo 6, Sezione III, al par. 1.8 "Doveri della capogruppo e criteri di compensazione e distribuzione dei vantaggi" si specificano tutti i doveri della capogruppo, p. 655.

[5] V. *supra,* par. 1.2, si pensi in particolare alle regole di operatività legate agli impieghi.

[6] In questo senso VERZARO, *Il gruppo Bancario Cooperativo*, in VERZARO, TROMBANI (a cura di), *Profili giuridici della riforma delle BCC. Una prima lettura del nuovo "Testo Unico Bancario",* Roma, 2016, p. 30.

vertice del gruppo bancario cooperativo, svolta mediante i propri poteri attribuiti su base legislativa, che hanno lo scopo di evitare il mancato rispetto delle disposizioni prudenziali di vigilanza. La *ratio* è da individuare nelle conseguenze che indubbiamente lo stesso provocherebbe, prima tra tutte l'instabilità, con importanti ripercussioni soprattutto sul patrimonio.

Dalla lettura di questa previsione normativa integrata a quella complessiva delle altre prerogative delle attività della capogruppo azionaria emerge la sua funzione di ausilio all'autorità di vigilanza. Grazie alla posizione in cui si colloca, intermedia tra il regolatore e le banche affiliate, la *holding* azionaria può emanare disposizioni che si possono inquadrare nell'esercizio della funzione di vigilanza con l'obiettivo comune di mantenere un elevato grado di stabilità. Le finalità prudenziali in questo modo diventano «criterio ispiratore dell'attività della "capogruppo" e limite del suo agire imprenditoriale».[7] L'attività della capogruppo, dunque, incontra evidentemente il limite di carattere generale dell'operatività, secondo i canoni di sana e prudente gestione.[8]

Nello stesso punto già richiamato, la normativa secondaria richiede poi alla capogruppo di promuovere la competitività delle banche del gruppo, con il fine di ottenere soddisfacenti *performance* sul lato commerciale. Il legislatore, con le ultime due previsioni esplicitate, ha voluto mettere al primo posto la stabilità del sistema, salvo poi successivamente stabilire l'importanza dell'efficienza economica, ai fini di mera sopravvivenza nel settore. Lo stesso regolatore stabilisce anche le leve commerciali, che sono l'offerta di prodotti e servizi da offrire alla clientela, coerenti alle esigenze del mercato per organizzazione e tecnologia.

Conclude l'elenco degli obiettivi e dei doveri della capogruppo nei confronti delle BCC il richiamo al codice civile per ciò che concerne i criteri di equilibrata compensazione dei vantaggi derivanti dall'attività in comune. Il contratto di coesione deve prendere in considerazione i canoni del diritto comune che concernono l'attività di direzione e coordinamento (artt. 2497 ss. c.c.). Si riprende, cioè, il concetto di fonte civilistica di «compensazione e equilibrio nella

[7] Così SANTAGATA, *Coesione ed autonomia nel gruppo bancario cooperativo*, VII convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Professori Universitari di Diritto Commerciale, Roma, febbraio, 2017, p. 18.

[8] L'approfondimento circa i limiti al potere della capogruppo è ben individuato da VERZARO, *op. cit.,* p. 30, in cui l'autore differenzia i limiti a carattere generale da quelli specifici del gruppo bancario cooperativo.

distribuzione dei vantaggi derivanti l'attività comune» (art. 2545-*septies* c.c.), stabilendo esplicitamente la necessaria conformità del potere con i principi cooperativi del diritto societario.

Gli obiettivi indicati non escludono la regolamentazione prevista in altri punti della normativa, ma viceversa rappresentano una disciplina suppletiva alle regole del diritto societario. In particolare, si fa riferimento ai paragrafi della circolare 285 del 2013 dove si parla delle caratteristiche della società capogruppo[9] nonché le previsioni normative in tema di controlli interni.[10] Per quello che riguarda il primo aspetto, sono stabilite in primo luogo le caratteristiche e la struttura operativa della *holding* bancaria che deve risultare consona ad assicurare il rispetto degli obiettivi sopra descritti attraverso le proprie strutture. A titolo esplicativo si pensi alla necessità di avere un'organizzazione operativa in grado di permettere l'accesso ai capitali del mercato (anche interbancario), alle piattaforme di pagamento o ai servizi tecnologici evoluti. Dall'altro lato resta fermo allo stesso tempo anche il dovere della capogruppo per quello che riguarda il sistema dei controlli interni al gruppo. Il contratto di coesione, infatti, chiede alla stessa di emanare disposizioni volte a rendere le attività delle BCC coese e coerenti al grado di rischio che ciascuna intende prendersi (RAF), esercitando in questo modo un ulteriore controllo, in armonia con le strategie pluriennale del gruppo bancario cooperativo nel suo complesso.

Se la necessaria attività di direzione e coordinamento è direttamente stabilita fin dalla fonte primaria, la dottrina si è a lungo interrogata sull'eventuale sussistenza del controllo tra capogruppo e banche affiliate. Da un lato risulta difficile dissentire sul fatto che in ambito bancario l'attività di direzione e coordinamento implichi un controllo,[11] è meno banale individuare la fattispecie del controllo alla quale fare riferimento rispetto alle differenti interpretazioni interne ed esterne alla legislazione bancaria. La lettura integrata dell'art 37-*bis* TUB che prescrive l'obbligatoria dell'attività di direzione e coordinamento unita all'articolo 23 del medesimo testo normativo, in modo inequivocabile genera la fattispecie proprio del controllo. Il secondo articolo citato, infatti, indica la suddetta attività di

[9] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. Vig. cit., Parte Terza, Capitolo 6, Sezione II, par. 2 "Capogruppo".
[10] *Ivi,* Sezione III, par. 1.3 rubricato "Controlli interni e sistemi informativi".
[11] Di questa idea BINDELLI, *La* governance *dei gruppi bancari cooperativi*, in *Riv. dir. banc.,* marzo, 2018, p. 1.

direzione e coordinamento come condizione sufficiente alla sussistenza di un qualche tipo di controllo (art. 23 TUB).

I giuristi hanno invece affrontato il tema del tipo di rapporto delegante-delegato che si crea con il novello sodalizio bancario cooperativo. Ormai trasversalmente però, è diffusa l'interpretazione di far riferimento alla definizione europea delineata dai principi contabili internazionali (IFRS 10), diversa e più ampia rispetto a quella del Testo Unico Bancario (art. 23 TUB), ma anche a quella civilistica (art. 2359 c.c.). Il legislatore bancario (art. 37-*bis*, co. 1, lett. *a)*, TUB) sembra fare implicito riferimento a questi principi quando introduce il termine «situazione di controllo», evitando rinvii normativi erronei. In questo modo il rapporto che si instaura per via del contratto di coesione differisce da quello classico proprietario. Il «controllo» così individuato, nella nota metafora dei centri concentrici, risulta essere esterno e contenitivo delle altre interpretazioni più restrittive.

Le differenze sono almeno due,[12] la principale riguarda la base del suo esercizio che può essere non solo «verticale», bensì il frutto di un accordo di molteplici soggetti. Questo è perfettamente il caso del gruppo bancario cooperativo, in cui sono previsti meccanismi che consentono l'esercizio collettivo dei diritti. L'altra grande discrepanza tra le due interpretazioni sta nella fonte del potere di controllo, infatti, con l'esegesi di origine europea, l'esercizio delle prerogative tipiche della capogruppo può derivare dal diritto di nominare e sostituire i componenti degli organi sociali delle banche, in questo caso affiliate. La grande differenza è quindi nella sufficienza della sola eventualità di tale esercizio, esattamente come visto e approfondito all'interno del gruppo bancario cooperativo dove l'attivazione della nomina e sostituzione è subordinata alla situazione patrimoniale e finanziaria delle banche del gruppo.

L'aggiunta del requisito più ampio, che ricomprende anche la situazione ipotetica e potenziale, permette di inserire anche la fattispecie del controllo derivante dal contratto di coesione. Diversamente, con la formulazione del Testo Unico Bancario non risulterebbe compresa: in esso si legge che la condizione sufficiente per il controllo è l'esistenza «di un soggetto che, sulla base di accordi,

[12] Differenze indicate da SANTAGATA, *op. cit.,* p. 7.

ha[13] il diritto di nominare o revocare la maggioranza degli amministratori o del consiglio di sorveglianza…» (art. 23 TUB).

Uno degli strumenti più incisivi per svolgere la funzione di direzione e coordinamento in possesso della capogruppo azionaria riguarda, senza alcun dubbio, quello al centro dell'elaborato: la nomina degli esponenti bancari. Il potere si diversifica in diverse facoltà, prima tra tutte quella di nomina e revoca dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle banche del gruppo, nelle diverse fasi del processo. Come visto nel capitolo precedente, nella formulazione attuale, al verificarsi di determinati requisiti le banche aderenti possono vedersi ridotta la propria autonomia, salvo una concreta necessaria motivazione.

Osservando però la genesi di questo punto della normativa, si osserva come nella formulazione iniziale il potenziato potere era ridotto ai casi «eccezionali». Secondo molti commentatori[14] il motivo della modifica si incrocia con le considerazioni fatte sull'interpretazione della fattispecie del controllo di tipo europeo. Limitando il citato potere di nomina e revoca ai soli casi residuali difficilmente saremmo all'interno delle ipotesi del controllo, anche nell'interpretazione più ampia del principio contabile. Pure Federcasse in un'audizione alla camera ha esposto le stesse perplessità, i portavoce presenti hanno ricordato che «IFRS 10 stabilisce che alla Capogruppo siano riconosciuti, in materia, poteri non aprioristicamente condizionati a prescindere dal loro effettivo esercizio».[15] Probabilmente per questo motivo, unito al parere contrario (non secondario) della BCE,[16] in sede di conversione del decreto, il testo è cambiato, ampliando non di poco l'area di intervento, producendo indubbiamente uno dei punti della normativa che più ha visto la discordanza tra la dottrina e il legislatore.

---

[13] Si sottolinea in questo caso l'utilizzo del verbo al modo indicativo al tempo presente e non una struttura della frase condizionale.

[14] In particolare si veda FIORDIPONTI, *BCC: una riforma a due velocità* in *Riv. dir. banc.,* dirittobancario.it, 29, 2016, p. 18.

[15] Cfr. FEDERCASSE, *Riforma del credito cooperativo*, testo dell'Audizione presso la Camera dei deputati sesta Commissione permanente Finanze, 29 febbraio, 2016, disponibile al sito: *http://www.creditocooperativo.it/news/.*

[16] Cfr. BCE, *Parere della banca centrale europea*, 24 marzo 2016, disponibile al sito: *https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/opinions/html/index.it.html,* p. 5, in cui si legge molto chiaramente che «al fine di garantire l'esercizio di un controllo efficace sul Gruppo da parte della capogruppo, il potere di revocare i componenti degli organi di amministrazione non dovrebbe essere limitato a casi eccezionali».

Eliminare la locuzione dei casi "eccezionali", secondo alcuni tautologica,[17] ha infatti avuto come effetto il mancato restringimento di una facoltà che secondo l'Organo di Vigilanza avrebbe reso debole il potere di direzione e coordinamento della capogruppo.

La soluzione adottata è stata in parte quella auspicata dalla citata audizione alla camera da Federcasse che prevedeva l'eliminazione sia del concetto di eccezionalità che quello di giustificata motivazione, sostituiti più semplicemente da un elenco di casi determinati dal contratto di coesione. La vigilanza ha formalmente accolto la richiesta salvo poi - nel discusso punto della vigilanza in cui si determina il potere incondizionato di nominare gli esponenti - optare per una soluzione più ampia. Con questo tipo di scelta si è garantito alla capogruppo il potere di determinare la composizione complessiva degli organi delle banche affiliate, per consentire un efficace esercizio dell'attività di direzione e coordinamento.

Sulla base delle stesse regole sull'organizzazione dei soggetti del gruppo bancario cooperativo il legislatore ha voluto - a parziale contrappeso - specificare i requisitivi quantitativi e qualitativi della banca al vertice. Ci trova nella situazione in cui la capogruppo s.p.a. è formata da una quota (metà più due) di esponenti bancari delle banche affiliate scelti in base a criteri meramente economici.

Il risultato complessivo è comunque di forte ingerenza. Vi è una composizione di organi sociali delle banche affiliate in maggioranza formati da componenti giudicati positivamente, non solo ovviamente dal punto di vista dei requisiti giuridici (art. 26 TUB), ma anche economici (principio *risk based).* Il legislatore però non si è limitato a riconoscere le prerogative stabilendo questi due principi, ma ha riconosciuto la possibilità alla capogruppo azionaria di poter in qualsiasi momento revocare un componente, salvo documentate motivazioni, dando contestualmente l'incarico agli organi di amministrazione delle banche affiliate il compito di sostituire entro un determinato termine lo stesso.

Il potere in capo alla banca di vertice in tema di nomina lo si vede anche in altri punti dell'*iter* di selezione degli esponenti degli organi sociali delle banche affiliate. Si pensi alla consultazione iniziale con congruo anticipo prima della

[17] Di questo avviso MANZO, *Focus sulle nomine delle cariche sociali, in* VERZARO, TROMBANI (a cura di), *Profili giuridici della riforma delle BCC.* in *Una prima lettura del nuovo "Testo Unico Bancario",* Roma, 2016, p. 46.

convocazione dell'assemblea o alla condizione necessaria di presenza di maggioranza di componenti degli organi con funzione di supervisione strategica valutati positivamente dalla capogruppo. Di altrettanta incisività è anche la facoltà della stessa banca detentrice del potere di direzione e coordinamento di semplificazione, in modo indiscriminato e incondizionato, dell'intero *iter* di nomina, senza tra l'altro perdere le prerogative di revoca e nomina degli esponenti.

3.2 *Autonomia decisionale delle BCC proporzionale al rischio*

La nomina degli esponenti bancari del gruppo bancario cooperativo, e in generale la *governance*, deve essere posta all'interno del contesto complessivo della riforma delle BCC. In questa sede è dunque doveroso soffermarsi sui criteri che la governano, osservando i bilanciamenti posti dalla legislazione, rispetto all'obiettivo iniziale di permettere alle banche cooperative aderenti un buon grado di autonomia.

Il primo principio sul quale soffermarsi è quello della proporzionalità al rischio. Il concetto - introdotto nel nostro ordinamento in tema bancario cooperativo (37-*bis* TUB) - trova le sue radici in fonti europee. Il citato paradigma è stato specificato per la prima volta con la revisione dei *Core Principles* del Comitato di Basilea[18]. La logica infatti si ispira alla proporzionalità basata sul rischio in ottica di vigilanza, ripresa espressamente anche dalla cosiddetta CRR (art. 10 reg. n. 575/2013) e ben descritta dalle linee guida della vigilanza bancaria della banca centrale europea del 2014.[19]

Il *risk based approach* si configura come un complemento alle caratteristiche della direzione e del coordinamento viste al capitolo precedente.

[18] Cfr. Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*, settembre 2012, p. 33, disponibili al *sito: www.bis.org/publ,* in cui al punto 9 (Metodi e strumenti prudenziali) si legge che «l'autorità di vigilanza impiega una gamma appropriata di metodi e strumenti per dare applicazione all'approccio prudenziale e fa uso delle risorse prudenziali in modo proporzionale, commisurato al profilo di rischio e alla rilevanza sistemica delle banche».

[19] Cfr. BCE, *Linee guida della vigilanza bancaria della Banca centrale europea*, settembre 2014, p. 6, disponibili al sito: *ww.bankingsupervision.europa.eu*, principio 6 (Approccio basato sul rischio): «l'approccio dell'MVU alla vigilanza è basato sull'analisi del rischio» e principio 7 "Proporzionalità": «le prassi di vigilanza dell'MVU sono commisurate all'importanza sistemica e al profilo di rischio degli enti creditizi sottoposti a vigilanza».

L'attività indicata cioè - oltre al criterio civilistico della compensazione e a quello della corretta gestione societaria - dovrà modularsi secondo un nuovo canone: la proporzionalità al rischio. Se dal punto di vista della banca al vertice del gruppo bancario cooperativo si configura come un criterio aggiuntivo da rispettare, dal lato delle banche del gruppo, lo stesso produce «una sorta di "autonomia modulata"».[20]

Il criterio proporzionale trova dunque spunto da fonti europee applicate in altri ambiti ed è stato ricondotto nel riformato perimetro bancario cooperativo sin dal progetto di autoriforma presentato da Federcasse. L'idea suggerita dalle federazioni fu quella legare il grado di autonomia alla meritevolezza, perseguendo la logica di massimizzazione qualitativa della gestione. La richiesta fu accolta, e con soddisfazione i rappresentanti del credito bancario cooperativo nelle audizioni che seguirono la conversione in legge del Decreto n. 18/2016 si espressero parlando della «previsione che i poteri della Capogruppo siano "proporzionati alla rischiosità delle banche aderenti"» come un «fatto particolarmente rilevante e innovativo nel panorama giuridico europeo».[21]

Dal punto di vista concettuale tutti gli *stakeholders* trovano convergenza nel sunto teorico alla base del criterio, attraverso cui la capogruppo deve compiere le prerogative di direzione e coordinamento. La criticità, però, si sposta sul piano interpretativo, dove diventa non banale concretizzare i suddetti principi. I parametri oggettivamente motivati richiesti della federazione, in sede di conversione in legge si sono manifestati nel meccanismo di *early warning* per le "materie rilevanti a fini prudenziali"[22] e nel rinvio all'autonomia negoziale per le altre materie. Il tema del governo societario e quello più specifico della nomina degli esponenti aziendali rientrano nella prima categoria, ed è per questo motivo che il grado di autonomia delle BCC dipenderà molto dai meccanismi tecnico-informatici che le capogruppo dei gruppi bancari cooperativi decideranno di implementare.

---

[20] Espressione proposta da SABBATELLI, *Il gruppo bancario cooperativo: profili di* governance, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2016, suppl. 2 al n. 4, p. 32.

[21] Cfr. FEDERCASSE, Audizione (riforma del credito cooperativo) di Federcasse presso la commissione finanze della camera dei deputati, Roma, 29 febbraio, 2016, al punto 2" i principali contenuti della riforma del credito cooperativo", p. 2.

[22] Definizione evocata dalle disposizioni secondarie, Cfr. BANCA D'ITALIA disp. Vig. cit., Parte Terza, Capitolo 6, Sezione III, par. 1 "Contenuto minimo del contratto di coesione", p. 648.

Su questo punto, la normativa secondaria ha lasciato ampia autonomia, determinando solo lo scopo del meccanismo e le aree da toccare nella valutazione: fondi propri, rischio di credito, redditività, liquidità e raccolta. Il solo limite recentemente introdotto è quello relativo alla necessaria approvazione preventiva da parte della Banca d'Italia per ogni atto che specifichi il sistema di classificazione di rischio individuato dalla capogruppo (art. 37-*bis*, co. 3-*ter*, lett. *c),* TUB). Per misurare il rischio si è perciò deciso di utilizzare lo stesso strumento della quale la capogruppo azionaria è dotata in tema di controlli interni e prevenzione dei rischi. Anche secondo l'osservatore più autorevole, la BCE, tale meccanismo risulta poco esplicitato, tanto che lo stesso organo di vigilanza si auspica un maggior dettaglio di descrizione. La stessa aggiunge che questo impianto integrato dovrà essere predisposto attraverso un sistema di «indicatori progressivi secondo un approccio 'a semaforo' (*traffic-light approach*)».[23]

Nonostante l'ausilio del meccanismo, allo stato dell'arte risulta difficile concretizzare il principio, dunque «il criterio di proporzionalità - nella sua estrinsecazione di approccio *risk based…* appare, ora, di *difficile* attuazione».[24] È indubbio che in ogni sua implementazione l'approccio «resta in buona misura asettico se non si individuano i termini della proporzione: senza parametri di riferimento è, infatti, impossibile dare piena configurazione e concreta applicazione al principio».[25] A ben vedere nemmeno con le successive modificazioni della riforma sembrano centrati gli obiettivi di miglior trasparenza e concretezza del principio. Tra i pareri che seguirono l'introduzione del nuovo sistema cooperativo infatti, la stessa BCE chiese «che i poteri della capogruppo proporzionati alla rischiosità delle BCC aderenti» fossero «chiaramente specificati nella normativa secondaria e nei «contratti di coesione» in modo da garantirne forza ed efficacia, nel rispetto dei requisiti e delle migliori pratiche di cui alla CRD IV».[26]

Allo stato attuale, la complessità risulta soprattutto nell'integrare aree di rischio diverse che si riferiscono a realtà bancarie collocate in territori allo stesso

---

[23] Cfr. BCE, *Parere della banca centrale europea del 31 agosto 2016*, p. 4, disponibile al sito: *https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/opinions/html/index.it.html*.
[24] Così SABBATELLI, *Il Gruppo Bancario Cooperativo: profili di governance,* cit., p. 33.
[25] Così ANTONUCCI, *Despecializzazione e principio di proporzionalità*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2014, p. 243.
[26] Cfr. BCE, *Parere della banca centrale europea*, 24 marzo 2016, cit., p. 5.

modo differenti, senza rischiare azioni da parte dalla banca al vertice inique tra banche dello stesso gruppo.[27] Il meccanismo in questo modo sembra di difficile implementazione proprio perché devono essere integrati aspetti diversi (patrimonio e redditività), tenendo però conto del contesto territorialità e operatività tipica di ciascuna BCC.[28]

Tra le materie che il legislatore ha definito rilevanti spicca, come detto, il tema della *governance,* centrale in questo elaborato. Il criterio risulta importante nel meccanismo di nomina sia degli esponenti della capogruppo che di quelli che formeranno gli organi delle banche affiliate. In entrambe le situazioni, la logica di mettere al centro dell'organizzazione del gruppo bancario cooperativo il rischio influisce in modo diverso, ma in ambedue i casi con difficoltà sul piano interpretativo.

I parametri del rischio delle BCC - come sempre raffrontati con quelli del rendimento - diventano criterio di selezione nella formazione degli organi della capogruppo. Come ci ricorda la normativa secondaria infatti, lo statuto stabilisce la quota di esponenti di ciascun organo di amministrazione e controllo in base al merito e alla «classificazione di rischio…secondo il sistema adottato dal gruppo a fini di controllo e intervento».[29] La caratteristica attraverso cui la capogruppo diventa espressione delle società del gruppo che si sono dimostrate migliori è un aspetto innovativo e unico nel diritto societario.[30] La normativa dunque dal punto di vista teorico è abbastanza chiara nell'enunciare con forza il principio, ma sembra deficitaria nello stabilire la concreta attuazione. La difficoltà nella trasposizione fattuale - nella formulazione iniziale dell'impianto cooperativo - in questo caso era duplice. Tenendo salvo le difficoltà interpretative nello stabilire il principio *risk based*, in questo caso era altrettanto problematico enunciare la «quota massima dei componenti».[31] Il dubbio che si rilevava era che, anche

---

[27] Palesa la perplessità PELLEGRINI, *La funzione delle BCC in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa,* in *Riv. trim. dir. econ.,* 2015, suppl. al n. 4, p. 75.
[28] Sull'argomento BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa,* Bari, 2017, p. 221.
[29] Cfr. BANCA D'ITALIA disp. Vig. cit., Parte Terza, Capitolo 6, Sezione III, par. 1.1 "Governo societario", p. 650.
[30] Si esprime in questi termini SANTORO, *I gruppi bancari e la s.p.a. capogruppo delle BCC*, intervento al Convegno "Dallo scopo mutualistico delle banche allo scopo lucrativo", Salerno, 10 giugno, 2016.
[31] Cfr. BANCA D'ITALIA disp. Vig. cit., Parte Terza, Capitolo 6, Sezione III, par. 1.1 "Governo societario", p. 650.

riuscendo a stabilire efficacemente quale delle banche affiliate rendessero meglio di altre mediante l'utilizzo dei meccanismi di *early warning,* la capogruppo - non con poche difficoltà - avrebbe dovuto individuare la corretta quota di esponenti da destinare ai propri organi sociali rispettando contemporaneamente gli obiettivi dell'attività di direzione e coordinamento, primo tra tutti quello della mutualità.

Il recente intervento del legislatore, attraverso il già citato d.l. n. 91/2018, supera questa seconda criticità accogliendo le istanze della dottrina. Direttamente nella fonte primaria (art. 37-*bis*, co. 2-*bis*), con il nuovo comma introdotto i componenti dell'organo di amministrazione devono ora essere «pari alla metà più due del numero complessivo dei consiglieri di amministrazione». Secondo l'opinione di chi scrive, la previsione in parola sembra di buon senso oltre che importante e doverosa per superare un'aleatorietà troppo ampia in un argomento così decisivo.

Rimangono ancora forti i dubbi circa l'altro elemento di difficoltà interpretativa sull'argomento al centro di questo approfondimento. Allo stato dell'arte dunque, dal punto di vista qualitativo e teorico la nomina dell'organo di direzione della capogruppo si ispirerebbe al criterio al centro della riflessione, salvo poi trovare un sostanziale ridimensionamento sul piano interpretativo per ciò che concerne quali tra gli esponenti delle BCC nominare con il suddetto metodo *risk based.*

Come anticipato però, la clausola generale della proporzionalità al rischio condiziona in modo apparentemente ampio anche la nomina degli esponenti delle banche aderenti. L'avverbio utilizzato racchiude allo stesso tempo sia la difficoltà nell'interpretazione del criterio che una forte contraddizione rilevata dalla letteratura. La traducibilità del sunto teorico in concreto anche in questo caso è centrale e ne condiziona il funzionamento. In aggiunta a ciò, la normativa risulta non solo di difficile interpretazione, ma anche contradditoria e ambigua.[32]

Il processo di nomina dei componenti degli organi con funzione di supervisione strategica, di gestione e di controllo delle banche affiliate vede una forte ingerenza da parte della banca al vertice, la quale, mossa proprio dal principio *risk based,* può nella fase iniziale nominare e revocare membri degli organi sociali fino alla maggioranza degli stessi. In questo caso, la proporzionalità

[32] Di questo avviso BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa,* cit., p. 218.

al rischio dell'azione della capogruppo dovrebbe comportare di pari passo un'autonomia delle banche del gruppo che segua il criterio in parola. Se nella fase iniziale quindi il potere della capogruppo deve seguire il citato paradigma, lo stesso principio risulta sconfessato da due diverse previsioni sempre delle disposizioni secondarie, che ne evidenziano l'ambiguità segnalata. La prima è relativa alla possibilità della capogruppo di semplificare l'*iter* di nomina delle banche affiliate «a propria discrezione»,[33] la seconda riguarda il potere, anche in questo caso «incondizionato e indipendente dalla rischiosità della banca»,[34] di nominare o revocare uno o più componenti della banca aderente. Al fine di chiarire il funzionamento complessivo è bene ricordare che i casi sono comunque circoscritti e definiti all'interno del contratto di coesione. Non si può allo stesso modo non sottolineare che lasciando all'autonomia negoziale il compito di definire le casistiche è ben chiaro che, in virtù della posizione di forza della capogruppo, il rischio è quello di estendere la previsione. La clausola generale che risulta essere intrinsecamente ampia, rischia di enucleare nella fattispecie anche casi che «motivati ed eccezionali» possono non esserlo.[35]

Con questa duplice previsione sembra oramai evidente che il potere di nomina è passato *tout court* alla capogruppo. Appare condivisibile l'opinione di chi sostiene che la volontà del legislatore è stata quella di «"travalicare" il principio di proporzionalità attribuendo poteri alla capogruppo che prescindano dalle istanze autonomistiche delle singole BCC e dal loro reale merito».[36] La contraddizione risulta quindi evidente e rilevata da diversi commentatori, che parlano di una evidente collisione con il principio di proporzionalità e configurano «una indubbia dilatazione dei poteri della capogruppo sulle banche aderenti al gruppo, tanto da far dubitare della effettiva valenza dell'evocata clausola generale».[37]

I limiti di applicazione del principio attraverso cui al maggior rischio dovrebbe equivalere una maggiore ingerenza gestoria da parte della capogruppo

---

[33] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Terza, Capitolo 6, Sezione III, par. 1.2 "Nomina degli organi delle banche affiliate", p. 651.
[34] *Ibid.*
[35] Sul punto MICCÙ, *Le recenti "riforme" del credito cooperativo*, in *Riv. trim. dir. econ*., 2018, suppl. al n. 4, p. 70, in cui l'autore denuncia il rischio di «flessibilizzare il rigore della suggerita clausola (casi "motivati ed eccezionali")»
[36] Così BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa,* cit.*,* p. 218.
[37] Così SABBATELLI, *Il Gruppo Bancario Cooperativo: profili di governance,* cit., p. 35, che pone l'enfasi sul fatto che la nomina sarebbe «di norma» di fonte assembleare.

provocano, probabilmente, anche nelle banche efficienti un'autonomia ridotta. Il nuovo meccanismo di nomina per le banche affiliate che eccellono per contenimento del rischio introdotto con il d.l. 91/2018 sembrava inizialmente superare il cortocircuito dell'applicazione del principio *risk based*. In realtà, come confermato dalla maggioranza della dottrina, il processo - attraverso lo strumento della lista dei tre candidati in caso di diniego di un esponente da parte della *holding* - mantiene di fatto inalterato il necessario gradimento della capogruppo.[38] L'intervento, in definitiva, ancorché nella direzione giusta, sembra permeato più dalla formalità che da una fattuale liberalizzazione delle posizioni delle BCC che si collocano nelle classi di rischio migliori. Quest'ultime rimangono, secondo l'opinione diffusa, «sottoposte a una serie di vincoli che di fatto ne sminuiscono, se non addirittura eliminano, l'autonomia».[39]

Le discordanze rilevate evidenziano la profonda difficoltà nell'integrare principi che hanno ispirato la riforma e gli obiettivi. La coerenza complessiva risulta in questo modo distorta e, sul tema della *governance*, il principio *risk based* sembra in modo complicato integrato e sbilanciato rispetto il vertice. Con le eccezioni rilevate infatti, la scelta del legislatore si traduce «*sic et simpliciter* nell'attribuzione del potere di nomina alla capogruppo, che, in modo concreto, potrà essere esercitato ogni volta e a prescindere dal rischio».[40]

Stabilire che di fatto – con le poche eccezioni viste - allo stato attuale la nomina degli esponenti delle banche del gruppo bancario cooperativo è prerogativa della capogruppo significa svuotare l'assemblea delle BCC di una delle principali funzioni. Questa considerazione, in una banca in forma cooperativa in cui *ex lege* la parte preponderante della proprietà è formata da soci del territorio, potrebbe provocare un allontanamento degli stessi. Se per una banca società per azioni ad azionariato diffuso l'incentivo alla partecipazione rimane quello della remunerazione, lo stesso non si può dire relativamente alle aderenti al gruppo bancario cooperativo, in cui sono in vigore in noti limiti alla distribuzione di utili

[38] Di questo parere CAPRIGLIONE, *Per un nuovo* trade off *tra localismo e stabilità,* in Riv. trim. dir. econ., 2018, suppl. al n. 4., p. 29, e questo si verifica «anche laddove- come nel caso delle banche virtuose – sarebbe stato opportuno riconoscere più ampi poteri decisionali.
[39] Così ROSSANO D., PENNACCHIO, *Modelli di integrazione alternativi ai gruppi bancari cooperativi*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 111.
[40] Così BODELLINI, *Localismo e mutualità nel nuovo gruppo bancario cooperativo, Riv. dir. banc.*, dirittobancario.it, 27, 2017, p. 6.

(art. 37 TUB). Appare dunque condivisibile l'opinione di chi considera l'allentamento dei limiti posti alla distribuzione dei dividendi e alla partecipazione massima un possibile incentivo all'investimento, soprattutto per bilanciare lo svuotamento delle prerogative dell'assemblea.[41]

L'ampia ingerenza nell'autonomia delle BCC vede però dei contrappesi posti dal legislatore volti parzialmente a giustificarla. Con questa scelta si è voluto ribilanciare un potere troppo spostato verso il vertice. La prima parziale mitigazione è intrinseca alla composizione organizzativa della capogruppo, attraverso il sistema - ancorché di difficile implementazione - di nomina degli esponenti interni al gruppo che si sono dimostrati più efficienti. Questo significa che il potere, in una certa misura, è espressione delle banche aderenti, non solo di soggetti esterni. L'enfatizzato nesso causale che lega il rapporto controllante e controllato all'interno del gruppo bancario cooperativo vuole, secondo chi scrive, riproporre l'elemento personale tipico che si instaura tra la BCC e i soci cooperatori. Risulta oltremodo essenziale mantenere un legame forte tra organi decisionali e base partecipativa per il mantenimento dell'originaria essenza mutualistica.[42] Tale legame, però risulta nel nuovo sodalizio cooperativo di più difficile attuazione in considerazione dell'assenza di quei vincoli che in tema di gestione democratica (democraticità, capitale variabile, ecc.) contribuiscono a mantenere solido il rapporto tra la banca locale e i soci. La gestione delle banche costituite in forma di società per azioni, infatti si fonda sulla "proprietà", diversamente da quelle in questo caso in forma cooperativa che si basano sul "consenso".[43]

Un altro aspetto che mira a raggiungere un più efficiente equilibrio tra partecipante e partecipato è dato dal meccanismo del *cross-guarantee scheme.*[44] Il così chiamato sistema di garanzie - introdotto con la riforma - opera automaticamente a tutela di ogni banca del gruppo e obbligatoriamente si attiva

---

[41] Lucidamente manifesta la preoccupazione BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa,* cit., p. 220.
[42] Sul rapporto tra lo *staff* manageriale e la base sociale nelle banche di credito cooperativo SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017, p. 31.
[43] Interessante differenza tra fonti della gestione immaginata da SEPE, *Finalità e disciplina del recesso nella riforma delle banche popolari*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *La riforma delle banche popolari*, Padova, 2015, p. 109 ss.
[44] V. *supra,* par. 1.3.

tempestivamente in caso di situazioni patrimonialmente problematiche. Questo fatto determinante per la stabilità del gruppo inseguita dalla Banca d'Italia, se non puntualmente accompagnato da concrete iniziative del soggetto che funzione di direzione e coordinamento porterebbe probabilmente a fenomeni di *free riding.*[45] Si creerebbe cioè un implicito incentivo a intraprendere operazioni o progetti rischiosi, con la speranza di elevati rendimenti in caso di esito positivo e la salvaguardia del meccanismo solidaristico di garanzie incrociate in caso contrario. Inutile dire che questo tipo di situazione, oltre a essere deleteria per la stabilità del gruppo, sarebbe anche contraria a qualsiasi tipo di principio del mondo del credito bancario cooperativo.[46] Per evitare tale rischio e diversamente stimolare operazioni virtuose con un adeguato rapporto rischio e rendimento si rende necessario un maggiore potere della capogruppo, che in questo modo sarebbe giustificato. Alcuni autori individuano proprio in questa circostanza il senso della rimodulazione.[47] L'autonomia patrimoniale in questo modo si mantiene perfetta[48], ma pluralistica, in quanto il patrimonio della singola banca svolge la funzione di garanzia anche per le altre componenti del gruppo.

Sembra avere le caratteristiche di contrappeso al potere di ingerenza della capogruppo anche la possibilità, in qualunque momento, di uscire dal gruppo esercitando il così definito *way-out.*[49] In realtà, secondo l'opinione di chi scrive, risulta essere una soluzione più teorica che pratica, in quanto ancorché la possibilità sia prevista, è abbastanza evidente la generale caratteristica di obbligatorietà al gruppo. Non sembra infatti agevole per una banca locale rinunciare a una operatività prettamente mutualistica e parallelamente percorrere la strada della forma societaria azionaria. Tale evidenza è ancora più palese se a questa si aggiunge l'impossibilità di adottare la forma di banca popolare, che ha da

---

[45] Sull'argomento BODELLINI, *Localismo e mutualità nel nuovo gruppo bancario cooperativo*, cit., p. 7.
[46] Su questo punto CARILLO, PENNACCHIO, ROSSANO D., *Gli effetti della riforma del credito cooperativo*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 126 ss., p. 126.
[47] In particolare, MANZO, *op. cit.,* p. 48.
[48] Nelle società cooperative solo la società con la propria dotazione patrimoniale risponde alle obbligazioni sociali (art. 2518 c.c.).
[49] Su questo aspetto BARBAGALLO, *La riforma del Credito Cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'Unione bancaria*, intervento alla Fondazione Italianieuropei, Roma, 21 marzo, 2016, p. 11 ss., disponibile al sito: *https://www.bancaditalia.it/media/notizia/la-riforma-del-credito-cooperativo-intervento-di-carmelo-barbagallo.*

sempre le caratteristiche "intermedie" tra le due forme di banca ammesse nel nostro ordinamento. [50]

In conclusione, il complessivo armonico bilanciamento tra l'autonomia delle BCC e il principio *risk based* in tema di *governance* è evidentemente complicato e passa dall'autonomia negoziale del contratto di coesione. Con un quadro normativo così ampio di intervento, si consegna all'autonomia negoziale un delicato equilibrio che governa il rapporto tra controllante e controllato all'interno del gruppo. L'aspetto non è di poco conto e porta a configurare un'esegesi delle clausole in parola che si basa anche sulla disciplina dell'interpretazione della legge e degli atti amministrativi, non potendosi limitare alle disposizioni recanti le regole sull'interpretazione dei contratti (art. 1362 ss. c.c.).[51] Risulta quindi oltremodo sintomatico quest'ulteriore aspetto per sottolineare una volta ancora le criticità interpretative della formula individuata.

Il meccanismo si poggia proprio sul bilanciamento tra l'esigenza della capogruppo di poter intervenire nelle decisioni delle componenti del gruppo e l'autonomia delle BCC. La necessità, quando necessario, di esprimere pienamente il potere d'intervento deve rientrare nel contenuto minimo prodotto dall'autonomia negoziale con il contratto di coesione e "validato" dall'esame dell'Autorità di vigilanza. É inevitabile però osservare che, soprattutto nel caso della nomina degli esponenti, l'indipendente decisione risulta subordinata al principio della sana e prudente gestione.[52]

Il risultato complessivo, anche dopo le recentissime modifiche in materia sembra molto distante dall'idea di proporzionalità al rischio proposta inizialmente nel progetto di autoriforma. Nella proposta unitaria iniziale di Federcasse il concetto era quello di modulare «il grado di autonomia… in funzione di un approccio basato sul rischio (*risk based approach*), sulla base di parametri oggettivamente individuati».[53] Si voleva – e ancora oggi tutto il movimento è

---

[50] Si sta facendo riferimento all'intrinseca proporzionalità tra grandezza della banca in termini di volumi-clienti e la complessità organizzativa. In questo modo la banca popolare, anche in seguito alla riforma che l'ha riguardata, mantiene una forma ibrida tra una banca società di capitali e una banca cooperativa a mutualità prevalente.

[51] Sul tema SANTAGATA, *op. cit.,* p. 13, che indica le criticità della natura ibrida del contratto di coesione.

[52] Tra gli altri FIORDIPONTI, *op. cit.,* p. 15.

[53] Cfr. FEDERCASSE*, I 10 Punti della nostra proposta di autoriforma del Credito Cooperativo,* 19 dicembre 2015, disponibili al sito: *http://www.creditocooperativo.it.*

favorevole – permettere meritocraticamente alle banche più virtuose di operare con pochi vincoli, ancorché in un contesto di gruppo, e permettere alla banca intestataria del potere di direzione e coordinamento la facoltà di intervenire per gli istituti più in difficoltà. Se la volontà di permettere alla capogruppo di intervenire in caso di difficoltà risulta centrata,[54] allo stato dell'arte la stessa banca di vertice mantiene la possibilità di nomina e revoca in modo generalizzato a prescindere dal rischio, anche rispetto agli istituti non in difficoltà. Non circoscrivere gli interventi alle sole situazioni particolarmente gravose fa sì che i poteri così incisivi in tema di nomine - ma si potrebbe agilmente estendere il concetto ad altri importanti prerogative - sembrino non trovare una diretta giustificazione.[55] Sembra peraltro contrario all'interesse proprio della capogruppo sottrarre il potere di nomina alle assemblee, accentrando una prerogativa che rischia solamente di sovraccaricare il ruolo della capogruppo.[56]

Nonostante i bilanciamenti posti dal legislatore, le previsioni osservate nel loro complesso producono di fatto un parziale disconoscimento fattuale del principio del *risk based*, perlomeno in tema di *governance*, per quello che riguarda la nomina sia dei componenti degli organi della capogruppo che delle altre banche del gruppo. A giustificazione di ciò, come rilevato dalla dottrina, anche le stesse disposizioni vigilanza sembrano sconfessare il suddetto principio, in virtù delle rilevanti funzioni della capogruppo previste su diverse materie.[57] Si sta in questa sede facendo riferimento soprattutto alle politiche di credito e a tutte le attività inerenti all'individuazione e all'attuazione degli indirizzi strategici.

Relativamente a questo aspetto, è doveroso richiamare le novità introdotte dal decreto milleproroghe le quali sembrano, sulla carta, andare verso una più marcata differenziazione tra operatività delle BCC rispettivamente più o meno in situazioni di rischio. Per le seconde infatti, in base al sistema di classificazione di rischio predisposto dalla capogruppo e approvato dalla Banca d'Italia, è lasciata maggiore autonomia nel determinare proprio quei piani strategici e operativi citati (art. 37-*bis*, co. 3-*ter*, TUB). La "rivoluzione" che avrebbe provocato una previsione

[54] Sull'argomento BINDELLI, *L'ipotesi di sospensione della riforma delle Bcc proposta in Parlamento*, in *Riv. dir. banc.*, giugno 2018, p. 5.
[55] Di questo avviso tra gli altri ROSSANO D., PENNACCHIO, *op. cit.,* p. 108.
[56] Sull'argomento VERZARO, *op. cit.,* p. 31.
[57] Riflessione di SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo,* cit., p. 125.

di questo tipo è stata disinnescata dalla conclusione dello stesso comma che delimita l'autonomia al «quadro degli indirizzi impartiti dalla capogruppo e sulla base delle metodologie da quest'ultima definite», verificati dalla stessa banca di vertice (*bis*, co. 3-*ter,* let. *c),* TUB*).*[58]

In conclusione, malgrado la dichiarata proporzionalità, dunque, inevitabilmente si riduce di molto l'autonomia delle banche affiliate, secondo alcuni svuotandola e riducendo il loro ruolo a semplici filiali: articolazioni territoriali della banca di vertice.[59] Una lettura integrata di tutti gli aspetti relativi nomina all'interno del gruppo bancario cooperativo inevitabilmente consegna di fatto alla capogruppo la nomina di tutti gli esponenti aziendali. L'ampia portata prescrittiva della legge n. 49 del 2016 - estendendo oltremisura le ipotesi di interferenza – rischiano di rovesciare l'idea iniziale attraverso cui la nomina spetta all'assemblea salvo alcune eccezioni (art. 33, co. 3, TUB). Secondo l'opinione di chi scrive la nomina diviene una prerogativa della capogruppo, salvo i casi residuali in cui una BCC virtuosa (rispetto al rischio) selezioni esponenti su base assembleare che contemporaneamente siano apprezzati anche dalla capogruppo.

Il passaggio di poteri nella *holding* anche e soprattutto in tema di nomine risulta palese pure osservando la genesi dei nuovi gruppi bancari cooperativi. Come è stato lucidamente evidenziato da autorevole dottrina,[60] le due capogruppo hanno proceduto con l'*iter* di costituzione attraverso un continuo dialogo con la vigilanza europea, senza intrattenere rapporti con le banche affiliate, manifestando in maniera implicita ma sintomatica la riduzione dell'autonomia delle BCC in seguito alla riforma del 2016.

---

[58] Gli indirizzi del capogruppo terranno conto del nuovo meccanismo di consultazione svolto attraverso assemblee territoriali nelle banche di credito cooperativo il cui parere, e non è secondario specificarlo, non risulta vincolante (art 37-*bis,* co. 3-*bis* TUB)

[59] Si esprime in questi termini CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, Milano, 2016, p. 120.

[60] Di questa opinione in particolare CAPRIGLIONE, *Per un nuovo* trade off *tra localismo e stabilità,* cit., p. 17.

3.3 *Valore di mutualità e territorialità in seguito all'introduzione del nuovo meccanismo di nomina*

La misura del potere della capogruppo in tema di *governance* e la generale organizzazione del gruppo devono essere inquadrati all'interno dei delicati equilibri dell'impianto cooperativo, tra efficienza e scopi mutualistici. Per poter osservare l'impatto delle modifiche sul tema dell'organizzazione e del meccanismo di nomina in seguito alla riforma, occorre in questa sede riprendere il concetto di mutualità. Solo cercando di limitare il perimetro del principio fondante del mondo bancario cooperativo è possibile interrogarsi sui risvolti simultaneamente in termini di collegata territorialità e di salvaguardia dello scopo mutualistico tra capogruppo e banche affiliate.

Il contenuto identitario delle società cooperative al centro della riflessione non è definito nella nostra legislazione, a differenza dall'impianto normativo di altri ordinamenti, nonostante la cooperazione sia un aspetto di grande rilevanza anche sociale, tant'è che viene salvaguardato e protetto dalla fonte primaria della Repubblica italiana: la Costituzione (art. 45 cost.). Il concetto qualificato da alcuni autori «polisenso» ed equivoco,[61] infatti continua ad essere deficitario di palese definizione, sin dal codice del commercio. L'indicata mancanza non è risultata sanata con l'entrata in vigore del Codice Civile nel 1942 e neppure con le successive riforme.

Il tema qui approfondito ha subito un forte rinnovamento nel corso del tempo. Gli interventi più importanti del legislatore, per quanto riguarda le cooperative, sono da rinvenire certamente nella riforma del diritto societario, la quale però, di fatto, ha solo completato il disegno complessivo impostato con la l. 31 gennaio 1992, n. 59, che dal punto di vista sostanziale ha profondamente innovato il concetto, introducendo anche il tema del finanziamento della cooperativa. Prima di tale normativa, l'unica definizione rinvenibile era quella del

[61] Espressioni riprese da BONFANTE, *L'«altra» mutualità (lo scopo mutualistico: dal nulla alla gestione di servizio)*, in BASSI, FORTUNATO (a cura di), *Mutualità e capitale nelle cooperative atti del convegno di studio di Bari, 19 e 20 aprile 2013*, 2017, p. 87

complessivo ordinamento privatistico e dipendeva da come essa venisse percepita dalla coscienza sociale.[62]

In seguito alla formulazione contenuta nella legge delega (l. n. 366/2001), alcuni studiosi hanno individuato addirittura due nozioni di scopo mutualistico. Secondo questa impostazione ci sarebbe stata cioè «una nozione-base, il cui rispetto è essenziale per la stessa esistenza delle cooperative» oltre che «una nozione accessoria valevole unicamente sul piano agevolativo».[63] Il testo definitivo del decreto palesò la consapevole scelta di non definire il concetto, anche se nei lavori preparatori alla riforma societaria si discusse se introdurre la nozione, esplicitando le necessarie condizioni agevolative a favore dei soci e i principi di democraticità. Secondo autorevole dottrina, la giustificazione del mancato inserimento fu quella di evitare situazioni conflittuali tra società e soci, marcato soprattutto nelle realtà cooperative-edilizie.[64] Il timore fu perciò quello di esplicare l'argomento alla stregua di un obbligo per la società, più che un diritto per il socio. Altri commentatori, però, hanno ritenuto il pericolo infondato, imputando piuttosto alla mancata definizione il rischio da parte del legislatore di estromettere alcune realtà cooperative con operatività al limite.[65]

Allo stato attuale – superato il timore di una duplice e complicata interpretazione - non risulta esserci una nozione univoca di mutualità, situazione che rende il concetto non «senza volto», ma, al contrario, «con più volti».[66] L'essenza del principio risulta oggi essere nello scambio tra cooperatori e cooperativa, più che nella compressione dello scopo di lucro, in linea con quanto espresso nella Dichiarazione dell'identità cooperativa, in cui si identificò il concetto in termini di «insieme di persone che si uniscono per soddisfare i propri bisogni…».[67] In questo caso, perciò lo scopo mutualistico si concretizzerebbe in un

---

[62] CUSA, *Il doppio scopo mutualistico nell'art. 5 della riforma*, in *Riv. coop. cred.,* 2002, n. 1, p. 5.
[63] *Ivi,* p. 15.
[64] Di questa idea BASSI, *Un bilancio della riforma dello scopo mutualistico*, in ID, FORTUNATO (a cura di), *Mutualità e capitale nelle cooperative atti del convegno di studio di Bari, 19 e 20 aprile 2013,* Milano, 2017, p. 5.
[65] Di questa stessa opinione BONFANTE, *op. cit.* p. 89.
[66] Concetto espresso da BASSI, *op. cit.,* p. 5.
[67] Cfr. Dichiarazione d'Identità Cooperativa redatta in occasione del XXXI Congresso del Centenario dell'ACI (Manchester, 20-22 settembre 1995). Tale associazione - il cui acronimo significa Alleanza Cooperativa Internazionale (ACI) - è l'organizzazione internazionale non governativa che riunisce e tutela le cooperative di tutto il mondo di

«comportamento solidaristico di tipo sussidiario, volto alla creazione e alla diffusione nel lungo periodo di benessere socio-economico all'interno del territorio di riferimento».[68] La stessa logica è ripresa, a ben vedere, anche dallo stesso significato etimologico, che sembra una possibile fonte di comprensione del concetto, la cui radice latina infatti deriva dal verbo *mutuatari* che potremmo tradurre come "scambiare". Lo scambio in questione avviene tra i soci della cooperativa e la collettività di riferimento. Secondo l'opinione di chi scrive, un'altra efficace definizione - la più ampia possibile - è quella attraverso cui il mutualismo risulta essere la parte comune di un diagramma di Venn formato da tre diversi insiemi contenenti i caratteri, i valori fondanti e le risorse delle BCC.[69]

La riforma del diritto societario introdusse la categoria della mutualità prevalente, il cui rispetto, come visto,[70] risulta necessario nelle banche di questo elaborato per il beneficio delle agevolazioni di tipo fiscale. Il concetto si materializza nella gestione orientata prevalentemente a favore dei soci, che può essere definita mutualità interna o tradizionale. Per converso la mutualità invece esterna si rivolge ai terzi che trattano con la cooperativa. Ancorché sembra evidente che la prima tipologia è l'opzione vista con favore del legislatore, risultano al centro del dibattito accademico anche la nozione di mutualità esterna, di gruppo e di sistema.[71]

La prima tra le "altre" mutualità è quella esterna, in cui la gestione di servizio si rivolge anche ai non-soci, alle stesse condizioni agevolate di chi socio lo è. Il riferimento per le cooperative bancarie è agli *stakeholders,* in ogni caso del territorio di riferimento. In un contesto di gruppo, la mutualità si perfeziona attraverso lo scambio tra cooperativa e soci di altre affiliate comprese nel sistema del credito cooperativo.[72] Sembra chiaro che questa interpretazione più estesa -

---

diversi settori.

[68] Così BONFANTI, *La vocazione mutualistica delle BCC e la sua perdurante attualità*, in BACCARANI, GOLINELLI, RULLANI (a cura di), *Le BCC banche di territorio, il mutualismo per la costruzione del futuro*, Padova, 2013, p. 169.

[69] *Ivi,* p. 170, grafico che rappresenta un'elaborazione indicata alla fig. 5.3.

[70] V. *supra,* par. 1.1.

[71] Nozioni riprese anche dall'art. 3 della Carta della Coesione. Il testo integrale dei 12 punti della carta dei valori è consultabile al sito *www.creditocooperativo.it* nella sezione "*Sistema dei valori*".

[72] Così, ad esempio, SEPE, *La "specialità" della capo-gruppo e del gruppo bancario cooperativo, in Relazione al convegno "Le disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia in materia di grippo bancario cooperativo",* Napoli, 13 dicembre, 2016.

seppur condivisibile e centrata rispetto a un'idea solidaristica tipica del mondo cooperativo - sia suscettibile di obiezioni economiche e giuridiche. La prima riserva si concretizza soprattutto nel fatto che un'impostazione di questo tipo produce un disincentivo allo *status* di socio, mentre la seconda riguarda principalmente l'armonizzazione tra scopo societario e interesse dei soci.[73]

In realtà, già con il sistema a rete precedente nell'impianto solidaristico si sviluppava anche la mutualità di gruppo e di sistema. Questi due concetti non normativamente specificati sono il frutto di dibattiti tra studiosi e appartenenti alle categorie che si riferiscono non tanto alla gestione di servizio, ma a un'estensione del concetto, da osservarsi alla stregua di un aiuto solidale e reciproco tra le BCC del gruppo e il mondo cooperativo nel suo complesso. Alcuni autori, più precisamente, hanno individuato uno scopo mutualistico autonomo del nuovo gruppo bancario cooperativo, la cui funzione risulta strumentale alle finalità mutualistiche dei soci delle singole BCC e si concretizza banalmente nel salvaguardare la stabilità del sistema cooperativo.[74]

Come si è avuto modo di accennare quindi, in seguito alla riforma del diritto societario, si instaura un rinnovato inquadramento mutualistico che sempre più si sovrappone al localismo e alla territorialità. Come sostenuto da larga parte della letteratura,[75] e condiviso da quanto espresso dalla legislazione bancaria, al centro della mutualità si rinvengono i concetti di economia locale e, dunque, l'essenza dello spirito in parola è proprio il riferimento operativo al territorio.

Tra gli obiettivi della riforma della l. 49 del 2016 c'era indubbiamente quello di mantenere lo spirito mutualistico, con implicito riferimento soprattutto al tema della territorialità. Il territorio – come trasposizione al tema cooperativo del localismo - rappresenta un concetto ad alta complessità i cui primi studi economici sono riconducibili all'inizio degli approfondimenti sui distretti commerciali. Il tema è permeato di storicità, e caratterizzava già le prime casse regionali di diversi anni fa, ma di territorialità si era quasi smesso di parlare con l'avvento della globalizzazione, che vedeva nel territorio una fonte di fattori produttivi da esaurire

[73] Obiezioni espresse da BONFANTE, *op. cit.,* p. 95, il quale ammette che il principio in questo modo risulta più «sfumato», utilizzando l'espressione dello stesso autore.
[74] Sull'argomento, SANTAGATA, *op. cit.,* p. 30.
[75] Da ultimo CAPRIGLIONE, *Per un nuovo* trade off *tra localismo e stabilità,* cit., 6.

a vantaggio delle imprese capitalistiche.[76] Nel periodo successivo alla crisi, il *management* bancario sta riscoprendo il ruolo della nozione, anche per le realtà bancarie distanti dalle cooperative[77]. Sembra da ritenersi condivisibile - semplicemente anche per un tema economico di economia di apprendimento - che l'esperienza pluriennale delle BCC, su questi aspetti, sia da considerarsi oggi come ieri una fonte di vantaggio competitivo da spendere e far valere rispetto ai *competitors.*

Indubbiamente, i territori sono «il patrimonio delle Banche di Credito Cooperativo» da valorizzare in questa «prospettiva di ri-territorializzazione».[78] L'operatività nei luoghi di prossimità è intesa come rispetto delle istanze mutualistiche, ma anche come spirito di sopravvivenza in un mercato ad elevata competitività. Valorizzare vicinanza e conoscenza si sono rilevati strumenti per superare le difficoltà della crisi, con una presenza non solo fisica, ma anche approfondita "vivendo" il territorio.[79]

Dopo questi brevi ma essenziali richiami al tema qui approfondito, risulta quanto mai rilevante salvaguardare tali principi decisivi anche nel nuovo impianto cooperativo successivo la riforma, per ciò che concerne la nomina degli esponenti e la generale *governance*.

L'aspetto che più impatta sui tratti caratteristici di questa categoria di banche si individua nella figura della capogruppo. La maggiore fonte di incertezza - usando un eufemismo se si pensa alle critiche rivolta dalla dottrina - riguarda la veste societaria. Anche con una lettura superficiale della complessa riforma del 2016, sembra evidente la dicotomia tra la forma societaria della capogruppo (s.p.a.) e scopi mutualistici delle banche che formano il gruppo. Appaino fondati i dubbi di chi si interroga sulla coerenza tra gli ampi poteri in tema di nomina e revoca degli esponenti delle banche affiliate e la veste societaria. Il carattere locale

---

[76] Sull'argomento ROSSATO, *La banca di credito cooperativo e la forza competitiva del radicamento territoriale*, in BACCARANI, GOLINELLI, RULLANI (a cura di), *Le BCC banche di territorio, il mutualismo per la ostruzione del futuro*, Padova, 2013, p. 232.

[77] Quasi tutti i piani pluriennali delle grandi banche italiane contengono richiami al tema, sembra emblematico in questo senso il nome della divisione commerciale-*retail* del primo gruppo bancario italiano (Intesa San Paolo): "Divisione banca dei territori".

[78] Molto chiaramente BACCARINI, GOLINELLI, *Prefazione*, in BACCARINI, GOLINELLI, RULLANI (a cura di), *Le BCC banche di territorio, il mutualismo per la ostruzione del futuro*, Padova, 2013, p. 10 ss.

[79] Si esprime in questi termini BONFANTI, *op. cit.,* p. 166 ss.

delle banche in parola rischia in questo modo di essere sacrificato a favore di logiche economiche, rincorrendo gli obiettivi di patrimonializzazione,[80] che sicuramente la forma di società per azioni favorisce. La *holding* così individuata acquisisce una veste societaria «istituzionalmente inidonea a surrogarsi alle BCC…nel soddisfacimento della loro tipica funzione mutualistica»,[81] anzi «è pensata per operare senza i vincoli, propri della mutualità prevalente, che è poi la ragione, che ne motiva la veste societaria».[82]

Con parere contrario, parte della dottrina si è interrogata se la mera *forma iuris* possa da sola compromettere la buona riuscita del nuovo impianto cooperativo, rispetto agli obiettivi di salvaguardia dello scopo mutualistico. Gli stessi commentatori sottolineano, invece, che si possa individuare una s.p.a. capogruppo, differente da quella codicistica, in grado di promuovere le finalità mutualistiche in modo mediato e attraverso un'influenza reciproca con le BCC del gruppo.[83] Secondo chi scrive, sembra accettabile la considerazione che il nuovo sodalizio cooperativo sarà funzionale al localismo solo attraverso la volontà di tutte le parti coinvolte, al di là della forma giuridica della capogruppo.

Non si può esimersi dal ricordare che, nonostante la forma azionaria della capogruppo, i membri del proprio organo di amministrazione, per una componente «pari alla metà più due del numero complessivo» (art. 37-*bis*, co. 2-*bis*), devono essere espressione delle BCC. Il nuovo meccanismo di nomina della capogruppo che determina la composizione del *board* della banca intestataria del potere di nomina, potrebbe essere una parziale salvaguardia allo spirito localistico. Tutte le fasi dell'*iter,* dalla fase di consultazione iniziale, passando per quella di nomina, fino ad arrivare alla conclusiva attestazione della maggioranza di esponenti valutati positivamente dalla *holding,* divengono perciò svolte da un consiglio di amministrazione con una notevole componente cooperativa.

---

[80] Su tutti CAPRIGLIONE, *Per un nuovo* trade off *tra localismo e stabilità,* cit., p. 24, secondo il quale la conservazione della logica mutualistica è relegata ad «un'area di mera "declaratoria formale"».

[81] Così SANTAGATA, *op. cit.,* p. 28.

[82] Così FIORDIPONTI, *op. cit.,* p. 14 ss., in cui in modo molto chiaro indica nel «successo imprenditoriale» il fine principale.

[83] In particolare, ALIBRANDI, *Alcune ipotesi ricostruttive in merito alla riforma delle bcc*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, suppl. al n. 4, p. 177 ss.

La criticità della figura apicale del gruppo non si limita alla veste societaria, ma si sviluppa per quello che riguarda il tema della composizione del *board* e i poteri (primo tra tutti il potere di nomina). Le prerogative citate impattano in maniera così elevata nel localismo, che alcuni commentatori in conseguenza di ciò hanno sentenziato la fine dell'esistenza del modello bancario cooperativo.[84]

Con riferimento al caso specifico del potere di nomina della capogruppo invece, la portata ampia della legge n. 49 del 2016 sembra effettivamente porre un ostacolo al connubio tra BCC e territorio. Affermare di fatto che il potere di nomina è della capogruppo, significa in un certo senso levare le basi del sano rapporto tra il *management* delle banche affiliate e l'economia locale, stabilendo a livello accentrato le sorti del *board* di gestione delle prime.

In modo più o meno esplicito, le banche del gruppo rispettivamente con peggiori e migliori indicatori di rischio risultano espropriate dal potere di nomina. Abbastanza chiaramente l'approccio definito dalle disposizioni di vigilanza stabilisce la necessaria approvazione della maggioranza degli esponenti nominati, fin dalla fase iniziale di consultazione. Il potere di nominare o revocare direttamente i nuovi potenziali componenti degli organi delle banche affiliate, nel caso di nuova nomina, o il potere incondizionato di revoca, per chi già ricopre la carica, sanciscono una vera e propria transazione del potere di nomina dal territorio alla direzione centrale.

La normativa in questo modo sembra depotenziare il ruolo dell'assemblea formata dai soci del territorio (art. 34 TUB), la quale non è più la principale affidataria delle funzioni chiavi a soggetti con conoscenza approfondita dell'economia locale.[85] Solo recentemente però (d.l. 91, 2018), come già osservato,[86] su questo punto il legislatore ha parzialmente colto le critiche della dottrina, lasciando maggiore autonomia alle BCC con classe di rischio migliori, seppur subordinate all'accettazione della *holding* con il meccanismo delle liste dei tre candidati su cui scegliere. Complessivamente, le integrazioni introdotte compiono un affievolimento solo apparente dei poteri di controllo della

[84] Tra i più convinti sostenitori sicuramente CAPRIGLIONE, *Per un nuovo* trade off *tra localismo e stabilità,* cit., ove si sottolinea che l'ordinamento «assisterà alla perdita del carattere localistico di tali banche; carattere che la riforma del diritto societario di inizio millennio aveva preservato».
[85] Sul punto ancora CARILLO, ROSSANO D., PENNACCHIO, *op. cit.,* p. 127.
[86] V. *infra*, par. 2.7.2.

capogruppo.[87] Di fatto si può dire che non vi sia stato un marcato cambiamento del processo in base alle condizioni economiche delle banche locali aderenti, mantenendo inalterato l'intestataria della decisione cruciale e finale: la capogruppo.

Il legislatore, per evitare il rischio di spostare le banche locali dal loro perimetro "locale", ha qualificato il potere di nominare, opporsi alla nomina o revocare un esponente, specificando che tali prerogative devono attuarsi nel «nel rispetto delle finalità» e - come è stato recentemente specificato dal c.d. milleproroghe - «del carattere localistico delle banche di credito cooperativo» (art. 37-*bis*, co. 3, let. *b)*. L'opinione prevalente della dottrina però - con riferimento all'ampia panoramica dei poteri che direttamente impattano sulla gestione - è che tale limite sia più formale che sostanziale e si riduca a un valore solo descrittivo.[88]

Gli obiettivi mutualistici nell'impianto di gruppo, secondo l'impostazione del legislatore avrebbero dovuto essere salvaguardati - a parziale bilanciamento del riconoscimento di ampi poteri della capogruppo - dalla quota partecipativa delle banche affiliate nella capogruppo stessa.[89] Anche con la determinazione della soglia minima innalzata al 60%, dopo il recente decreto milleproroghe, risulta mantenuto il dubbio relativo alla distribuzione partecipativa tra le banche del gruppo. Tale situazione produrrebbe una disomogeneità tale per cui le BCC economicamente più efficienti si troverebbero ad avere maggiori partecipazioni (*rectius:* potere decisionale) nella capogruppo.[90]

Osservando in modo contemporaneo il potere di nomina e revoca della capogruppo e il contrappeso posto, è opinione diffusa che tale ingerenza sia ancora sproporzionata e possa «pregiudicare la funzione istituzionale di promozione territoriale delle BCC».[91] Con la riforma in parola sembra prodursi il rischio di

---

[87]Sono di questa opinione ROSSANO D., PENNACCHIO, *op. cit.,* p. 112.

[88] Prima dell'introduzione della seconda parte della specificazione FIORDIPONTI, *op. cit.,* p. 14, in cui specifica che «ricondurre i poteri della capogruppo al rispetto di quelle finalità è certamente petizione di principio», ma la valenza effimera è confermata anche dopo il d.l. n. 91 del 2018, CARILLO, ROSSANO D., PENNACCHIO, *op. cit.,* p. 126, che indicano un apparente affievolimento.

[89] Sull'argomento CARILLO, PENNACCHIO, ROSSANO D., *op. cit.,* p. 128.

[90] V. *infra*, par. 2.7.1.

[91] Così AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra costituzione, regulation europea e scelte,* in *Riv. trim. dir. econ.,* 2016, p. 256.

mutare, o perlomeno deviare, l'operatività di queste banche dai binari locali che hanno caratterizzato la loro storia, attraverso un intervento di tipo normativo.[92]

L'impatto fattuale del nuovo meccanismo di nomina nel gruppo bancario cooperativo è dunque rilevante per il tema della mutualità per diverse motivazioni. Da subito la dottrina si è a lungo interrogata sugli effetti che avrebbe potuto produrre sul localismo la distanza tra economia locale e centri decisionali decentrati. Da questo punto di vista è stata vista con favore la soluzione di più gruppi bancari cooperativi rispetto a un soggetto unico, che avrebbe accentuato la criticità.[93] In realtà, nonostante il pluralismo che si sta materializzando dei gruppi in parola, i dubbi circa la «distanza spaziale degli interventi attuati dalle BCC dal centro decisionale»[94] sembrano rimanere, soprattutto se si pensa all'economia di riferimento di questi tipi di istituti, che si rivolgono a realtà distrettuali molto ridotte e dunque poco note a livello nazionale.

La conseguenza del fatto di dare il compito alla *holding* di determinare gli esponenti che si rivolgono all'economia locale sembra dunque non favorire una positiva concertazione di scelte strategiche, minando alla competitività ed efficienza delle BCC.[95] Questo tipo di scelta «di stampo capitalistico»[96] può impattare non solo sul piano manageriale, ma pure sulla specificità operativa delle BCC, parzialmente disconoscendo la funzione dell'apporto dei soci del territorio di riferimento in sede assembleare.[97] Diversi studi sulla categoria[98] hanno

---

[92] Al riguardo PELLEGRINI, *L'ipotesi di gruppi macroregionali,* in *Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 83, in cui sottolinea che «l'inquadramento distonico degli appartenenti alla categoria chiamati ad un *agere* che li allontana da quello tipicamente proprio di banca del territorio».

[93] Sull'argomento tra gli altri BODELLINI, *Localismo e mutualità nel nuovo gruppo bancario cooperativo*, cit., p. 11, che sottolinea che la conseguenza «sarebbe la perdita di quel ruolo di supporto delle economie locali che le BCC "hanno giocato" fin dalla loro origine».

[94] Si esprime così PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa,* cit., p. 75.

[95] Sull'argomento SANTAGATA, *op. cit.,* 18, che si riferisce alla «concertazione delle operazioni di rilevanza strategica e della pianificazione industriale, finanziaria e degli investimenti del sodalizio».

[96] Così CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo, una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *riv. Trim. Dir. Econ*., 2015, suppl., al n. 4, p. 9.

[97] Più recentemente ancora CAPRIGLIONE, *Per un nuovo trade off tra localismo e stabilità,* op. cit., p. 9.

[98] Tra i più recenti si ricorda CARILLO, PENNACCHIO, ROSSANO D., *op. cit.,* p. 129 ss., tra i diversi *output* prodotti si sottolinea l'aumento della distanza tra il centro decisionale e l'economia locale che dall'inizio del millennio al 2006 è aumentata al Sud in media di circa 14 km (tab.

dimostrato - soprattutto al Sud Italia – l'elevato impatto che produrrebbe la soluzione di capogruppo con elevati poteri in modo geograficamente accentrato (Trento e Roma).[99] Sembra di buon senso - secondo l'opinione di scrive - esprimere perplessità circa la coerenza pratica tra la distanza funzionale per le BCC e un'operatività che necessita di presenza sul territorio e prossimità con i clienti. Questi due aspetti possono essere sintetizzati nel tema della conoscenza del cliente. I soggetti che gestiscono tali banche locali devono possedere una comprensione dei clienti-soci «che si pone da corollario delle specifiche professionalità di cui il *management* delle imprese creditizie deve essere dotato»,[100] che potrebbe essere ostacolata dalle prerogative sulla *governance* ai sensi della legge n. 49.

A ben vedere, le disposizioni di vigilanza ricordano che l'esercizio dei poteri della capogruppo – ivi compreso quello di nomina e revoca - deve essere necessariamente «coerente con i princìpi di mutualità prevalente, solidarietà, parità di trattamento e non discriminazione caratteristici della categoria del credito cooperativo». Si vuole dunque in questa sede ricordare che l'obbligo, in capo alla capogruppo, del proprio agire - con un modello definito capitalistico, ma al servizio del modello mutualistico (mercati locali) -[101] non risulta essere limitativo, anzi secondo altri autori può dirsi integrabile con il localismo.

Per ridimensionare l'idea di chi individua nella riforma una fonte di «scolorimento dei tratti peculiari del credito cooperativo»[102] si deve necessariamente passare attraverso una nuova concezione dei principi oggetto di questa riflessione. Se localismo, territorialità e mutualismo vengono riconsiderati in una chiave "moderna" attraverso paradigmi bancari non solo elementari, ma al passo con l'attualità, il gruppo sembra un'architettura più adatta al conseguimento di dette finalità.[103] Tale nuova concezione di un localismo più "flessibile" deve

---

1, p. 138).

[99] Il gruppo Iccrea avrà infatti sede a Roma, mentre Cassa centrale banca si posizionerà al Nord Italia, precisamente a Trento. È bene sottolineare che l'adesione non ha seguito il criterio geografico, si pensi al Credito Etneo che farà parte di Cassa centrale o, all'opposto, alla BCC Pordenonese che farà capo al gruppo Iccrea.

[100] Così PELLEGRINI, *L'ipotesi di gruppi macroregionali*, *op. cit.,* p. 91.

[101] Puntualizzazione di BARBAGALLO, *La riforma delle banche di credito cooperativo: presupposti e obiettivi*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 227.

[102] Per tutti SANTAGATA, *op. cit.,* p. 30.

[103] Sull'argomento ALIBRANDI, *op. cit.,* p. 175 ss., che individua nella nuova «integrazione

essere, secondo il legislatore, salvaguardata e rafforzata,[104] per poter divenire una fonte di rinnovamento del sistema, al fine di attrarre la clientela più giovane proponendosi sul mercato come BCC che offrono una proposta completa di servizi e prodotti.

Accettando la seconda nozione di localismo, risulta più che mai chiaro che la chiave del successo sia nella volontà delle parti, chiamate a reinterpretare rapporti consolidati per raggiungere gli obiettivi reddituali che non possono non passare dalle finalità mutualistiche. Sembra infatti obiettivo comune il mantenimento dello spirito localistico. In concreto, è nell'interesse della capogruppo selezionare esponenti aziendali che – ancorché giudicati con caratteristiche adeguati – conoscano il territorio di riferimento. Secondo chi scrive, quindi, sta nelle ragioni economiche-reddituali – intese come fonti di vantaggio competitivo fondamentali per mantenersi nel settore bancario – il più grande bilanciamento all'ampio potere in capo alla capogruppo in tema di nomina e revoca degli esponenti, potenzialmente pregiudizievole dell'intento mutualistico. Alcuni autori sottolineano che, se l'impianto così impostato funzionasse potremmo essere di fronte, in modo «sfidante ma non irrealistico», a quella che si potrebbe definire come una nuova «epifania mutualistica».[105]

3.4 *Conflitto di interesse nelle BCC nel contesto del gruppo bancario cooperativo*

La situazione precedente all'introduzione della riforma delle BBC, per quanto riguarda l'organizzazione bancaria, era dominata, come già osservato, da un maggiore grado di autonomia, ma parallelamente da una manifestata inefficacia. Proprio per i motivi di diffusa diseconomia, il legislatore ha sentito l'esigenza di riformulare la *governance* del credito cooperativo, cercando di superare una criticità oramai storica oltre che cronica, la quale ha accompagnato l'*agere* di entrambe le tipologie di banche cooperative ammesse nel nostro ordinamento: banche di credito cooperativo e banche popolari.

---

cooperativa» una sinergia «compatibile fra elementi di mutualità e elementi di lucravità».
[104] Sull'argomento BARBAGALLO, *La riforma delle banche di credito cooperativo: presupposti e obiettivi*, cit., p. 229.
[105] Così ALIBRANDI, *op. cit.,* p. 179.

La principale fonte di inefficienza, caratterizzante gran parte delle banche locali, riguarda l'annoso tema del conflitto di interessi. Per individuare una definizione il più possibile esaustiva del concetto calato nella realtà bancaria cooperativa, è necessario partire dalle parole che formano il fenomeno, individuando cioè l'"interesse" sociale. Nel procedere nell'interpretazione giuridica, si deve determinare innanzi tutto un canone astratto per permettere un confronto con gli interessi che potranno nel corso di qualunque attività economica-imprenditoriale emergere. É consuetudine nella dottrina individuare il concetto nel valore intrinseco dell'interesse, ciò significa che non è dunque il bene ad essere sottoponibile a conflitto, ma viceversa il valore relativo diventa il parametro astratto.[106]

Procedendo nell'attività interpretativa, una volta definito il generale interesse sociale, risulta poi agevole il confronto tra un interesse specifico e il criterio utilizzato come riferimento, che funge da termine di paragone. Non è allo stesso modo intuitivo definire il confine tra il concreto interesse sociale settoriale e gli interessi pubblici.[107] Dando per consolidato che, nello specifico caso delle banche, quella che potremmo definire «"unità di misura"» debba necessariamente «rinvenirsi, a questi fini, nell'"interesse sociale" che orienta le scelte organizzative e imprenditoriali»,[108] questa rappresenta un'indubbia vocazione pubblica. L'attività degli intermediari risente molto dell'interesse pubblico, soprattutto nelle BCC nelle quali «l'utilità intrinseca dell'*agere* creditizio…travalica il profitto individuale dell'impresa bancaria a favore dei più generali, benefici effetti realizzati per la collettività».[109]

Non volendo minimizzare la conclusione del lungo percorso che ha portato a dire che l'attività bancaria ha carattere d'impresa (art. 10 TUB), è innegabile come, nella sua più pragmatica applicazione, le banche conseguano interessi anche pubblici. L'equivoco - sanato con il citato articolo del Testo Unico Bancario - era dettato dal riferimento, contenuto nel precedente corpo normativo del settore, alla «funzione di interesse pubblico» (art. 1, l. b. 1936-38). Con l'introduzione ora del

---

[106] Concetto espresso tra gli altri da SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, IX ed., Napoli, 2002, p. 67 ss.
[107] Tra gli altri CAPRIGLIONE, La *governance* bancaria tra interessi d'impresa e regole prudenziali, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2014, p. 72.
[108] Così SACCO GINEVRI, *Il conflitto di interessi nella gestione delle banche,* Bari, 2016, p. 24.
[109] Così LEMMA, *Etica e professionalità bancaria*, Padova, 2014, p. 129 ss.

carattere imprenditoriale, non vi sono più dubbi sul fatto che le banche godano di iniziativa economica (art. 47 cost.), pur esercitando attività bancarie non libere (è necessaria l'autorizzazione (art. 14 TUB)) e a rilevanza sociale.[110]

L'interesse bancario però - nonostante la ravvisata esogena connotazione "pubblica" - risulta essere rivolto al soddisfacimento della maggioranza dei soci. Con i presupposti di cui sopra, oramai all'unisono la dottrina è concorde sul fatto che l'*agere* bancario debba essere rivolto alla realizzazione degli interessi della propria base proprietaria.[111]

I partecipanti al capitale di rischio però sono diversificati, infatti ci potrebbe essere una minoranza di detentori di quote interessati ad ottenere un profitto attraverso manovre speculative. È opinione di chi scrive che l'assenza di quotazione delle BCC determina un mercato delle partecipazioni poco liquido e dunque poco incline a manovre finanziarie di questo tipo, rendendo dunque l'intero fenomeno marginale. Rimane comunque interessante enfatizzare il principio per sottolineare come l'interesse sociale debba intendersi come generalista, vista l'ampiezza e l'eterogeneità della base sociale. Tale diversità risulta accresciuta, negli ultimi anni, in maniera direttamente proporzionale alla complessità dell'assetto di *governance* di tali cooperative bancarie.[112]

Il *focus* delle attività della banca diventa quindi, in conclusione, l'astratto interesse di perseguire obiettivi economici che mirino a una crescita nel medio-lungo periodo, rispettando una gestione sana e prudente. In ogni caso, un'ampia parte della dottrina è concorde con la tesi attraverso cui nel lungo periodo gli interessi di tutti gli *stakeholders* convergono.[113] L'assunto alla base, molto intuitivamente, è che un maggiore valore della banca non possa mai essere in disaccordo con gli interessi di qualsiasi altro portatore di interesse, dato il corollario di maggiore stabilità.

---

[110] Sull'argomento URBANI, *L'attività bancaria in generale,* in ID (a cura di), *L'attività delle Banche*, Padova, 2010, p. 11 ss.

[111] Tra gli altri DENOZZA, *Quattro variazioni sul tema: "contratto, impresa e società nel pensiero di Carlo Angelici",* in *Giur. Comm.,* 2013, n. 1, p. 482.

[112] Di tale opinione BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa,* cit., p. 194 ss., il quale individua quattro categorie di soci: 1) soci-amministratoti, 3) soci-clienti, 4) soci-creditori, specificando inoltre che tale suddivisione non è fissa, ma alcuni soggetti possono essere tranquillamente appartenenti contemporaneamente a due differenti archetipi.

[113] Su tutti SACCO GINEVRI, *Il conflitto di interessi nella gestione delle banche,* cit., p. 40 ss.

Una volta colto il generale interesse settoriale delle banche, si deve infine analizzare quello specifico degli amministratori, poiché saranno questi ultimi pregiudizievoli di comportamento opportunistico. Il tema del conflitto di interesse, tra tutte le figure di esponenti aziendali, riguarda principalmente gli amministratori. In via generale stando alle regole del diritto comune, la responsabilità degli amministratori deriva dagli obblighi gravanti sugli stessi ai sensi di legge. Nel Codice Civile (art. 2392 c.c.) si legge che questi «devono adempiere i doveri ad essi imposti dalla legge e dallo statuto con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle loro specifiche competenze». I detentori della funzione di gestione della banca hanno cioè, oltre agli obblighi a contenuto specifico, quelli a contenuto generico che si caratterizzano in un dovere di fedeltà.[114] Per via di questo rapporto che lega gli amministratori e le banche a cui fanno capo - guidante qualsiasi forma societaria - i primi hanno l'obbligo di rispettare l'oggetto sociale, in virtù dell'incarico dei soci.

Gli amministratori delle BCC, però, si devono ora integrare in un contesto di gruppo - ancorché non propriamente "gruppo bancario" - e ciò necessita di un ulteriore approfondimento. In letteratura, infatti, il tema è stato oggetto di profonda riflessione. In particolare, si discusse se l'inquadramento dell'interesse potesse essere diverso, essendo realizzato in un contesto organico e plurisocietario. É diffusa l'interpretazione per cui i due interessi coincidano e che la differenza non sia suscettibile di applicazioni differenti.[115]

Concludendo il percorso interpretativo del vasto tema del conflitto di interessi, dopo aver individuato l'interesse specifico degli amministratori delle BCC, è opportuno stabilire quando si verifica la situazione di non coincidenza o collisione. Non è facile porre dei confini interpretativi a questo fenomeno, mancando nella legislazione bancaria una definizione puntuale che possa delimitare la portata di un aspetto con grandi risvolti organizzativi (fase statica del conflitto), oltre che operativi con la clientela (fase dinamica).[116] Appare però

---

[114] La distinzione, molto nota nella letteratura, sul piano contenutistico si coglie soprattutto in caso di prova di inadempimento: per gli obblighi generici chi impugna l'inadempimento dell'amministratore deve dimostrare il comportamento doveroso che sarebbe stato necessario, per quelli specifici è sufficiente la prova della sua inosservanza.

[115] Tra gli altri BLANDINI, *Conflitto di interessi del socio ed interessi degli amministratori di società per azioni: prime riflessioni*, in *Riv. dir. civ, II,* 2004, p. 405 ss.

[116] Riprende il concetto SACCO GINEVRI, *Il conflitto di interessi nella gestione delle banche,* cit.,

chiaro, attingendo alla letteratura straniera, che si possa rientrare nella fattispecie di conflitto «ogni qual volta la dinamica delle relazioni interpersonali richieda a un soggetto (l'*agent*) di condurre, anche professionalmente, un'attività nell'interesse altrui (del *principal*)».[117] L'interesse non coincidente scaturisce qualora una o più parti - anche se formalmente dovrebbero perseguire lo stesso interesse, quindi evidenziando una posizione unitaria - si trovano in una situazione di divergenza. In alcuni casi risulta diversamente fisiologica tale dinamica nel mercato finanziario, viste, naturalmente, le finalità differenti di intermediari e clienti insita nello scopo di lucro del primo. A ben vedere, in qualsiasi tipo di contratto multilaterale del diritto comune (art. 1321 c.c.) la discordanza di interessi tra le due parti del contratto è manifestata. Si pensi a titolo squisitamente esemplificativo a qualunque contratto di compravendita nella fase di determinazione del prezzo, delle modalità di pagamenti, ecc. In quel caso, infatti, il canone di comportamento è semplicemente la correttezza e la buona fede. Secondo alcuni addirittura il contratto nel diritto privato svolge proprio la funzione di «strumento di composizione dei conflitti di interesse tra privati…».[118]

All'interno di questa situazione potenzialmente pregiudizievole si racchiudono una serie di comportamenti opportunistici in deroga all'interesse comune. Il tema è emerso con forza in seguito alla recente crisi finanziaria, in cui sono affiorate condotte degli amministratori ad elevato grado di rischio, in maniera opposta a quanto astrattamente ci si potesse aspettare. Operazioni ad elevato rapporto rischio-rendimento, infatti, nella logica di diversificazione sembrerebbero più vantaggiose per i partecipanti al capitale di rischio, ma le inique politiche di remunerazione hanno generato questa situazione controversa.[119]

Specificatamente al caso di esponenti aziendali degli intermediari finanziari bancario, la dottrina straniera individua almeno due macrogruppi di casistiche di situazioni opportunistiche, utilizzando l'espressione in lingua originale queste sono: le *self-dealing transactions* e le *misappropriation*. Entrambe le fattispecie

---

p. 19.

[117] Concetti molto noti in economia introdotti da FAMA, JENSEN, *Agency Problems an residual claims* in *Journal of Law and Economics,* 1983, vol. 26, 2, p. 327 ss.

[118] Così SCOGNAMIGLIO R., *Contratti in generale,* Milano, 1980, p. 14.

[119] V. *supra,* par. 2.5.

violano il dovere di fedeltà, ma nel primo caso il comportamento opportunistico si veicola attraverso una relazione negoziale amministratore-società, nel secondo il comportamento distrattivo si materializza in un vantaggio improprio dell'amministratore nello svolgimento delle proprie attività.[120] Più caratteristico e diffuso nelle banche ad oggetto dello scritto è sicuramente il primo caso,[121] in cui l'amministratore in situazione conflittuale induce la banca che rappresenta a scelte che non massimizzano il profitto, bensì risultano viziate da interessi personali.[122]

La situazione tipica di conflitto di interesse vi è infatti qualora un esponente - mosso da interessi particolari e diversi da quelli degli altri componenti degli organi aziendali - si trovasse nella situazione per cui il suo agire fosse a beneficio di un socio cooperatore specifico. La storica vocazione territoriale di queste banche. che ha visto nella sinergia con le PMI una fonte di vantaggio competitivo, in questo caso diventa situazione critica. L'integrazione tra questi due soggetti di dimensione minore ha necessariamente molto spesso comportato situazioni partecipative delle piccole realtà imprenditoriali nel capitale sociale delle banche in parola. Risulta molto evidente che il legame provoca una comune esigenza socio-economica nella zona di riferimento che - se non correttamente presidiata - può inficiare le scelte bancarie di sana e prudente gestione.[123] Dal punto di vista fattuale, tale situazione si è manifestata con affidamenti deliberati non puramente con la logica del merito del credito, bensì spesso deviati da interessi personali. In questa sede, è interessante osservare come la profonda conoscenza della clientela di queste banche locali sia contemporaneamente una delle principali fonti di vantaggio competitivo e una delle cause di inefficienza di *governance*.

---

[120] Sul tema, ancorché nello scritto si faccia esplicito riferimento al caso delle s.p.a BARACHINI, *L'appropriazione delle* corporate opportunities *come fattispecie di infedeltà degli amministratori di s.p.a.,* in *Il nuovo diritto delle società - Liber amicorum Gian Franco Campobasso*, ABBADESSA, PORTALE (diretto da), Torino, 2007, p. 604 ss.

[121] In questo elaborato si fa riferimento in particolare a questo macrogruppo. La scelta è resa necessaria dall'ampiezza del tema e la mancanza di una puntuale definizione che ne delimiti i confini. In questo modo quindi non si prendono in considerazioni le situazioni di conflitto di interesse nei rapporti tra intermediari e clienti, inerenti ai prodotti del mercato finanziario.

[122] Nel proseguo dell'elaborato si farà sempre riferimento a questo gruppo di conflitto di interesse, in quanto più tipico del caso delle BCC e più influenzate dalla riforma del credito cooperativo.

[123] Sull'argomento PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa,* cit., p. 68.

I fatti di cronaca hanno poi dimostrato anche un altro problema scaturito da situazioni di conflitto di interesse: i rapporti tra banche e società controllate da amministratori della banca stessa. Non sono necessari ulteriori approfondimenti per cogliere l'elevato rischio di deviazione dell'*agere* bancario rispetto agli interessi sociali-bancari. Quest'ultima criticità indicata rappresenta un aspetto particolare del conflitto di interesse degli esponenti bancari e trova giuridica collocazione nel Testo Unico Bancario (art. 136 TUB). L'articolo citato tratta la disciplina delle obbligazioni assunte dai propri esponenti con la banca di riferimento. Dopo una lunga serie di modifiche, nella formulazione attuale viene ristretta la libera operatività con l'utilizzo di determinati *quorum* deliberativi, specificatamente il più elevato possibile: l'unanimità, «con l'esclusione del voto dell'esponente interessato», come precisato dal legislatore con l'art. 1, comma 48, lett. *a),* d.lgs. 12 maggio 2015, n. 72.

La situazione contraria - ovverosia l'attività di rischio tra banca e soggetti «che possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza sulla gestione della banca o del gruppo bancario nonché dei soggetti a essi collegati» - è presente in un altro punto della fonte primaria (art. 53, co. 4, TUB). La Banca d'Italia deve cioè definire condizioni e limiti per l'assunzione di queste obbligazioni, fatto salvo l'obbligo di astensione dell'amministratore in situazione di conflitto di interesse.

Se queste due citate rappresentano regole specifiche per gli intermediari bancari, rimangono naturalmente valide le previsioni del diritto comune sugli interessi dell'amministratori.[124] Il legislatore su questo tema (art. 2391 c.c.) nel 2003 è intervenuto, introducendo nell'ordinamento la *disclosure* del fenomeno, un approccio che i fatti hanno dimostrato essere deficitario.

La modifica normativa - perfettamente in linea con il rinnovato approccio della vigilanza di tipo prudenziale - era caratterizzata da una elevata flessibilità che, nella logica del regolatore, avrebbe dovuto ben integrarsi da un lato con la trasparenza e dall'altro con un'efficace realizzazione degli obiettivi economici. L'impresa bancaria però - riprendendo le stesse categorie di imprese sorte in seguito alla riforma del diritto societario - fa parte delle cosiddette "società grande

[124] Con la riforma del diritto societario anche la rubrica dell'articolo citato fu soggetta a modifica passando da «conflitto di interessi» a «interessi degli amministratori».

impresa".[125] In quanto tale, la banca risulta catalizzatrice di interessi di tanti soggetti, tra i quali i partecipanti al capitale di rischio, che si sono dimostrati poco partecipi e informati nelle scelte gestorie. La partecipazione fu caratterizzata da assemblee numerose (soprattutto nelle BCC), spesso disinteressate alla *governance* e passivamente presenti nelle delibere assembleari, manifestando una realizzazione della partecipazione democratica diretta solo apparente.[126] Probabilmente sta in questo aspetto il palesato insuccesso dell'approccio, il quale si è nei fatti dimostrato poco invasivo per gli intermediari, ma allo stesso tempo «non sufficientemente protettivo per gli interessi di rango superiore potenzialmente pregiudicati e protetti dall'ordinamento».[127]

In aggiunta a ciò, amplificando la situazione difficoltosa, si rinviene il sempre più critico problema dell'educazione finanziaria che contraddistingue la popolazione italiana. La poca conoscenza - manifestata anche con la mancata partecipazione - ha inequivocabilmente passivamente permesso le situazioni conflittuali. La scarsa idoneità degli investitori di comprendere la complessità finanziaria collide poi con un'etica finanziaria molto bassa nei mercati finanziari, ravvisata in diversi scritti anche prima della riforma societaria citata.[128]

In seguito a queste premesse e spinto dall'opinione pubblica, il legislatore ha scelto di abbandonare le soluzioni improntate sulla logica della trasparenza, puntando a scelte di vigilanza di tipo strutturale. Seguono queste logiche la recente tendenza a riformulare l'interesse sociale settoriale in modo istituzionalizzato. Il cambio di paradigma organizzativo-societario ha avuto nella direttiva "CRD IV" la spinta iniziale. Nella riconversione nell'ordinamento italiano troviamo esplicita evidenza di ciò sia negli orientamenti EBA,[129] così come nelle disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia.[130] L'obiettivo cioè è quello di potenziare l'influenza

---

[125] Con tale definizione si sta facendo riferimento alle categorie di imprese sorte in seguito alla riforma del diritto societario del 2003.
[126] Di questa opinione SABBATELLI*, Bcc: requisiti degli esponenti aziendali,* in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, suppl. al n. 4, p. 196.
[127] Così SACCO GINEVRI, *Il conflitto di interessi nella gestione delle banche*, cit., p. 57.
[128] Sull'argomento CAPRIGLIONE*, Etica della finanza e finanza etica*, Bari, 1997 p. 61 ss., o più recentemente CONTE*, La responsabilità sociale dell'impresa. Tra diritto, etica ed economia*, Bari, 2008, p. 7 ss.
[129] Cfr. EBA, *Guidelines on Internal Governance*, (27 settembre) 2011, disponibili al sito: *https://eba.europa.eu/-/the-eba-has-published-today-its-guidelines-on-internal-governance-gl44.*
[130] Cfr. BANCA D'ITALIA, Disp. vig. cit., Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione IV, p. 246 ss.

della vigilanza e degli organi aziendali nelle scelte organizzative e gestionali, quasi inibendo il potere di influenza dell'assemblea.[131]

Su questo punto è interessante osservare che tale accadimento sembra rovesciato nella logica del gruppo bancario cooperativo, in cui non solo l'assemblea, ma l'intera banca del gruppo appare svuotata del proprio potere, subendo una sorta di eterodirezione della banca capogruppo. La *holding,* come più volte ricordato, anche in questo caso funge da *longa manus* della vigilanza. La dinamica complessiva risulta ancora più palese nelle scelte del legislatore nella riforma del credito cooperativo. Come si è potuto vedere nei precedenti paragrafi, all'interno del gruppo bancario cooperativo la suddetta transizione si manifesta sia in materia gestoria che, soprattutto, in quello di governo societario. La situazione critica di questo particolare tipo di gruppo - più marcata rispetto a un gruppo societario o bancario - è dovuta al fatto che la partecipazione delle BCC risulta di fatto obbligatoria e di conseguenza lo è anche l'influenza subita. Un'impostazione di questo tipo ha il dichiarato obiettivo di prevenzione del rischio di conflitto di interessi. L'orientamento attuale di vigilanza mira infatti a ridurre la possibilità da parte di qualche *shareholders* (nel caso specifico: socio cooperatore) più influente di condizionare le scelte di componenti degli organi con funzione di supervisione strategica e di gestione.

Nel gruppo bancario cooperativo il potere rilevante della capogruppo di influenza nel meccanismo di nomina delle banche affiliate potrebbe giocare un ruolo importante nel superare questa fonte di cronica inefficienza di *governance* delle BCC. Anche su questo tema, con la riforma del credito cooperativo, il legislatore prova a superare la macchia del conflitto di interessi con un ritorno a una vigilanza di tipo strutturale.[132]

L'incisività della legislazione per prevenire le situazioni di conflitto di interesse, in questo caso, si materializza in diversi modi. Innanzi tutto, i principi e i requisiti espressamente previsti dalle "Linee Guida BCE"[133] impongono anche alle banche del gruppo bancario cooperativo di ricercare le migliori figure possibili nei

---

[131] Sull'argomento SACCO GINEVRI, *Il conflitto di interessi nella gestione delle banche*, cit., p. 48.

[132] Oramai tutta la letteratura è concorde in questa transizione, tra gli altri BRESCIA MORRA, *Le forme della vigilanza*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Padova, 2015, p. 187 ss.

[133] V. *supra,* par. 2.3 e 2.4.

ruoli chiave. Su questo punto, però, alcuni commentatori hanno ravvisato una discrepanza tra quanto richiesto dalla BCE e ciò che è invece previsto sul testo provvisorio delle disposizioni attuative del MEF sui requisiti degli esponenti aziendali.[134] Nel trattare l'indipendenza di giudizio non si contempla in alcun modo il tema del conflitto di interesse per le banche di minori dimensioni, come le BCC. Il tema dell'indipendenza perciò - centrale anche nell'orientamento dell'Eba con l'Esma - è stabilito con un elevato grado di dettaglio, anche mediante l'utilizzo di forme tabellari,[135] ma sembra non cogliere la specifica urgenza per le BCC al centro dell'elaborato.

In questa fase cruciale, per superare le situazioni pregiudizievoli, diviene ancora più decisivo il ruolo della capogruppo viste le prerogative in tema di nomina. Questa infatti ha la possibilità di contribuire al superamento dell'annosa problematica attraverso la composizione di *governance* propria da un lato, ma anche - utilizzando gli strumenti di nomina e revoca - quelle delle banche affiliate. Per quanto riguarda il primo caso, gli organi con funzione di gestione, supervisione strategica e controllo saranno formati dalle «migliori risorse esterne ed interne al credito cooperativo, a prescindere da dove esse siano allocate e a prescindere dall'incarico o funzione che esse rivestano».[136] Queste considerazioni, ancorché sembrerebbero di semplice buon senso, risultano ora stabilite dalla normativa secondaria, dunque inderogabili. Le disposizioni di vigilanza sanciscono che il criterio ispiratore della nomina degli esponenti degli organi aziendali della capogruppo debba essere il merito. In questo modo, il legislatore ha voluto, attraverso la suddetta previsione, ottenere una composizione meritocratica e formata da componenti delle BCC che si sono rilevate più virtuose.

La capogruppo - nello svolgimento del riconosciuto ruolo di figura intermedia tra le BCC del territorio e la vigilanza - deve, attraverso gli incisivi poteri di nomina e revoca degli esponenti delle banche affiliate, prevenire il rischio di conflitto di interesse nelle banche della rete. Con il passaggio dal modello

---

[134] Su tutti BINDELLI, *Bcc, come cambieranno le nomine degli amministratori,* in rivista *on-line Formiche*, 11 settembre, 2017.
[135] V. BCE, *Linee guida, Guida alla verifica dei requisiti di professionalità e onorabilità,* Maggio, 2018*,* "Prefazione", p. 18 ss., reperibile al sito: *http://www.dirittobancario.it/news/corporate-governance/esponenti-bancari-aggiornate-le-linee-guida-bce-sulla-verifica-dei-requisiti-di-professionalita.*
[136] Così BINDELLI, *La governance dei gruppi bancari cooperativi,* cit., p. 7.

cooperativo-federale alla realtà di gruppo, l'onere del presidio del suddetto rischio inevitabilmente trasla al soggetto con funzione di direzione e coordinamento. La soluzione del novello strumento di prevenzione inevitabilmente si sposta nelle facoltà della capogruppo, la quale deve ora mettere in atto tutti gli strumenti possibili per presidiare il rischio, attraverso, tra gli altri, di un attento e costante monitoraggio delle dinamiche delle banche affiliate.

Secondo l'opinione di chi scrive, la decisione individuata dal legislatore di spostare il baricentro del potere lontano dal territorio di riferimento potrebbe avere esiti differenti. Il rimedio posto parrebbe giocare sulle distanze tra territorio e centro di potere, partendo dalla situazione di fatto per cui, molto spesso, nelle BCC si sono manifestati non equilibrati rapporti tra gli amministratori e il territorio di competenza. Tale disequilibrio, causato da interessi personali tra amministratori e imprenditori locali, per esempio nei casi di affidamenti, hanno contribuito a rendere problematica la situazione patrimonio-reddituale delle citate banche locali. Dando per acquisito che il potere di scelta degli amministratori è complessivamente più nelle mani della capogruppo che delle BCC, la *ratio* delle nuove disposizioni risulta essere quella di affidare questa decisione così importante alla capogruppo, un soggetto che «non dovrebbe essere influenzato da quelle contaminazioni localistiche».[137]

L'ampio potere di nomina della banca di vertice risulta in questo modo, secondo chi scrive, strumento di gestione della situazione pregiudizievole, nel caso di esponenti che già occupano un ruolo nelle BCC. Ci si riferisce alla possibilità di rimuovere un consigliere la cui carica sia contraria alla sana e prudente gestione, ponendo rimedio alla situazione in conflitto. La stessa ingerenza nella nomina può rappresentare, allo stesso tempo, un argine alla futura problematica attraverso una vera e propria selezione iniziale, che si manifesta nella consultazione preliminare e nella possibilità, nei casi motivati, di nominare direttamente i membri degli organi sociali. La capogruppo diventa cioè una garanzia di imparzialità rispetto alle logiche locali.

Dall'altro lato però, il nuovo meccanismo di nomina di capogruppo e banche affiliate produce nuovo rapporto di poteri creatosi con la riforma della materia che inaugura nuove fonti di potenziali conflitti di interessi. Come analizzato in altri

[137] Così BODELLINI, *Localismo e mutualità nel nuovo gruppo bancario cooperativo,* cit., p. 7.

paragrafi,[138] innanzi tutto l'introduzione di una nuova figura - per di più non in forma cooperativa – necessita di un nuovo equilibrio da individuare tra interessi di tipo pubblico (ogni banca), a prevalenza mutualistici (BCC) e prettamente imprenditoriali (capogruppo). Si verifica cioè una gestione delle BCC sacrificata a favore di interessi della capogruppo, che è centro di potere di interessi che potrebbero non essere riconducibili a quelli della categoria.[139]

Prudentemente, gli organi al vertice del gruppo bancario cooperativo dovranno prestare particolare attenzione a questi tipi di potenziali di conflitto di interesse, accentuato in virtù del rapporto partecipativo e di controllo che lega i diversi soggetti, il quale determina esponenti che rivestono allo stesso tempo anche l'incarico presso le BCC. Quest'ultimi indubbiamente si trovano in una palese potenziale situazione di conflitto, rivestendo ruoli di responsabilità sia nella banca affiliata che nella capogruppo. Il novello processo di nomina dei membri degli organi con funzione di amministrazione e controllo della *holding*, stabilendo per legge esponenti con ruoli diversi in banche con obiettivi differenti, produce di conseguenza l'esposta criticità.

Ancorché tale risorse rappresentino l'eccellenza in termini di requisiti e di imprenditorialità - visto che tali soggetti vengono indicati secondo logiche meritocratiche - sulla base di quanto previsto dalle disposizioni di vigilanza, la problematica rimane e va presa in considerazione. Alcuni commentatori, per la gestione del conflitto di interessi che caratterizza il nuovo assetto bancario cooperativo, hanno individuato come soluzione l'affidamento di incarichi di direzione, coordinamento e controllo, oltre che quello cruciale di pianificazione strategica, ai soli amministratori indipendenti e all'amministratore delegato.[140] Nel citato modo gli esponenti in potenziale conflitto di interessi svolgerebbero solo il controllo spettante a qualsiasi amministratore (art. 2392 c.c.), senza incarichi gestionali. L'idea esposta, secondo chi scrive abbastanza estrema, sembra risolutrice del problema ad oggetto, ma produrrebbe un quasi totale azzeramento della rappresentanza cooperativa nella capogruppo, con il rischio concreto di

[138] V. par. 3.3 per quanto riguarda le finalità della capogruppo e gli scopo mutualistici e il par. 3.2 per quanto riguarda gli interessi e l'autonomia delle BCC.
[139] Sull'argomento SACCO GINEVRI, *Il conflitto di interessi nella gestione delle banche,* cit., p. 163.
[140] Di questa idea BINDELLI, *La governance dei gruppi bancari cooperativi*, cit., p. 9.

deviazione dallo spirito localistico. La stessa ipotesi sembra anche essere sconfessata dalla recente previsione della regola della "metà più due" (art. 37-*bis*, co. 2-*bis)* recentemente introdotta, che non garantirebbe un'agevole decisione sui temi.

Sicuramente, in definitiva, l'impianto generale introdotto sembra poter ridurre le possibilità degli esponenti delle banche affiliate di poter attuare comportamenti pregiudizievoli. Indubbiamente l'esteso potere di nomina della capogruppo «dovrebbe agevolare la scelta di soggetti scevri da condizionamenti o pressioni "ambientali"».[141] Allo stesso tempo però - per rendere efficace l'impianto teorico - sarà decisivo l'attività di prevenzione della capogruppo mediante «l'attivazione di efficaci processi di prevenzione e gestione»[142] soprattutto per la presenza di quei soggetti che ricoprono contemporaneamente ruoli nella *holding* e in una banca affiliata.

3.5 *(Segue) Altre fonti di inefficacia della* governance

Tra gli obiettivi della riforma delle BCC rientra indubbiamente il superamento della macchia dell'inefficacie *governance* delle componenti del gruppo. Le inefficienze espresse sono state più volte ribadite dalla Banca d'Italia nelle pubblicazioni inerenti alla vigilanza, in particolare attraverso gli interventi del Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria dello stesso istituto. Le così definite «debolezze insite nel relativo modello di *governance*»[143] non sono relative al solo conflitto di interesse, ma riguardano anche altri aspetti quali il cumolo degli incarichi degli amministratori, la loro competenza e remunerazione oltre che - come osservato dalla Banca d'Italia nello svolgimento della vigilanza ispettiva - una «scarsa dialettica all'interno dei *board* e assenza di effettivi contrappesi alle figure

[141] Così BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, cit., p. 219
[142] Sottolinea il punto SABBATELLI*, Bcc: requisiti degli esponenti aziendali,* cit., p. 196, che specifica come questo al momento non avvenga.
[143] Così BARBAGALLO, *Banche e Vigilanza in Europa: il quadro attuale e le prossime sfide*, intervento III° Forum Fisac CGIL Nazionale Banche e Assicurazioni, 20 settembre, 2016, p. 12, disponibile al sito: *http://www.dirittobancario.it/news/vigilanza-bancaria-e-finanziaria/banche-e-vigilanza-europa-punto-carmelo-barbagallo-capo-vigilanza-banca-d-italia.*

apicali».[144] Molte di queste fonti di inefficacia, nella logica del legislatore, dovranno essere superate con l'entrata in vigore a pieno regime della riforma del credito cooperativo, in particolare con rifermento al nuovo meccanismo di nomina degli esponenti del gruppo.

É opinione diffusa che, complessivamente, un'ampia serie di problematiche organizzative abbiano causato una situazione totale di cattiva gestione che necessariamente ha indebolito i dati economici delle BCC. I risvolti sul bilancio, ancorché probabilmente la conseguenza più evidente e concreta, non rappresentano l'unica problematica scaturita. Alcuni noti commentatori hanno anche individuato in queste carenze di efficienza una delle più importanti barriere per l'attrazione di capitale diverso da quello del territorio di riferimento.[145] Già prima della riforma del credito cooperativo, vi era il generale auspicio ad intervenire su questo punto, giustificato proprio dall'idea che inevitabilmente una cattiva gestione non può che compromettere lo sviluppo economico di una banca, soprattutto se locale.

Sanare questa disfunzione cronica significherebbe aumentare l'apprezzabilità delle partecipazioni di questi intermediari finanziari, cruciale in un momento storico in cui la pressione sul sistema bancario italiano è elevata, con le difficoltà patrimoniali che coinvolgono le BCC che si traducono in una necessaria loro capitalizzazione (uno dei motivi principali di riforma del sistema). Il mercato necessariamente vedrebbe favorevolmente un'organizzazione trasparente e sarebbe incentivato nell'investimento. Secondo chi scrive, ma l'opinione è diffusa, intervenire su questi aspetti produrrebbe benefici, tanto quanto l'auspicato superamento dei vincoli normativi in tema di partecipazione del capitale (art. 34 TUB). L'assunto alla base di questa riflessione è che per attrarre gli investimenti diviene necessaria sia una regolamentazione che lo permetta - o meglio ancora che lo incentivi – ma sono importanti anche le caratteristiche del soggetto da finanziare, osservabili attraverso un'analisi che le società di consulenza

---

[144] Così BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, intervento presso sede della federazione delle cooperative Raiffeisen, 12 febbraio, 2015, p. 7, reperibile al sito: *https://www.bancaditalia.it/media/notizia/intervento-di-carmelo-barbagallo-su-banche-locali-e-di-credito-cooperativo-e-vigilanza-europea/.*

[145] Tra gli altri PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, cit., p. 68.

definirebbero "fondamentale". Migliorare l'organizzazione e la trasparenza può permette di accrescere il valore di mercato attuale (il cosiddetto valore *AS-IS*), riducendo la differenza con il valore massimo potenziale riconoscibile dal mercato.[146]

Come osservato dalla Banca d'Italia, al centro delle inefficienze della *governance* vi è la figura dell'amministratore delle BCC che - con un gioco di estrema sintesi - risulta con troppi incarichi, iniquamente remunerato e spesso poco competente. Tutte le carenze indicate trovano nel nuovo meccanismo di nomina degli esponenti del gruppo bancario cooperativo e nei rinnovati requisiti degli esponenti delle possibili fonti di miglioramento.

Il tema del cumolo degli incarichi è uno degli elementi (l'unico quantitativo) utilizzati per valutare se il tempo dedicato da un esponente aziendale è in linea con la funzione svolta. Quanto indicato rappresenta, infatti, un requisito previsto per l'esponente aziendale (art. 26, co. 2, TUB) che deve essere valutato sulla base anche di rilevazioni qualitative. Specifico del caso delle BCC ci sono alcuni elementi che la vigilanza europea indica come suscettibili di considerazione.[147] Secondo chi scrive, probabilmente la ridotta articolazione organizzativa, associata a una scarsa tendenza alla delega degli amministratori dovrebbe portare, nella logica del legislatore, a una richiesta elevata di tempo dedicato alla funzione per far sì che il requisito venga rispettato.

Al fine di svolgere la valutazione della disponibilità di tempo però, risulta centrale porre un limite agli incarichi, assumendo la naturale proporzionalità tra numero di ruoli differenti e quantità di ore a disposizione per poter al meglio svolgere i compiti affidati. La fattispecie risulta rilevante ai fini di questo scritto per la compresenza di incarichi «assunti presso le strutture associative-federative e le banche di secondo livello di ruoli»,[148] ma anche per quelli presso le banche affiliate e la capogruppo (i nuovi soggetti del rinnovato sodalizio cooperativo).

L'aspetto indicato è codificato dalle disposizioni di legge o statutarie, ma risulta innovato con il recepimento della CRD IV. Con riferimento al primo

---

[146] Si sta facendo riferimento al noto modello sul modello del pentagono McKinsey per la valutazione di società, COPELAND, KOLLER, MURRIN, *Valuation: measuring and managing the value of companies*, Wiley, 1990, p. 20 ss.
[147] Cfr. BCE, *Linee guida,* cit., p. 20.
[148] Così Bindelli, *La governance dei gruppi bancari cooperativi*, cit., p. 6.

macrogruppo sono rilevanti le limitazioni previste dal Codice Civile, che prevedono la possibilità per una società, attraverso lo statuto, di fissare dei limiti e dei criteri per il cumolo di incarichi (art. 2399, co. 3, c.c.) e di determinare le cause di revoca dal ruolo di amministratore (art. 2390 c.c.). La seconda previsione del diritto comune citata specifica che gli amministratori di società non possono esercitare un'attività concorrente, così come essere soci illimitatamente responsabili in società della concorrenza, né tantomeno ricoprire la stessa carica di amministratore (o direttore), salvo l'autorizzazione dell'assemblea. Di identica portata, ma specifica degli esponenti operanti nel mercato finanziario o del credito, è quanto previsto dal decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Il così denominato decreto-legge "Salva Italia" introduce il divieto, da parte di «titolari di cariche negli organi gestionali, di sorveglianza e di controllo e ai funzionari di vertice di imprese o gruppi di imprese» (art. 36) operanti nel citato mercato, di assumere o esercitare le stesse cariche in intermediari concorrenti. L'identico testo di legge specifica che è definita concorrente un'impresa che svolge la propria operatività in uguale posizione geografica con riferimento allo stesso tipo di prodotto.

A queste previsioni vincolanti, con il recepimento della CRD IV - come indicato nelle linee guida della BCE - se ne aggiungono altre per le banche *significative*. Lo schema del ministero dell'economia posto in consultazione, da questo punto di vista, sembra riprendere la stessa regola. La direttiva europea ha fissato perciò un limite al numero di "incarichi" che un consigliere può ricoprire: «un incarico di amministratore esecutivo con due incarichi di amministratore non esecutivo oppure quattro incarichi di amministratore non esecutivo».[149] Una delle due eccezioni previste esula dal rispetto della regola gli incarichi multipli ricoperti all'interno dello stesso gruppo (viene conteggiato come un solo incarico: cumulo privilegiato).

Dalla rapida lettura di tutta la normativa di riferimento in tema di cumulo di incarichi, sembra evidente che i due casi specifici del gruppo bancario cooperativo non vengano condizionati. La compresenza di un incarico in una federazione oltre

[149] Cfr. BCE, *Guida alla verifica dei requisiti di professionalità e onorabilità,* par. 4.4 "Disponibilità di tempo", p. 18.

che in una BCC risulta permessa ed evidenziata da diverso tempo[150]. Allo stesso modo la compresenza in organi decisionali del partecipante e partecipato del gruppo è possibile,[151] in quanto rientrante tra le eccezioni previste dalla normativa europea.

Con l'introduzione della riforma del credito cooperativo, il ruolo delle federazioni appare svuotato a favore della figura egemone della capogruppo. In seguito a questa considerazione, si può senza riserva decretare il venir meno del problema del cumolo di incarichi, visto che la rilevanza delle federazioni locali è ridotta e di conseguenza l'incertezza derivante anche un possibile conflitto d'interesse risulta privata di fondamento. Nel secondo caso, sulla base dell'idea organica di gruppo del legislatore, si è voluto dare centralità all'impianto organizzativo con la compresenza di esponenti delle BCC nella capogruppo. In questo caso, dunque non solo non vi sono limiti nel cumolo di incarichi tra partecipante e partecipata, ma anzi diviene obbligatorio per la capogruppo attingere alle migliori figure delle banche del territorio. Le regole riguardanti il meccanismo di nomina dei componenti degli organi con funzione di supervisione strategica, dunque, prescrivono obbligatoriamente la commistione tra esponenti di soggetti controllati e controllanti, probabilmente in considerazione del ridotto rischio di produrre inefficacia. Il nuovo meccanismo di nomina prevede espressamente la condizione che i migliori esponenti delle BCC, in base agli indicatori di rischio-rendimento, debbano – se selezionati dalla capogruppo – ricoprire ruoli di consiglieri negli organi sociali di vertice, senza abbandonare il precedente incarico nelle banche affiliate.

Oltre alle criticità inerenti al cumulo degli incarichi e l'aspetto del conflitto di interessi, sviluppato nel paragrafo precedente, la situazione che caratterizza molte BCC è dominata da un problema di competenza dei propri amministratori rispetto anche al meccanismo di remunerazione.[152] Le spesso scarse qualità manageriali e personali degli esponenti delle BCC che caratterizzava il recente passato sembra oramai destinato a un superamento. La somma tra i nuovi requisiti previsti dalla legislazione europea - naturalmente validi anche per le componenti

[150] Recentemente SABBATELLI, *Bcc: requisiti degli esponenti aziendali,* cit., p. 200.
[151] Ancorché permessa, come visto nel paragrafo precedente, la situazione è da tenere sotto osservazione per quanto riguarda la possibilità di conflitti di interesse.
[152] Tra gli altri BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa,* cit., p. 199 ss.

del gruppo bancario cooperativo - e le nuove prerogative in tema di nomine della capogruppo potrebbero andare nella direzione meritocratica. Appare chiaro infatti che l'attribuzione di elevati poteri al vertice dell'organigramma - per ciò che concerne l'individuazione dei componenti degli organi aziendali delle banche della rete territoriale - «dovrebbe agevolare la scelta di soggetti in possesso di adeguate competenze professionali…, aumentando per tal via la qualità della *governance*».[153] La stessa riforma sembra dare un contributo positivo sulle competenze diffuse nel gruppo bancario cooperativo, non solo nelle BCC della rete, ma anche al vertice, in base a quanto reso necessario dal processo di nomina degli esponenti della capogruppo. La stessa, infatti, avrà l'onere di ricercare le migliori risorse, su base meritocratica, sia all'interno (principio del *risk based* rispetto agli esponenti delle banche affiliate) che all'esterno (consiglieri indipendenti).

Prima di tali previsioni diversi commentatori, anche interni al credito cooperativo,[154] ravvisavano il concreto dubbio che la commistione di così tante inefficienze producesse un complessivo meccanismo di nomina premiante l'esponente bancario poco preparato rispetto a quello più meritevole.[155] Questa situazione non fu sanata nemmeno con le novità introdotte agli statuti-tipo nel 2011 (art. 33, statuto) con le quali il mondo cooperativo aumentò i requisiti necessari in termini di esperienza e competenza per ricoprire cariche di vertice.[156]

Nell'impianto cooperativo pre-riforma infatti, era diffusa questa viziosa pratica, in modo da poter ottenere direttori generali forti, con elevato grado di accentramento verticale di potere. Tale cattiva abitudine rappresentava una chiara deviazione rispetto ai principi che devono ispirare la *governance* bancaria,[157] a titolo esemplificativo si pensino alle competenze diffuse e diversificate richieste

---

[153] *Ivi*, p. 219.

[154] Si pensi ad esempio all'opinione del Vicepresidente della BCC di Civitanova, BINDELLI, *La governance dei gruppi bancari cooperativi*, cit., p. 6 ss.

[155]Su tale argomento si vedano i dati e le elaborazioni sui processi di autovalutazione delle banche di BANCA D'ITALIA, *Analisi dei risultati e dei processi di autovalutazione*, novembre 2013, consultabile al sito: https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/analisi-sistema/analisi-assetto-governo/analisi_autovalutazioni, in cui si osserva che le banche hanno più margine di miglioramento soprattutto per quello che riguarda la presenza di professionalità adeguate alle dimensioni e all'operatività degli intermediari (19% delle banche);

[156] Sull'argomento TILLI, *Guida alla normativa delle Banche di Credito Cooperativo,* Roma, 2012, p. 51.

[157] V. *supra,* par. 2.5.

dalla normativa secondaria. In un contesto di ampio accentramento al vertice, appare legittima la rilevazione di scarsa dialettica all'interno degli organi aziendali. I *board* si caratterizzano spesso così dall'illusione della partecipazione, in realtà viziata dai cosiddetti meccanismi di gruppo.[158]

Per definizione i due temi (accentramento e dialettica interna) si autoescludono, producendo diversi svantaggi che inevitabilmente impattano sui risultati economici. Gli studi di organizzazione aziendale evidenziano diverse criticità in un approccio simile, soprattutto in termini di sovraccarico del vertice (priorità dei problemi), lentezza di risposta, bassa coincidenza fra problema e informazioni, ma anche scarsa motivazione degli altri esponenti aziendali.[159] La *governance* delle BCC in questo modo prosegue la tendenza tutta italiana di un elevato accentramento.[160] Una relazione economica tra due soggetti dominati da figure apicali forti genera situazioni pericolose e potenzialmente contrarie alle regole di buon governo.

La situazione consolidata di soggetti centrali con elevati potere è stata resa possibile anche da un generale disinteressamento della gestione della società da parte dei soci. Come diversi commentatori hanno evidenziato, tale ignavia della base sociale è tipica nelle realtà bancario-cooperative per via del cosiddetto "modello BCC", che determina l'assenza di incentivo ad avere un'ampia partecipazione (peraltro limitata), visto il noto principio del voto capitario.[161] Sembra del tutto evidente che - ancor di più se a questo si aggiunge il limite alla distribuzione dei dividendi – il consiglio agilmente si ritrova, in modo naturale, in una posizione di potere, a discapito dell'assemblea. Da questo punto di vista, il

---

158 Il riferimento principale è al tema del c.d. *groupthink* ROSSANO D., Diversity *e parità di genere: il contributo delle scienze psicologiche nell'analisi della normativa sulla composizione dei* boards, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2015, p. 256 ss., il quale specifica che questo tipo di atteggiamento si rileva «in presenza di gruppi che, pur di preservare la coesione tra i propri componenti, finiscono per pregiudicare la fase della discussione sugli argomenti sottoposti al loro vaglio; da qui la circostanza che le decisioni adottate non siano, sul piano delle concretezze, frutto di un genuino confronto tra i membri».

159 Tra gli altri ISOTTA (a cura di), *La progettazione organizzativa*, Padova, 2011, p. 8 ss.

160 Un recente studio ha dimostrato che in un campione omogeneo di PMI circa nel 95% dei casi i processi decisionali sono accentrati nelle mani del CEO o dei soggetti che controllano l'impresa, CORSI, MIGLIORI, *Le pmi italiane: governance, internalizzazione e struttura finanziaria, profili teorici ed evidenze empiriche*, Milano, 2017, p. 91.

161 Sull'argomento BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa,* cit., p. 188 ss., il quale, per via di prassi e consuetudini consolidate, peraltro sottolinea il mancato uso di strumenti già previsti che potrebbero aiutare a limitare la criticità, quali la delega del voto in assemblea, il voto per corrispondenza o la possibilità di assemblee separate.

potere di nomina e revoca in capo alla capogruppo – che si aggiunge al ruolo già centrale nell'ambito della verifica delle ammissioni dei soci (principio della porta aperta) – non sembra inficiare positivamente nel superamento di questa defezione. Con la riforma in parola, le caratteristiche negative di quello che è stato definito "modello BCC" risultano addirittura accentuate, attraverso uno svuotamento ulteriore dell'assemblea, che non riveste ormai più centralità sul tema della nomina.

Molte banche locali, dunque, hanno un modello di gestione in chiaro contrasto con quanto consigliato dagli studi economici e con quanto disposto dalla legislazione nazionale bancaria. Su questo aspetto la normativa secondaria stabilisce che i compiti devono essere ripartiti, e ciò deve essere fatto in modo chiaro «evitando concentrazioni di potere che possano impedire una corretta dialettica interna».[162] Le stesse disposizioni secondarie in altri punti,[163] sottolineano poi che tale principio va mantenuto anche nei casi di delega specifica a un singolo esponente aziendale, come può avvenire in un contesto organizzativo di ridotte dimensioni quali sono le BCC. In questo secondo caso, le delibere consiliari devono garantire la discussione, permettendo la facoltà di riformulare proposte o obiezioni.

L'esposta situazione pregiudizievole non risultava sanata neppure con la cessazione del mandato della figura apicale. La dottrina ha infatti evidenziato anche il fenomeno dello scarso *turnover,* pure a livello generazionale.[164] Molto spesso cioè, non era inusuale incontrare dirigenti in carica in modo pluriennale, oppure osservare un'eredità di potere dal padre al figlio con logica quasi monarchica. A questo aspetto si unisce una scarsa capacità attrarre giovani a livelli direzionali, i quali potrebbero risultare preziosi per anticipare le tendenze di un mercato bancario in continuo mutamento.[165] Un organo con funzione di gestione o di supervisione strategica con queste caratteristiche non può dunque che essere caratterizzato da una trasversale opacità, dove il dialogo è rimesso a un ruolo marginale. Queste tipologie di banche, nelle analisi della Banca d'Italia sui processi

[162] Cfr. BANCA D'ITALIA disp. Vig. cit., Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1, Sezione III, par. 1, p. 239.
[163] *Ivi,* p. 241.
[164] Tra gli altri SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, cit., p. 66.
[165] SALVATORI, *Più sistema per la globalizzazione*, Aziendabanca, marzo, 2010, p. 50 ss.

di autovalutazione degli intermediari bancari, ravvisano infatti questa criticità - come gli altri *competitors* ma in modo più incisivo - per quello che riguarda proprio il tema della dialettica interna.[166]

Appare plausibile che la commistione tra i criteri di differenziazione dei requisiti all'interno degli organi aziendali delle banche cooperative del gruppo e la figura con potere decentrato come la capogruppo possano ottenere, complessivamente, dei buoni benefici sul tema ad oggetto della riflessione. Risulta dunque positivo, in questo caso, porre al vertice - con uno spiccato ruolo di direzione e coordinamento - un soggetto caratterizzato da esperienze e culture diverse da quelle territoriali-locali. Il nuovo processo di nomina, formato dalla preliminare fase consultativa e dal necessario parere positivo su ciascun esponente da parte della capogruppo, potrebbe in tal senso interrompere la catena ereditaria per le nuove nomine. Lo stesso riformato processo – tra l'altro semplificabile – dall'altro lato, con il collegato potere di revoca, darebbe la possibilità alla banca con potere di direzione e coordinamento di sospendere dal proprio ruolo soggetti con lunghi e continuati ruoli di vertice.

Addizionalmente al suddetto problema di competenze, le fisionomie delle politiche di remunerazione e incentivazione delle figure al vertice delle BCC hanno contribuito alla nomina di esponenti spesso poco preparati e orientati solo all'ottenimento della remunerazione incentivante. Questa criticità, secondo la maggior parte degli economisti, ha rappresentato una delle cause scatenanti la crisi finanziaria del 2007. Il rapporto causa-effetto si spiega andando ad interrogare la composizione dell'impianto remunerativo del *top management*, che implicitamente era contrario agli obiettivi di sana e prudente gestione.[167] La problematica è di tipo temporale, con il disallineamento tra incentivi (orizzonte temporale di breve periodo) e crescita progressiva sostenibile (logica di medio-lungo termine), ma anche di metodo, con la rilevata sproporzione tra parte fissa e variabile. Questo secondo aspetto risulta molto delicato, poiché ciascuna combinazione tra le due

---

166 Cfr. BANCA D'ITALIA, *Analisi dei risultati e dei processi di autovalutazione*, novembre 2013, consultabile al sito: *https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/analisi-sistema/analisi-assetto-governo/analisi_autovalutazioni*, in cui si sottolinea che nel sistema bancario tra le aree con più margini di miglioramento c'è quella relativa alla circolazione di informazioni e i flussi informativi (circa il 50%).

167 Tra gli altri AMATUCCI, MOLLO, *La remunerazione degli amministratori di banche e di imprese di investimento nella Direttiva 2013/36/ UE*, in *Analisi giur. econ.,* 2014, p. 453 ss.

componenti varia l'equilibrio del *trade-off* tra incentivo all'ottenimento del risultato dell'amministratore e gestione del rischio di comportamenti opportunistici.[168]

Quanto introdotto si è manifestato in politiche di governo ad elevato rischio condotte dagli amministratori per rincorrere gli obiettivi di proprio arricchimento personale. La conseguenza è duplice, una più marginale meramente etico-economica che riguarda la retribuzione degli amministratori al di là del vero merito, l'altra, più sostanziale, riguarda un'amministrazione della BCC ad elevato rischio[169]. Questo tema ha subito una profonda rifondazione dal periodo pre-crisi finanziaria, con diversi interventi sia del legislatore nazionale che comunitario. La materia suddetta ha caratterizzato il recente passato delle BCC, ma non ha dei connotati specifici per questo tipo di soggetto bancario. La regolamentazione bancaria generale risulta dunque totalmente valida anche nel gruppo bancario cooperativo e non viene direttamente influenzata dalla riforma del credito cooperativo.

A conclusione della disamina delle varie fonti di inefficienza del mondo del credito cooperativo, risulta complessivamente fondata l'idea che l'unione dei nuovi requisiti degli esponenti aziendali in corso di recepimento alle nuove regole di nomina (e *governance*) del gruppo bancario cooperativo producano un buon passo in avanti per il superamento di diverse inefficienze croniche delle BCC. Da questo punto di vista infatti, l'accentramento del potere di direzione e coordinamento in seno alla capogruppo, se associati a ottimi meccanismi di presidio del rischio, possono produrre complessivamente un utile strumento di più trasparente gestione locale delle banche affiliate.

---

168 Sull'argomento BOZZI, *La remunerazione manageriale. Lezioni dalla crisi e proposte di riforma*, Milano, 2011, p. 173.

169 Molti rilevanti sull'argomento le riflessioni di CAMBIELLO, MORERA, *Del merito e delle ricompense dei vertici dell'impresa bancaria*, in *Analisi giur. econ.,* n. 2, 2007, p. 410 ss.

Conclusioni

Osservando il nuovo meccanismo di nomina degli esponenti del gruppo bancario cooperativo previsto dal d.l. n. 18 del 2016 e recentemente modificato dal cosiddetto milleproroghe (d.l. n. 91/2018), sono molti gli aspetti che impattano sulla morfologia totale dell'impianto bancario cooperativo.

Come si è argomentato, le diverse fasi danno un contributo, positivo o negativo, al raggiungimento degli obiettivi iniziali della riforma, la maggior parte delle quali caratterizzate dalla centralità della capogruppo. Tale connotazione si manifesta fin dai primi passaggi dell'*iter* di selezione degli esponenti delle BCC, il quale si apre con l'introdotta fase di consultazione preliminare tra le stesse banche aderenti con la banca al vertice, sui candidati al ruolo di consiglieri nelle prime. Significativa è anche poi la possibilità per la capogruppo di semplificare l'intero processo e di – in modo probabilmente più impattante – nominare in fase iniziale direttamente i componenti degli organi delle banche affiliate, fino alla maggioranza degli stessi (art. 37-*bis* TUB) o di revocarli in modo incondizionato in qualunque altro momento (Disp. vig., Parte Terza, Cap. 6, Sezione III, par. 1.2).

Nel provare a svolgere il difficile compito di descrivere in poche righe quanto analizzato, il punto di partenza non può che essere la figura della capogruppo. Come si è avuto modo di vedere infatti, tale figura rappresenta il nucleo centrale del tema ad oggetto per quello che riguarda anche la nomina degli esponenti delle BCC. La configurazione voluta dal legislatore di un soggetto con elevati poteri di direzione e coordinamento del gruppo, da questo punto di vista, sembra centrata, con una società di vertice che, oltre a svolgere l'attività bancaria tipica, svolge il ruolo di figura intermedia tra vigilanza e banche della rete commerciale.

Il limite al potere della *holding* si rinviene in quello delle banche affiliate che, in questo gioco a somma zero, vedono ridursi la propria autonomia sul tema delle nomine. Il principio che ispira l'attività di direzione e coordinamento della banca al vertice – in aggiunta ai criteri civilistici della compensazione e di corretta gestione societaria – è quello della proporzionalità al rischio. Il *risk based approach* si espleta come un canone per l'attività della capogruppo e si manifesta nell'autonomia delle BCC, la quale risulta in questo modo modulata alla rischiosità.

Sul tema al centro della riflessione – tenendo ferme le rilevanti problematiche interpretative – la concretizzazione del sunto teorico auspicato da tutte le parti risulta catalizzatrice di diverse critiche. Le perplessità, volendo utilizzare un eufemismo, si riflettono soprattutto nell'*iter* di selezione delle banche affiliate. Il suddetto criterio di proporzionalità al rischio, infatti, è la determinante guida della facoltà della capogruppo di nominare direttamente gli esponenti aziendali delle BCC, salvo poi osservare un'evidente contraddittorietà nel negare lo stesso canone nel potere di revocare un esponente, in qualunque momento e a prescindere dalla proporzionalità al rischio. Il secondo aspetto evidenziato provoca un elevato ridimensionamento dell'autonomia delle BCC nell'importante fase della nomina, tanto da poter sancire il passaggio di tale potere dall'assemblea - nonostante quanto disposto inizialmente dall'art 33, co. 3, TUB - alla capogruppo.

A parziale bilanciamento della situazione finale, il legislatore è recentemente intervenuto ridefinendo alcuni passaggi dell'*iter* di selezione in chiave meritocratica. Attraverso il meccanismo della lista da presentare alla capogruppo contenente tre candidati al ruolo di consiglieri, le banche del gruppo con classi di rischio migliori sembrano essere state dotate di maggiore autonomia, ma, come osservato da tutta la dottrina, rimane necessaria l'accettazione della *holding,* che si concretizza in un vero e proprio potere di veto sulle nomine.

L'espressa transizione della possibilità di scegliere i rappresentanti degli intermediari finanziari dalle assemblee del territorio alla direzione centrale dei gruppi rappresenta indubbiamente un elemento di criticità, rispetto soprattutto ai riferimenti localistici e territoriali che da sempre hanno accompagnato queste realtà bancarie. Le perplessità riguardano la figura della capogruppo, per quello che riguarda innanzi tutto la veste societaria azionaria, che sembra non idonea a surrogarsi alle banche del gruppo nel soddisfacimento dei principi mutualistici, nonostante - ed è doveroso ricordarlo - quest'ultima abbia l'obiettivo normativamente stabilito di salvaguardare le finalità mutualistiche, avuto riguardo ai soci e all'operatività del territorio in cui opera. Risulta significativo, nella logica di bilanciamento della prerogativa sulla nomina, sottolineare che membri dell'organo di amministrazione della capogruppo devono ora essere «pari alla metà più due del numero complessivo dei consiglieri di amministrazione» (art. 37-*bis*, co. 2-*bis*), come recentemente introdotto.

Al di là della mera *forma iuris,* anche in questo caso gli ampi poteri in tema di nomina possono provocare uno scolorimento dei caratteri locali della categoria bancaria. Anche se la possibilità di nominare e revocare un esponente della capogruppo deve rispettare il «carattere localistico delle banche di credito cooperativo» (art. 37-*bis,* co. 3, let. *b*), sembra effettivamente impattante rispetto al localismo affermare che il potere di nomina è *de facto* della capogruppo, soprattutto perché questa situazione comporta un affievolimento delle basi del sano rapporto tra *board* delle banche affiliate ed economia locale.

Le stesse distanze tra interessi locali e le società di vertice del gruppo bancario cooperativo appaiono contribuire in modo positivo, invece, nel raggiungimento di altri obiettivi della riforma del 2016: il superamento delle situazioni pregiudizievoli di conflitto di interesse e in generale la macchia dell'inefficace *governance.* Il nuovo meccanismo di nomina prosegue la scelta di abbandonare le soluzioni di tipo prudenziale, con l'individuazione di una società capogruppo con ampi poteri e non condizionata da logiche localistiche. Il nuovo assetto può essere idoneo a superare nuove e consolidate situazioni pregiudizievoli, rispettivamente attraverso il potere di nomina diretta dei nuovi componenti degli organi delle banche affiliate e quello di revoca in modo incondizionato dei soggetti già intestatari dell'incarico.

Il corrente sodalizio bancario cooperativo, però, produce allo stesso tempo nuove fonti di potenziale conflitto di interesse, in virtù della presenza di soggetti che svolgono contemporaneamente incarichi nella capogruppo e nelle banche affiliate. L'impianto generale introdotto, in definitiva, permette un più efficiente presidio di dette situazioni pregiudizievoli, ma allo stesso tempo necessita di efficaci processi di prevenzione e gestione, predisposti dalla *holding.*

Il legislatore del 2016, con la riforma del settore, si pose anche l'obiettivo di superare una serie di criticità ascrivibili all'insieme dell'inefficace *governance.* In questa categoria rientra il tema del cumulo degli incarichi di esponenti delle BCC contemporaneamente nelle federazioni prima e nella capogruppo ora. Tale situazione è resa possibile dalla normativa europea (CRD IV) e nazionale (art. 2399, co. 3, c.c.) e viene richiesta espressamente dal Testo Unico Bancario che specifica come le migliori risorse delle BCC, in base agli indicatori di rischio-

rendimento, debbano ricoprire ruoli di consiglieri negli organi aziendali di vertice, senza per questo dover abbandonare il precedente ruolo.

Diverse BCC sono state dominate negli anni da problemi di competenza dei propri amministratori, elevato accentramento e inique politiche di remunerazione. La riforma, da questo punto di vista, provoca certamente benefici, soprattutto se unita ai nuovi requisiti degli esponenti richiesti dalla BCE e in via di implementazione nel nostro ordinamento. La meritocrazia - sul quale si fonda la ricerca delle figure del vertice della capogruppo del gruppo bancario cooperativo di risorse sia interne (consiglieri delle banche affiliate) che esterne (consiglieri indipendenti) - è certamente il miglior antidoto alla diffusa poca competenza degli amministratori del mondo bancario cooperativo. Risulta allo stesso modo risolutivo immaginare una capogruppo dotata di elevati poteri di direzione e coordinamento, ma dominata da figure dotate di trasversalità e differenziazione, con esperienze e culture diverse da quelle territoriali-locali. Il potere di revoca degli esponenti delle banche affiliate potrebbe, invero, sospendere il ruolo di figure vicine al territorio, ma lontane dai principi di efficienza, efficacia e sana e prudente gestione, interrompendo in taluni cariche anche intergenerazionali.

Volendo in conclusione svolgere il difficile compito di bilanciare effetti positivi e negativi di tematiche così diverse, ma impattanti sul nuovo meccanismo di nomina degli esponenti del gruppo bancario cooperativo, sembra chiaro che il tema più criticato dalla dottrina sia quello del localismo. Secondo chi scrive, se si continua la metafora della bilancia, al netto del suddetto principio, complessivamente si può notare un peso maggiore delle situazioni che traggono beneficio dalla riforma in parola.

È allora più che mai doveroso un approfondimento sul tema localistico per poter concludere degnamente il raffronto auspicato, su quale si fonda tale elaborato. Il meccanismo di nomina degli esponenti delle due figure dell'impianto cooperativo attuale certamente trasla il potere dall'assemblea delle BCC del territorio alla capogruppo, dunque inevitabilmente indebolisce il carattere territoriale di tali realtà bancarie. Gli aspetti sul quale è necessario soffermarsi per completare il ragionamento sono però almeno altri due, uno avente natura economica l'altro interpretativa, da osservare in maniera simultanea.

La banca azionaria al vertice del gruppo, in quanto tale, ha come obiettivo primario la stabilità del gruppo che passa attraverso dei buoni risultati economici, i quali indubbiamente hanno una correlazione positiva con il numero di clienti. Se la leva economica o vantaggio competitivo - utilizzando la ben più nota espressione di Porter – è stata rappresentata negli anni dalla vicinanza con il territorio e conoscenza profonda della clientela, anche nell'impianto cooperativo attuale rimarrà la medesima. Si ritiene perciò di buon senso per la capogruppo mantenere detto spirito localistico, che nell'ottica di questo elaborato significa affidare incarichi dirigenziali a esponenti aziendali che, ancorché giudicati adeguati ed efficienti, conoscano il territorio di riferimento. Secondo chi scrive, la più grande salvaguardia di questi principi fondanti sta nelle ragioni economiche, che l'impianto legislativo non appare ostacolare. Il localismo diviene dunque una risposta legittima, alla domanda altrettanto legittima sul come questi tipi di istituti possono sopravvivere nell'attuale arena competitiva, che comprende oggi non solo le banche, ma pure i subentranti *player* tecnologici.

L'altro aspetto che merita attenzione riguarda l'interpretazione del localismo che, come osservato nel paragrafo dedicato, risulta non titolare di definizione nel nostro ordinamento, dunque si permea di mutabilità. Se si riqualifica il principio in chiave moderna, il gruppo bancario cooperativo attuale risulta più idoneo all'obiettivo della sana e prudente gestione e, probabilmente, non si compie il rischio di analizzare il fenomeno con dei canoni passati e anacronistici. Questa concezione che alcuni commentatori hanno definito "flessibile" si manifesta nel riconsiderare localismo, mutualità e territorialità con paradigmi bancari non solo elementari, ma in linea con la rivoluzione tecnologica anche bancaria.

In conclusione, il nuovo meccanismo di nomina degli esponenti sia delle banche affiliate che della *holding* ha diversi elementi positivi, nonostante diverse criticità. L'unione di bilanciamenti normativi ed economici, assieme probabilmente al trascorrere del tempo tecnico di assimilazione della nuova procedura, potrebbero contribuire a una rosea nuova fase del credito cooperativo, che indubbiamente vede un passaggio chiave nella selezione delle figure che formeranno gli organi con funzione di supervisione strategica, di gestione e di controllo. Secondo il modesto parere di chi scrive, la chiave del successo passa

ineluttabilmente attraverso la volontà delle parti, chiamate a reinterpretare rapporti consolidati per poter finalmente entrare nel "terzo tempo" del mondo del credito cooperativo.

Riferimenti bibliografici

- ABBADESSA, *L'amministrazione delle società bancarie secondo il sistema tradizionale*, in DI CATALDO (a cura di), *La* governanc*e delle società bancarie. Convegno in memoria di Niccolò Salanitro*, Milano, 2012, p. 11 ss.
- ALIBRANDI, *Alcune ipotesi ricostruttive in merito alla riforma delle bcc*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, suppl. al n. 4, p. 177 ss.
- AMATUCCI, MOLLO, *La remunerazione degli amministratori di banche e di imprese di investimento nella Direttiva 2013/36/ UE*, in *Analisi giur. econ*., 2014, p. 410 ss.
- AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra costituzione, regulation europea e scelte,* in *Riv. trim. dir. econ.,* 2016, p. 256 ss.
- ANTONUCCI, *Despecializzazione e principio di proporzionalità,* in *Riv. trim. dir. econ.,* 2014, p. 243 ss.
- BACCARINI, GOLINELLI, *Prefazione*, in BACCARINI, GOLINELLI, RULLANI (a cura di), *Le BCC banche di territorio, il mutualismo per la ostruzione del futuro*, Padova, 2013, p. 10 ss.
- BARACHINI, *L'appropriazione delle* corporate opportunities *come fattispecie di infedeltà degli amministratori di s.p.a.,* in *Il nuovo diritto delle società - Liber amicorum Gian Franco Campobasso*, ABBADESSA, PORTALE (diretto da), Torino, 2007, p. 604 ss.
- BARBAGALLO, *Banche e Vigilanza in Europa: il quadro attuale e le prossime sfide*, intervento III° Forum Fisac CGIL Nazionale Banche e Assicurazioni, 20 settembre, 2016, p. 12 ss., disponibile al sito: *http://www.dirittobancario.it/news/vigilanza-bancaria-e-finanziaria/banche-e-vigilanza-europa-punto-carmelo-barbagallo-capo-vigilanza-banca-d-italia.*
- BARBAGALLO, *La riforma del Credito Cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'Unione bancaria*, intervento alla Fondazione Italianieuropei, Roma, 21 marzo, 2016, p. 11 ss., disponibile al sito: *https://www.bancaditalia.it/media/notizia/la-riforma-del-credito-cooperativo-intervento-di-carmelo-barbagallo.*

- BARBAGALLO, *La riforma delle banche di credito cooperativo: presupposti e obiettivi*, in *Riv. trim. dir. econ*., 2018, suppl. al n. 4, p. 227 ss.
- BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, intervento Bolzano, 12 febbraio, 2015, p. 7 ss., reperibile al sito: *https://www.bancaditalia.it/media/notizia/intervento-di-carmelo-barbagallo-su-banche-locali-e-di-credito-cooperativo-e-vigilanza-europea/.*
- BARONI, *Cambia la riforma delle Bcc – si torna alle banche di "territorio"*, de *La Stampa*, 25 luglio, 2018, p. 19 ss.
- BASSI, *Un bilancio della riforma dello scopo mutualistico*, in BASSI, FORTUNATO (a cura di), *Mutualità e capitale nelle cooperative atti del convegno di studio di Bari, 19 e 20 aprile 2013,* Milano, 2017, p. 5 ss.
- BINDELLI, *Bcc, come cambieranno le nomine degli amministratori,* in rivista *on-line Formiche*, 11 settembre, 2017.
- BINDELLI, *L'ipotesi di sospensione della riforma delle Bcc proposta in Parlamento*, in *Riv. dir. banc*., giugno 2018, p. 5 ss.
- BINDELLI, *La governance dei gruppi bancari cooperativi*, in *Riv. dir. banc.,* marzo 2018, p. 1 ss.
- BINDELLI, *La riforma delle BCC contenuta nella legge 8 aprile 2016 n. 49 di conversione del d.l. 14 febbraio 2016 n. 18. Il gruppo bancario cooperativo e il suo processo di costituzione*, in *Riv. dir. banc.,* maggio 2016, p. 2 ss.
- BLANDINI, *Conflitto di interessi del socio ed interessi degli amministratori di società per azioni: prime riflessioni*, in *Riv. dir. civ*, II, 2004, p. 405 ss.
- BODELLINI, *Attività bancaria e impresa cooperativa*, Bari, 2017.
- BODELLINI, *Localismo e mutualità nel nuovo gruppo bancario cooperativo*, in *Riv. dir. banc.*, dirittobancario.it, 27, 2017, p. 6 ss.
- BONFANTE, *L'«altra» mutualità (lo scopo mutualistico: dal nulla alla gestione di servizio)*, in BASSI, FORTUNATO (a cura di), *Mutualità e capitale nelle cooperative atti del convegno di studio di Bari, 19 e 20 aprile 2013*, 2017, p. 89 ss.
- BONFANTI, *La vocazione mutualistica delle BCC e la sua perdurante attualità*, in BACCARANI, GOLINELLI, RULLANI (a cura di), *Le BCC banche di territorio, il mutualismo per la costruzione del futuro*, Padova, 2013, p. 159 ss.

- BONGINI, DI BATTISTA, NIERI, *Relationship banking: una soluzione antica contro la crisi recente?, Bancaria,* n. 5, 2009, p. 3 ss.
- BOZZI, *La remunerazione manageriale. Lezioni dalla crisi e proposte di riforma*, Milano, 2011.
- BRESCIA MORRA, *Gli amministratori di banche nella disciplina di vigilanza*, in *Analisi e giur. econ.,* 2004, p. 105 ss.
- BRESCIA MORRA, *Le forme della vigilanza*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Padova, 2015, p. 187 ss.
- CABRAS, *La specificità delle banche di credito cooperativo*, in *Vita not*., 1997, p. 60 ss.
- CAMBIELLO, MORERA, *Del merito e delle ricompense dei vertici dell'impresa bancaria*, in *Analisi giur. econ.,* n. 2, 2007, p. 410 ss.
- CAPRIGLIONE, *Brevi note sulla governance nel settore del credito (il difficile incontro tra diritto societario e specialità bancaria),* in *Riv. trim. dir. econ.,* 2016, suppl. 2 al n. 4, p. 7 ss.
- CAPRIGLIONE, *Etica della finanza e finanza etica,* Bari, 1997.
- CAPRIGLIONE*, L'autoriforma delle banche di credito cooperativo, una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *riv. Trim. Dir. Econ*., 2015, suppl., al n. 4, p. 3 ss.
- CAPRIGLIONE, *La governance bancaria tra interessi d'impresa e regole prudenziali,* in *Riv. trim. dir. econ.,* 2014, p. 72 ss.
- CAPRIGLIONE, *La riforma delle BCC al vaglio del nuovo Governo*, in *Riv. dir. banc.,* giugno 2018, p. 2 ss.
- CAPRIGLIONE, *Le banche cooperative ed il nuovo diritto societario: problematiche e prospettive*, in *Mondo Bancario,* 2004, fasc. 4, p. 19 ss.
- CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, Milano, 2016.
- CAPRIGLIONE, *Per un nuovo* trade off *tra localismo e stabilità*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 29 ss.
- CAPRIGLIONE, *Presentazione, Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 2 ss.
- CAPRIGLIONE, SACCO, *Commento sub art. 37-bis del Testo Unico Bancario (Gruppo bancario cooperativo), Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia Tomo I*, CAPRIGLIONE (diretto da), Padova, 2018, p. 406 ss.

- CAPRIGLIONE, *Un deplorevole ritardo nell'attuazione della riforma delle BCC*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2016, p. 225 ss.
- CARILLO, PENNACCHIO, ROSSANO D., *Gli effetti della riforma del credito cooperativo*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 126 ss.
- CASTELLANI, *I tratti fondanti il mondo delle banche di credito cooperativo*, in BACCARANI, GOLINELLI, RULLANI (a cura di), *Le BCC banche di territorio, il mutualismo per la costruzione del futuro*, Padova, 2013, p. 88 ss.
- CERA, PRESTI, *Commento breve al Documento di Banca d'Italia "Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche*", in *Analisi giur. econ.,* 2007, p. 606 ss.
- CERVELLI, *Il vantaggio della prossimità*, in *Riv. cred. coop*, 2007, n. 6, p. 60 ss.
- CERVINI, *Cassa Centrale Banca, contratto firmato da 86 bcc,* di *Milano Finanza,* 11 Dicembre, 2018, p. 13 ss.
- CIOCCA, *La nuova finanza*, Torino, 2000.
- CIRAOLO, *Il removal alla prova dei fatti. Note minime intorno al caso Credito di Romagna s.p.a.*, in *Riv. dir. banc*, dirittobancario.it, 9, 2017, p. 2 ss.
- CLEMENTE, LA ROCCA, *Commento sub art. 53 del Testo Unico Bancario (Vigilanza prudenziale),* in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia Tomo I*, CAPRIGLIONE (diretto da), Padova, 2018, p. 605 ss.
- CONTE*, La responsabilità sociale dell'impresa. Tra diritto, etica ed economia*, Bari, 2008.
- COPELAND, KOLLER, MURRIN, *Valuation: measuring and managing the value of companies*, Wiley, 1990.
- CORSI, MIGLIORI, *Le pmi italiane: governance, internalizzazione e struttura finanziaria, profili teorici ed evidenze empiriche*, Milano, 2017.
- COSTI, *L'ordinamento bancario*, V ed., Bologna, 2012.
- CUSA, *Commento sub art. 34 del testo unico bancario (Soci)*, in COSTA (a cura di), *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia d.lgs. Settembre 1993, n. 385 e successive modificazioni Tomo I – artt. 1-69*, Torino, 2013, p. 309 ss.
- CUSA, *Il doppio scopo mutualistico nell'art. 5 della riforma*, in *Riv. coop. cred.,* 2002, n. 1, p. 5 ss.

- CUSA*, Le banche di credito cooperativo nel testo unico bancario,* Milano, 2011.
- DE MATTIA, *La controriforma del credito cooperativo aggrava i problemi delle economie locali*, di *Milano Finanza,* 16 Novembre, 2018, p. 8 ss.
- DENOZZA, *Quattro variazioni sul tema: "contratto, impresa e società nel pensiero di Carlo Angelici",* in *Giur. Comm.,* 2013, I, p. 482 ss.
- DI RENZO, *Principi e regole di patrimonializzazione delle società cooperative*, in BASSI, FORTUNATO (a cura di), *Mutualità e capitale nelle cooperative atti del convegno di studio di Bari, 19 e 20 aprile 2013,* Milano, 2017, p. 19 ss.
- FAMA, JENSEN, *Agency Problems an residual claims* in *Journal of Law and Economics,* 1983, vol. 26, n. 2, p. 327 ss.
- FIORDIPONTI, *BCC: una riforma a due velocità*, in *Riv. dir. banc.,* dirittobancario.it, *29,* 2016, p. 18 ss.
- FORTUNATO, *Patrimonio, capitale sociale e mutualità (a margine del saggio di Umberto Belviso)*, in BASSI, FORTUNATO (a cura di), *Mutualità e capitale nelle cooperative atti del convegno di studio di Bari, 19 e 20 aprile 2013,* Milano, 2017, p. 14 ss.
- GALMARINI, *I criteri di idoneità dei board bancari alla luce delle nuove disposizioni BCE, EBA ed ESMA*, in *Il Quotidiano giuridico*, giugno 2017, p. 3 ss.
- GRECO, VANNI, *Banche impopolari, Inchiesta sul credito popolare e il tradimento dei risparmiatori*, Milano, 2017.
- GUALTIERI, *I gruppi difendono la riforma,* di *Milano Finanza,* 16 Novembre, 2018, p. 8 ss.
- ISOTTA (a cura di), *La progettazione organizzativa*, Padova, 2011.
- LAMANDINI, *Nuove riflessioni sul gruppo cooperativo bancario*, in *Giur. comm.,* 2015, I, p. 57 ss.
- LEMMA, *Etica e professionalità bancaria*, Padova, 2014.
- MAFFEI ALBERTI, *Commento sub art. 2383 del Codice Civile (Nomina e revoca degli amministratori),* in *Commentario breve al diritto delle società,* Padova, 2017, p. 691 ss.
- MANCINELLI, PELLEGRINI, *Commento sub art. 35 del Testo Unico Bancario (Soci),* in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia Tomo I*, CAPRIGLIONE (diretto da), Padova, 2018, p. 360 ss.

- MANZO, *Focus sulle nomine delle cariche sociali, in* VERZARO, TROMBANI (a cura di), *Profili giuridici della riforma delle BCC.* in *Una prima lettura del nuovo "Testo Unico Bancario",* Roma, 2016, p. 46 ss.
- MASERA, *La* corporate governane *nelle banche*, Bologna, 2006.
- MICCÙ, *Le recenti "riforme" del credito cooperativo*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, suppl. al n. 4, p. 59 ss.
- MINTO, *La* governance *bancaria tra autonomia privata ed eteronomia,* Padova, 2012.
- MOBILI, SERAFINI, *Banche, dietrofront sulla riforma delle Bcc - Addio ai maxi-gruppi*, de *Il sole 24 ore,* 15 Novembre, 2018, p. 6 ss.
- MONTALENTI, *La corporate governance bancaria oggi: profili generali*, Convegno CNPDS-Fondazione Courmayeur *"La banca nel nuovo ordinamento europeo: luci e ombre*", Courmayeur, 22-23 settembre, 2017, p. 4 ss.
- MOTTURA, *Banche, Strategie, organizzazione e concentrazioni*, Milano, 2011.
- ONGENA, SMITH, *What determines the number of bank relationships? Cross-country evidence*, in "Journal of financial intermediation", Elsevier, gennaio, 2000, n. 9, p. 26 ss.
- PELLEGRINI*, L'ipotesi di gruppi macroregionali*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 83 ss.
- PELLEGRINI, *La funzione delle bcc in un mercato in trasformazione. Ipotesi di riforma e specificità operativa*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2015, suppl. al n. 4, p. 68 ss.
- PETRELLI*, Il regime fiscale delle banche cooperative*, in *Studi e materiali*, a cura di Consiglio Nazionale del Notariato, Milano, 2005, 1, p. 514 ss.
- PETRELLI, *Le banche cooperative nella riforma del diritto societario*, in *Studi e materiali a cura del Consiglio Nazionale del Notariato,* Milano, 2005, n. 1, p. 403 ss.
- PIPITONE, *Scopo mutualistico e forma cooperativa delle banche popolari, Roma*, 1997.
- PIRA, *Bcc: sulle Bcc soltando ritocchi*, di *Milano Finanza*, 18 luglio, 2018, p. 2 ss.

- PISTRITTO, *Peculiarità giuridiche delle banche di Credito cooperativo*, intervento Università Ca' Foscari, Venezia, 10 marzo, 2017.
- PORTALE, *La corporate* governance *delle società bancarie*, in *Riv, soc.,* 2016, p. 40 ss.
- PRESTI, RESCIGNO, *Corso di diritto commerciale - volume ii*, Bologna, 2013.
- ROSSANO D., Diversity *e parità di genere: il contributo delle scienze psicologiche nell'analisi della normativa sulla composizione dei* boards, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2015, p. 256 ss.
- ROSSANO D., PENNACCHIO, *Modelli di integrazione alternativi ai gruppi bancari cooperativi*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2018, suppl. al n. 4, p. 112 ss.
- ROSSATO, *La banca di credito cooperativo e la forza competitiva del radicamento territoriale*, in BACCARANI, GOLINELLI, RULLANI (a cura di), *Le BCC banche di territorio, il mutualismo per la ostruzione del futuro*, Padova, 2013, p. 232 ss.
- SABBATELLI*, Bcc: requisiti degli esponenti aziendali,* in *Riv. trim. dir. econ*., 2018, suppl. al n. 4, p. 193 ss.
- SABBATELLI, *Il Gruppo Bancario Cooperativo: profili di governance,* in *Riv. trim. dir.* econ., 2016, suppl. 2 al n. 4, p. 32 ss.
- SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017.
- SACCO GINEVRI*, I rapporti fra holding e controllate nel gruppo cooperativo bancario*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2016, p. 379 ss.
- SACCO GINEVRI, *Il conflitto di interessi nella gestione delle banche,* Bari, 2016.
- SALVATORI, *Più sistema per la globalizzazione*, *Aziendabanca,* marzo, 2010, p. 50 ss.
- SANTAGATA, *Coesione ed autonomia nel gruppo bancario cooperativo*, VII convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Professori Universitari di Diritto Commerciale, Roma, febbraio, 2017, p. 5 ss.
- SANTONI*, I flussi informativi tra comitato di gestione e consiglio di sorveglianza*, in ABBADESSA, CESARINI (a cura di), *Sistema dualistico e governance bancaria*, Torino, 2009, p. 33 ss.
- SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile,* IX ed., Napoli, 2002.

- SANTORO, *I gruppi bancari e la s.p.a. capogruppo delle BCC,* Relazione al Convegno "Dallo scopo mutualistico delle banche allo scopo lucrativo", Salerno, 10 giugno, 2016.
- SCOGNAMIGLIO R., *Contratti in generale,* Milano, 1980.
- SEPE, *Finalità e disciplina del recesso nella riforma delle banche popolari*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *La riforma delle banche popolari*, Padova, 2015, p. 109 ss.
- SEPE, *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito cooperativo?,* in *Riv. trim. dir. econ.,* 2015, suppl., al n. 4, p. 81 ss.
- SEPE, *La "specialità" della capo-gruppo e del gruppo bancario cooperativo, in Relazione al convegno "Le disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia in materia di gruppo bancario cooperativo",* Napoli, 13 dicembre, 2016.
- SERAFINI, *Bcc, Banca d'Italia auspica vertici "forti" per le capogruppo*, ne *Il Sole 24,* 13 Ottobre, 2017, p. 33 ss.
- SERAFINI, *Bcc, la holding potrà revocare i board delle singole banche*, ne *Il Sole 24 ore*, 27 Settembre, 2017, p. 32 ss.
- SERAFINI, *Bcc, frenata sulla controriforma – Eccezione solo per l'Alto Adige*, ne *Il Sole 24 ore*, 16 Novembre, 2018, p. 8 ss.
- SUPINO, *Governance bancaria tra prevenzione dei rischi e profittabilità*, in *Riv. trim. dir. econ.,* 2016, suppl. 2 al n. 4, p. 61 ss.
- SUPINO, *Il cross guarantee scheme nella riforma delle banche di credito cooperativo,* in *Riv. trim. dir. econ.,* 2016, p. 394 ss.
- TILLI, *Guida alla normativa delle Banche di Credito Cooperativo*, Roma, 2012.
- TROIANO, *La riforma delle bcc e i sistemi di tutela istituzionale, Riv. trim. dir. econ*., 2018, suppl. al n. 4, p. 186 ss.
- TROIANO, *Le banche*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario,* Padova, 2015, p. 317 ss.
- TROMBANI, *Le BCC-CR e il vincolo di coesione e di garanzia nel Gruppo Bancario Cooperativo*, in VERZARO, TROMBANI (a cura di), *Profili giuridici della riforma delle BCC. Una prima lettura del nuovo "Testo Unico Bancario",* Roma, 2016, p. 24 ss.

- TROMBANI, *Obiettivi e profili generali della riforma, in* VERZARO, TROMBANI (a cura di), *Profili giuridici della riforma delle BCC. Una prima lettura del nuovo "Testo Unico Bancario",* Roma, 2016, p. 15 ss.
- URBANI, *L'attività bancaria in generale,* in URBANI (a cura di), *L'attività delle Banche*, Padova, 2010, p. 11 ss.
- VALZER, *Il potere di direzione e coordinamento di società tra fatto e contratto,* in *Il nuovo diritto delle società, Liber amicorum* Gian Franco Campobasso, 2007, p. 852 ss.
- VELLA, *Il nuovo diritto societario e la "governance" bancaria*, in *Banca, impresa, soc.,* 2003, p. 309 ss.
- VERZARO, *Il gruppo Bancario Cooperativo*, in VERZARO, TROMBANI (a cura di), *Profili giuridici della riforma delle BCC. Una prima lettura del nuovo "Testo Unico Bancario",* Roma, 2016, p. 27 ss.
- VISCO, *Considerazioni finali del Governatore Relazione annuale Roma*, 31 maggio, 2016, p. 22 ss., consultabile al sito: *https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore.*
- ZACCARDI, TOTINO, *Le BCC-CR differenti… per organizzazione*, in *Conoscere il Credito Cooperativo, Guida all'identità delle Banche di Credito Cooperativo-Casse Rurali*, a cura di Federcasse, Roma, 2005.