

IL RUOLO (DI NUOVO) ANTICICLICO DELLE BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO. BREVI RIFLESSIONI A MARGINE DELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA COVID-19.

Di Giulia Rugolo

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *Il gruppo bancario cooperativo nella riforma del 2016: cenni.* – 3. *Digressione storica: l'origine del credito cooperativo.* – 4. *Segue. La genesi del credito cooperativo italiano.* – 5. *La risposta del legislatore all'emergenza epidemiologica Covid-19: i principali interventi per il sostegno all'economia.* – 6. *Segue. L'impatto sul e la risposta del credito cooperativo: risultanze empiriche.* – 7. *Il ruolo (di nuovo) anticiclico delle Bcc e le problematiche connesse alla gestione dei crediti deteriorati secondo i principi contabili internazionali. Gli effetti sulla classificazione delle Bcc affiliate in base alle risultanze dell'Early Warning System.* – 8. *Prime conclusioni: verso un (ulteriore) ripensamento della riforma del credito cooperativo?*

ABSTRACT. *Il presente studio si propone di analizzare il ruolo svolto dalle banche di credito cooperativo nella crisi economico-finanziaria innescata dall'emergenza epidemiologica Covid-19. Si intende appurare, in questa prospettiva, se l'aggregazione delle Bcc in un gruppo bancario cooperativo, con capogruppo una società per azioni al cui capitale partecipano le Bcc secondo un meccanismo a piramide invertita, abbia compromesso la capacità delle stesse di operare a favore della fascia più debole della popolazione mediante la facilitazione dell'accesso al credito e il sostegno allo sviluppo del tessuto imprenditoriale presente sul territorio di riferimento delle singole banche. This study aims to analyze the role played by cooperative credit banks in the economic and financial crisis triggered by the epidemiological emergency Covid-19. In this perspective, we intend to ascertain whether the aggregation of the mutual banks into a cooperative banking group, having as parent company a joint-stock company in which the mutual banks participate according to an inverted pyramid mechanism, has compromised their ability to operate in favor of weaker segment of the population by facilitating access to credit and supporting the development of the entrepreneurial fabric present in the reference territory of the single banks.*



1. Premessa

L'emergenza conseguita alla pandemia Covid-19 ha inciso anche sul normale funzionamento delle banche di credito cooperativo; banche notoriamente a vocazione locale e operanti, in prevalenza, con le famiglie e le piccole e medie imprese.

Come dimostrano i dati pubblicati dai due Gruppi Bancari Cooperativi italiani (cioè il GBC Iccrea e il GBC Cassa Centrale Banca)¹, nonché dai quotidiani specializzati, tali banche hanno svolto (già prima dell'emanazione dei provvedimenti governativi²) e stanno continuando a svolgere un ruolo importante nel sostenere l'economia reale durante l'emergenza epidemiologica Covid-19, con un'attenzione particolare ai piccoli operatori economici e alle famiglie operanti sul territorio di riferimento³, generando positivi impatti economici, sociali e culturali. Ciò, per un verso, ha confermato il carattere di banche del territorio storicamente ascritto alle Bcc e, per altro verso, ha riaperto il dibattito sulla bontà della riforma del credito cooperativo del 2016.

Il presente studio si propone di analizzare il ruolo svolto dalle banche di credito cooperativo nella crisi economico-finanziaria innescata dalla crisi sanitaria Covid-19. Si intende appurare, in questa prospettiva, se l'aggregazione delle Bcc in un gruppo bancario cooperativo, ossia se l'unificazione delle Bcc in una rete cooperativa fortemente integrata con precise regole organizzative e funzionali, abbia compromesso la capacità delle stesse di operare a favore della fascia più debole della popolazione e di sostenere lo sviluppo del tessuto imprenditoriale presente sul territorio di riferimento.

¹ Come è noto, il Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea, operativo dall'8 aprile 2019, è il gruppo bancario cooperativo italiano più grande. Esso ha sede a Roma, si colloca al terzo posto per numero di sportelli ed al quarto per attivi (con 142 bcc dislocate su 1700 comuni italiani, in una rete con 2.650 sportelli, un attivo di circa 150 miliardi, un patrimonio netto di 11,5 miliardi). Dal canto suo, il Gruppo Bancario Cooperativo Cassa Centrale Banca, operativo dal 1° gennaio 2019, ha sede a Trento e si colloca tra i primi dieci gruppi bancari italiani (con 84 Bcc dislocate su tutto il territorio nazionale, con 1.500 sportelli, 11 mila dipendenti, 72 miliardi di attivo, 45 di impieghi lordi e 6,7 di patrimonio netto). Viceversa, le 39 Casse *Raiffeisen* dell'Alto Adige (con circa 366 bcc soci), abbandonata la strada dell'adesione ad uno dei due costituendi gruppi bancari cooperativi, nel 2019, optano per la costituzione (e la conseguente adesione ad) un sistema di protezione istituzionale in linea con le disposizioni di cui agli artt. 10 e 113 C.R.R.: il *Raiffeisenverband Südtirol (RVS)*.

² V., *infra*, sub §5.

³ Si consideri, ad esempio, che le Bcc destinano i finanziamenti, almeno per il 95%, nel territorio di competenza, alimentando una forma di finanza geo-circolare, che non estrae risorse dai territori per portarle altrove.

A tal fine, si avrà riguardo, innanzitutto, alle misure straordinarie introdotte dalla c.d. legislazione dell'emergenza e alle azioni concrete poste in essere dalle Bcc. Si terrà conto poi del ruolo svolto dalle Bcc nel corso dell'emergenza Covid-19, anche in raffronto con il ruolo svolto dalle stesse durante la crisi finanziaria del 2007, per dimostrare che, ora come allora, le Bcc hanno svolto e stanno svolgendo un ruolo c.d. anticiclico. Per esigenze di chiarezza del discorso si muoverà da una serie di premesse ricostruttive largamente condivise in ordine alla riforma del credito cooperativo del 2016 e ai suoi precedenti.

2. Il gruppo bancario cooperativo nella riforma del 2016: cenni.

Parallelamente a quanto avvenuto negli altri Paesi europei, il legislatore, con il d.lgs. n. 18/2016⁴, rivoluziona in modo copernicano il credi-

⁴ Più nel dettaglio dopo un'ampia gestazione e un intenso dibattito, quasi al termine del governo Renzi, il legislatore, l'8 aprile 2016, ha approvato la legge n. 49, di conversione del decreto legge 14 febbraio 2016, n. 18, sul gruppo bancario cooperativo, con cui ha introdotto, nel testo unico bancario, gli artt. 37-*bis* e 37-*ter*, attuati – in ossequio all'art. 37-*bis*, comma 7, t.u.b. – dalle Disposizioni di Vigilanza di Banca d'Italia, emanate con il 19° aggiornamento della Circolare n. 285 del 2 novembre 2016 e poi successivamente revisionate, per quanto interessa, sino, allo stato, al 22 maggio 2018 (le altre modifiche intervenute successivamente non hanno interessato il gruppo bancario cooperativo).

Il d.lgs. n. 18/2016, convertito in legge n. 49/2016, è stato oggetto di rivisitazione ad opera: della legge n. 15/2017, di conversione del d.l. n. 237/2016; della legge n. 108/2018, di conversione del d.l. n. 91/2018; e della legge n. 136/2018, di conversione del d.l. n. 119/2018. Nell'intento originario, tali interventi correttivi si sono resi necessari per rafforzare – come segnalato dal mondo cooperativo – la finalità mutualistica e il radicamento territoriale delle Bcc. Tra le modifiche maggiormente significative si segnala: I-) che, con la legge 21 settembre 2018, n. 108 (di conversione del d.l. 25 luglio 2018, n. 91), a parte la proroga del termine di sottoscrizione del contratto di coesione, si accentua il mutualismo e il localismo del gruppo bancario cooperativo: (a) cristallizzando il capitale minimo della capogruppo, che deve essere detenuto dalle Bcc appartenenti al gruppo, nella misura almeno pari al sessanta per cento (art. 37 *bis*, comma 1, lett. a), t.u.b.); (b) irrigidendo la struttura del consiglio di amministrazione della capogruppo, che deve essere obbligatoriamente composto da almeno due amministratori espressione delle Bcc aderenti al gruppo (art. 37 *bis*, comma 2 *bis*, t.u.b.); (c) funzionalizzando il potere di direzione e coordinamento della capogruppo al rispetto delle finalità mutualistiche e del carattere localistico delle Bcc (art. 37 *bis*, comma 3 *bis*, lett. a), t.u.b.); II-) che con la legge 17 dicembre 2018, n. 136, di conversione del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, il legislatore, modificando l'approccio iniziale e mantenuto sostanzialmente fermo, pur con il "temperamento" introdotto con la legge 17 febbraio 2017, n. 15 (di conversione del d.l. 23 dicembre 2016, n. 237), accorda alle banche di credito cooperativo aventi sede legale nelle province autonome di Trento e Bolzano la facoltà di adottare, in alternativa alla costituzione di un gruppo



to cooperativo organizzandolo in una rete verticale strategica a due livelli strutturata in un gruppo con *holding* una società per azioni partecipata in misura almeno pari al sessanta per cento dalle Bcc affiliate, cui le banche di credito cooperativo *devono* aderire per continuare ad esercitare l'impresa bancaria in forma cooperativa e in cui tra la *holding* e le Bcc affiliate, tramite il contratto di coesione e l'accordo di garanzia, si instaurano relazioni finanziarie, strategiche e operative di tipo *top-down*, (sebbene) in presenza di una struttura di gruppo invertita (c.d. *bottom-up*): il c.d. gruppo bancario cooperativo.

Nella specie, il gruppo bancario cooperativo è definito dall'art. 37-*bis* t.u.b. come il gruppo composto da una società "madre" costituita in forma di società per azioni, autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria e dotata di un patrimonio netto non inferiore ad un miliardo di euro, il cui capitale è detenuto in misura almeno pari al sessanta per cento dalle Bcc aderenti, che esercita, in forza del contratto di coesione, attività di direzione, coordinamento e controllo sulle Bcc affiliate. Dal canto loro, le Bcc sono sostanzialmente obbligate ad aderire a un gruppo bancario cooperativo per poter (iniziare o continuare ad) esercitare attività bancaria in forma cooperativa⁵; salva la facoltà delle Casse *Raiffeisen*

bancario cooperativo, il sistema di tutela istituzionale, in coerenza con quanto previsto dall'art. 113, paragrafo 7, regolamento UE n. 575/2013. In conseguenza, nel settore del credito cooperativo italiano, si delinea lo scenario per cui: (i) le banche di credito cooperativo aventi sede legale nelle province autonome di Trento e Bolzano possono scegliere: se costituire autonomi gruppi bancari composti solo da banche aventi sede e operanti esclusivamente nella medesima provincia autonoma, che comunque non abbiano più di due sportelli siti in province limitrofe, tra cui la corrispondente banca capogruppo, costituita in forma di società per azioni o di società cooperativa per azioni a responsabilità limitata; o se adottare il sistema di tutela istituzionale di cui all'art. 113, paragrafo 7, regolamento UE n. 575/2013 (cioè, l'I.P.S.); (ii) tutte le altre banche di credito cooperativo, per continuare ad esercitare l'attività bancaria attraverso il modello della "governance cooperativa", sono sostanzialmente obbligate a costituire un (o più di un) gruppo bancario cooperativo a carattere "nazionale".

⁵ In sostanza, il legislatore ha reso l'aggregazione delle Bcc in un gruppo bancario cooperativo l'unica opzione seriamente praticabile ai fini della prosecuzione dello svolgimento dell'attività bancaria nelle forme pregresse. Infatti: (i) l'adesione a un gruppo bancario cooperativo è condizione per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo, con conseguente impossibilità, in mancanza, di dar corso all'iscrizione nell'albo delle società cooperative di cui all'art. 2512, secondo comma, c.c. (art. 33, commi 1-*bis* e 1-*ter*, t.u.b.); (ii) in caso di recesso o esclusione da un gruppo cooperativo, previa autorizzazione rilasciata dalla Banca d'Italia avendo riguardo alla sana e prudente gestione della banca, la Bcc esclusa o recedente può solo deliberare, alternativamente, la trasformazione in società per azioni, o, in mancanza, la liquidazione (art. 36, comma 1-*bis*, t.u.b.); (iii) la predetta possibilità di trasformazione in s.p.a. è assoggettata al penalizzante obbligo di versamento all'erario di un importo pari

dell'Alto Adige⁶ di istituire un sistema di protezione istituzionale (c.d. I.P.S.)⁷.

Ancora più nel dettaglio, ai sensi dell'art. 37-*bis*, comma 1, t.u.b. il gruppo bancario cooperativo è composto: (i) dalla capogruppo, costituita in forma di società per azioni, cui è attribuito il ruolo di direzione strategica-operativa del gruppo e di interlocutore dell'Autorità di Vigilanza; (ii) dalle Bcc sottoposte, in forza del contratto di coesione, ai poteri di direzione, coordinamento e controllo della capogruppo, esercitati in conformità a quanto concordato nel contratto di coesione e finalizzati ad assicurare l'unità di direzione strategica e del sistema dei controlli; (iii) dalle altre banche, dalle società finanziarie e strumentali controllate, direttamente o indirettamente, dalla capogruppo attraverso vincoli partecipativi *ex art.* 2359 c.c. e art. 23 t.u.b.; (iv) da eventuali sottogruppi territoriali facenti capo ad una banca costituita in forma di società per azioni sottoposta alla direzione unitaria della capogruppo e composto dalle società di cui ai punti (ii) e (iii).

Il perimetro del gruppo bancario cooperativo include, quindi, oltre la società bancaria capogruppo costituita in forma di società per azioni e le Bcc aderenti (con le quali stipula il contratto di adesione e sulle quali esercita il controllo in forza di un vincolo contrattuale), altre società bancarie, finanziarie e strumentali, controllate dalla capogruppo in forza di rapporti (non contrattuali, perché non manca il contratto di coesione, ma) partecipativi⁸.

al 20 per cento del patrimonio netto al 31 dicembre 2015, come risultante dal relativo bilancio asseverato alla data (art. 2, commi 3-*bis* e 3-*ter*, d.l. 14 febbraio 2016, n. 18).

⁶ Nella specie, le Casse *Raiffeisen* dell'Alto Adige, dopo aver avviato, ai sensi dell'art. 37-*bis*, comma 1-*bis*, t.u.b. (versione *ante* d.l. n. 119/2018), il procedimento di costituzione di un gruppo bancario cooperativo regionale (il gruppo Cassa Centrale *Raiffeisen* dell'Alto Adige), a seguito dell'introduzione (ad opera del d.l. n. 119/2018) della facoltà "riservata" di istituire un sistema di tutela istituzionale, hanno "risolto" il procedimento in corso e comunicato alla Banca di Italia l'intenzione di adottare un sistema di tutela istituzionale, con avvio della relativa procedura, culminata nella relativa costituzione.

⁷ Come è noto, l'I.P.S. – introdotto dalla Direttiva Europea 2006/48 e modificato dal Regolamento (UE) 575/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio (c.d. C.R.R.), nell'ambito della vigilanza bancaria europea – è, ai sensi dell'art. 113, paragrafo 7, C.R.R., un accordo di responsabilità contrattuale o legale che ha lo scopo di proteggere gli istituti membri e, se necessario, di garantire loro liquidità e solvibilità in tempi brevi, al fine di evitarne il fallimento. Ulteriore vantaggio della costituzione dell'I.P.S. è l'autorizzazione concessa dalla Banca Centrale Europea, sempre *ex art.* 113 C.R.R., di applicare, ai fini della regolamentazione patrimoniale, alle esposizioni dei membri dell'I.P.S. un fattore di ponderazione del rischio pari allo 0%, nonché di esentarle dalle norme sui limiti di grandi esposizioni (art. 395 C.R.R.): v. POLI F., *Co-operative Banking Networks in Europe: Models and Performance*, Basilea, 2019, 74 e ss.

⁸ Sulle problematiche connesse ad una siffatta architettura di gruppo, cfr. SEPE M., *Il gruppo bancario cooperativo: tra autoriforma e neodirigismo, una nuova dimensione del credito coo-*



Gli artt. 37-*bis* e 37-*ter* t.u.b. dettano poi tutta una serie di principi e clausole generali di organizzazione del gruppo bancario cooperativo, «*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*, comma 7-*bis*, t.u.b.), la cui specificazione e attuazione risulta in concreto dal combinato delle Disposizioni di Vigilanza di Banca di Italia⁹, del contratto di coesione (*astratto e concreto*) e dei regolamenti di gruppo. Spetta infatti all'Autorità di Vigilanza e alla prassi identificare i contenuti concreti dei principi e delle clausole generali di applicazione minima necessaria contenuti negli artt. 37-*bis* e 37-*ter* t.u.b.¹⁰. E ciò con particolare riferimento: (i) al contenuto legale minimo del contratto di coesione e degli statuti e della capogruppo e delle Bcc aderenti; (ii) al processo di consultazione e all'autonomia residua delle Bcc affiliate; (iii) alla garanzia in solido e incrociata tra la capogruppo e le Bcc e tra le Bcc stesse¹¹.

La riforma del 2016 prevede anche un (secondo) accordo di garanzia, avente ad oggetto l'attuazione

perativo?, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2015, 4, 84 e ss.; ID., *I nodi irrisolti nell'assetto del credito cooperativo, tra localismo e mutualità*, *Riv. trim. dir. ec.*, 2019, 53 e ss.

⁹ Emanate con il 19° aggiornamento della Circolare n. 285 del 2 novembre 2016.

¹⁰ Si è, dunque, di fronte ad una disciplina organizzativa del gruppo di imprese di fonte legale e regolamentare che contiene tutta una serie di disposizioni inderogabili di struttura e funzionamento di applicazione necessaria (a prescindere cioè dalla concreta architettura di gruppo disegnata dalla prassi), cui si aggiungono, nei limiti della compatibilità, le disposizioni generali in tema di gruppi di società, gruppi bancari e gruppi cooperativi. Sul punto, sia consentito rinviare a RUGOLO G., *Brevi considerazioni sul contratto di coesione nel gruppo bancario cooperativo*, in *Giustiziacivile.com*, 2019 (04.06.2019), 2 e ss.

¹¹ È evidente, quindi, che il gruppo bancario cooperativo è un nuovo modello organizzativo del gruppo di imprese (lucrativa e cooperative, bancarie e finanziarie) che ruota attorno ad un complesso di regole, la cui concreta elaborazione è rimessa dal legislatore ai soggetti interessati, nel quadro della disciplina per principi e per clausole generali dettata dal legislatore stesso e di quella attuativa predisposta (e imposta) dall'Autorità di Vigilanza; e si struttura quindi sulla base di un contratto (di coesione) imposto e etero-determinato nel suo nucleo essenziale (e funzionale). Sul contratto di coesione, cfr., ad esempio, SANTAGATA R., «*Coesione*» ed autonomia nel gruppo bancario cooperativo, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2017, 4, I, 431 e ss.; *ibidem*, in AA. VV., *Nuove opportunità e sfide per le banche di credito cooperativo: la riforma del 2016. Atti del Convegno (Lecce, 16-17 dicembre 2016)*, a cura di Cardarelli M. C., Torino, 2017, 89 e ss.; ID., *Dai gruppi (bancari) paritetici al «contratto di coesione» (riflessioni sulla persistente attualità del pensiero di Gian Franco Campobasso)*, in *Le metamorfosi del credito cooperativo*, a cura di Abbadessa P.-Cesarini F., Torino, 2019, 77 e ss.; SEPE M., *I nodi irrisolti*, cit., 54, il quale, puntando l'accento sulla garanzia in solido e reciproca tra le Bcc e la capogruppo, configura riconduce questo contratto al contratto a favore di terzo (spec. 68).

di un sistema di garanzie incrociate, in conformità con la normativa prudenziale, applicabile al duplice scopo: (i) di garantire le obbligazioni di ogni ente appartenente al gruppo nei confronti di terzi in caso di inadempimenti (c.d. garanzia esterna); (ii) di assicurare meccanismi di sostegno finanziario per la solvibilità e la liquidità delle Bcc e delle capogruppo (c.d. garanzia interna)¹².

Il d.lgs. n. 18/2016 ammette altresì che, in determinate situazioni di difficoltà finanziaria, le Bcc possano emettere azioni di finanziamento per provvedere alla raccolta di capitale, sottoscrivibili da investitori qualificati o da fondi di garanzia o dedicati alla promozione e allo sviluppo della cooperazione.

3. Digressione storica: l'origine del credito cooperativo.

Le novità della riforma del 2016 risaltano in modo ancor più evidente se si rammentano l'origine e i caratteri del credito cooperativo, europeo, in generale, e italiano, in particolare.

Innanzitutto, le origini del credito cooperativo europeo risalgono alla prima metà dell'ottocento in Germania¹³, ove, sull'esempio della *English Rochdale Society of Equitable Pioneers*¹⁴, prende avvio un movimento volto creare le condizioni atte a sviluppare una cooperazione solidaristica tra i lavoratori, supportata, a livello teorico, sia dalla filosofia di Marx sia dalla dottrina sociale della Chiesa; e volta, a livello pratico, a consentire alla fascia più debole della popolazione (es. agricoltori, artigiani,

¹² In argomento, cfr. PINTO V., *Il sistema della garanzia in solido nel gruppo bancario cooperativo*, in *Banca Borsa tit. cred.*, 2018, 4, 461 e ss.

¹³ La ragione per la quale le prime cooperative di credito nascono in Germania sta: (i) a livello teorico, nel fervido dibattito filosofico a quel tempo in atto nel Paese; a livello politico, nell'organizzazione strutturale dello Stato tedesco (che, all'unificazione avvenuta nel 1871, era un territorio politico frammentato, costituito da diverse unità politiche autonome coordinate a livello federale); (ii) a livello economico-sociale, nella necessità di trovare una soluzione idonea sia a contrastare la crisi economico scoppiata a causa della carestia in atto tra il 1846 e il 1847, sia a sostenere il processo di industrializzazione del Paese, improntato, in particolare, alla creazione di una rete ferroviaria interregionale e di un sistema doganale. V. COLOMBO E. C., *Radici, consolidamento e crescita del credito cooperativo tra Ottocento e Novecento*, in AA.VV., *Il credito cooperativo. Storia, diritto, economia, organizzazione*, a cura di Carretta A., Bologna, 2012, 23 e ss.

¹⁴ È la società, basata sul c.d. principio dell'auto-aiuto collettivo tra i lavoratori a beneficio degli stessi, cui storicamente si fa risalire l'introduzione e la prima applicazione dei principi cooperativi (es. ripartizione del dividendo tra i soci), ancor oggi adottati: cfr., HILSON M., *Origins and Models: Introduction to Section 1*, in AA. VV., *A Global History of Consumer Cooperation since 1850: Movements and Businesses*, Leida, 2017, 51 e s.

commercianti) di accedere al credito in modo “democratico” e “onesto”¹⁵.

Più nel dettaglio, il credito cooperativo – quale risposta alla crisi di credito, produzione e consumo¹⁶ – risale alle idee di Franz Hermann Schulze-Delitzsche e di Friederich Wilhelm Raiffeisen, che, nella seconda metà dell’ottocento, fondano, rispettivamente, le prime cooperative urbane (es. di calzolari e di credito; le odierne *Volksbanken*)¹⁷ e le prime cooperative agricole, di risparmio e di credito rurali (le odierne *Raiffeisenbanken*)¹⁸; nonché all’opera di Wilhelm Haas, che, nel 1872, costituisce a Friburgo la prima società cooperativa di consumatori per gli agricoltori (la precorritrice dell’odierna *DZ-Bank*)¹⁹, e di Karl Korthaus, che fonda la prima cooperativa artigiana e di credito²⁰.

I due principali modelli di banche di credito cooperativo (quelli cioè delle casse Schulze-Delitzsche e delle casse Raiffeisen), seppur condividono il nucleo centrale (dell’accesso al credito democratico e onesto)²¹ e alcune regole organizzati-

ve (es. il meccanismo di voto per teste²² e la responsabilità illimitata per le obbligazioni della banca²³), si differenziano sotto diversi profili²⁴.

Questi caratteri differenziali, se, per un verso, ne condizionano lo sviluppo e l’impiego (diffondendosi, in prevalenza, le casse Schulze-Delitzsche, nelle città, le casse Raiffeisen, nelle zone rurali²⁵), per l’altro, fondano il “successo” del credito cooperativo²⁶, esportandolo nel resto d’Europa.

Nella specie, a partire dagli anni settanta del XIX secolo, il fenomeno del credito cooperativo tedesco si diffonde negli altri paesi europei, secondo un criterio di prossimità (Austria, Francia, Olanda, Italia, Finlandia): qui, si sviluppano cooperative di credito improntate, dapprima, al modello Schulze-Delitzsch e, poi, al modello Raiffeisen. Agli inizi del novecento, il movimento cooperativo approda in Nord America e in Canada, ove si costituiscono, rispettivamente, le *Credit Unions* e le *Caisses Desjardins*; e da qui nel mondo anglosassone²⁷.

¹⁵ Storicamente il problema nasce dalla necessità di trovare il modo di concedere credito a chi avrebbe potuto utilizzarlo in maniera produttiva (es. agricoltori) ma non poteva offrire alcuna garanzia di solvibilità. Sicché, muovendo dalle teorie degli economisti liberali francesi Leon Say e Leon Walras, si fa leva sulla garanzia morale dell’onestà. Le cooperative, quindi, diventano lo strumento per consentire alla fascia meno abbiente della popolazione di sfruttare il loro potenziale produttivo, che, diversamente, sarebbe rimasto inesperto. Le banche commerciali, infatti, erogavano credito solo ai clienti in grado di offrire adeguate garanzie reali. Cfr., sul punto, ad es., BIRCHALL J., *Finance in An Age of Austerity: The Power of Customer-owned Banks*, Cheltenham, 2013, 4 ss.

¹⁶ Cfr. POLI F., *Co-operative Banking Networks in Europe: Models and Performance*, Basilea, 2019, 3 e ss. e 261 e ss.

¹⁷ V., ancora, POLI F., *Co-operative Banking*, cit., 261 e ss.

¹⁸ Cfr. GUINNANE T. W., *The Early German Credit Cooperatives and Microfinance Organizations Today: Similarities and Differences*, in AA. VV., *The Handbook of Microfinance*, a cura di B. Armendáriz B.-Labie M., Londra, 2011, 77 e ss.

¹⁹ V., ancora, GUINNANE T. W., *The Early German Credit Cooperatives*, cit., 79 e ss.

²⁰ Karl Korthaus è considerato il quarto padre fondatore del credito cooperativo tedesco. La peculiarità di dette cooperative è che queste, diversamente dalle casse *Volksbanken*, ricorrono agli aiuti di Stato della *Preußenkasse*, cioè della banca centrale prussiana costituita nel 1895 per far fronte alla carestia scoppiata in quegli anni in Germania.

²¹ Nella specie, come anticipato, alla base delle cooperative di credito vi è l’idea di educare la fascia debole della popolazione al risparmio e di consentire ai lavoratori di accedere alle materie prime necessarie alla produzione a prezzi vantaggiosi: le cooperative si strutturano, quindi, come mezzi di “inclusione finanziaria e economica”, basati sui principi della solidarietà, mutualità e dell’auto-aiuto. In sostanza, sia Schulze-Delitzsche sia Raiffeisen ritenevano che il risparmio e i servizi di credito avevano un’importanza sociale: essi avevano lo scopo di ridurre al minimo la vulnerabilità di una larga parte della popolazione, permettendo loro di partecipare democraticamente ai processi di modernizzazione e di industrializzazione in corso e di non soffrirne.

²² Questo meccanismo consente di attribuire a ciascun membro della cooperativa pari dignità, a prescindere dalla condizione economica.

²³ Elemento, questo, ritenuto un efficace strumento per promuovere la fiducia reciproca: v. BIRCHALL J., *Finance in An Age of Austerity*, cit., 5 ss.

²⁴ Ciò è innanzitutto dovuto al fatto che i due esponenti del credito cooperativo tedesco, oltre a provenire da contesti socio-economico e politico diversi, portano avanti i loro progetti autonomamente, venendo a conoscenza dei rispettivi modelli solo successivamente alla costituzione dei propri: cfr. POLI F., *Co-operative Banking Networks*, cit., 4 e ss. In ordine alle differenze intercorrenti, si consideri, ad esempio, che le casse *Raiffeisen* non richiedono l’acquisto della quota di partecipazione quale condizione necessaria, stante la condizione di povertà economica dei membri; e/ma prevedono la fallibilità dei membri e la destinazione esclusiva degli utili dell’impresa ad un fondo da impiegare a scopi benefici. Mentre, le *Volksbanken* improntano la loro azione interamente al principio dell’auto-aiuto e della solidarietà tra i soci e pongono l’acquisto della quota di partecipazione quale condizione necessaria per accedere ai vantaggi della cooperativa e, dunque, innanzitutto, al credito. Tant’è vero che proprio per consentire alla fascia più debole della popolazione di accedere al credito diventando soci della cooperativa, si consentiva di acquistare la quota di partecipazione a rate.

²⁵ Per un quadro sulle differenze intercorrenti sin dall’origine tra i due modelli di banche di credito cooperativo, cfr. POLI F., *Co-operative Banking Networks in Europe: Models and Performance*, Basilea, 2019, 3 e ss.

²⁶ Ad esempio, già nel 1903 si contano più di 12.000 cooperative diffuse in tutti gli Stati della Germania, con circa 3 milioni di membri: v. GUINNANE T., *Zwischen Selbsthilfe und Staatshilfe: Die Anfänge genossenschaftlicher Zentralbanken in Deutschland (1864–1914)*, in AA. VV., *Die Geschichte der DZ-BANK. Das genossenschaftliche Zentralbankwesen vom 19. Jahrhundert bis heute*, Monaco, 2013, 75 e ss.

²⁷ Cfr. FONTEYNE W.- HARDY D.C., *Cooperative Banking and Ethics: Past, Present and Future*, in *Ethical Perspectives*, 2011, 18, 4, 493 e s. Per un quadro sul modello americano del credito cooperativo, cfr. MICHIELI N., *La nuova direzione e coordinamento del gruppo bancario di credito cooperativo alla luce della l. 49/2016*, in *Giur. comm.*, 2018, 3, 460, nt. 36.



Nel corso del tempo, in alcuni paesi (es. in Germania) le alterità tra i due modelli delle origini si risolvono sino a convergere in una rete bancaria cooperativa unificata; in altri paesi (es. in Austria, Francia e Italia), invece, seppur mitigate, permangono ancora oggi.

Dalla fine del XX secolo, in Europa, poi, anche in risposta alla crisi finanziaria, si assiste ad un movimento di riforma complessivo del credito cooperativo: le cooperative di credito si organizzano in un sistema a rete, a due o tre livelli, unificati sotto il profilo finanziario (tramite accordi di garanzia e la creazione di un sistema di protezione istituzionale, c.d. I.P.S.) e/o sotto il profilo giuridico (tramite una struttura di gruppo più o meno accentrata). In particolare, anche sulla spinta della disciplina in materia di Unione bancaria, il settore del credito cooperativo avvia un processo interno di riorganizzazione atto a farlo passare da una struttura a rete c.d. orizzontale (creata tra le Bcc a livello regionale nella forma dell'associazione con lo scopo di razionalizzare, esternalizzando, la gestione di alcune funzioni interne, es. la liquidità)²⁸ ad un sistema a rete verticale (nell'ambito della quale si distingue poi tra: rete chiusa e rete aperta; rete consensuale – o integrata solo a livello finanziario e funzionale a creare un meccanismo di garanzia per le obbligazioni sociali – e rete strategica – o integrata anche a livello giuridico e funzionale a creare un sodalizio composto da più enti diretti da un unico organismo centrale –, rete *top-down* e rete *bottom-up* – a seconda che le relazioni instaurate tra l'organismo di vertice e gli enti creditizi locali affiliate abbiano un flusso discendente o ascendente)²⁹.

²⁸ In Europa, le reti orizzontali rappresentano la base dell'organizzazione delle banche di credito cooperativo in un sistema aggregato. Queste reti si caratterizzano per il fatto che le banche di credito cooperativo creano entità a livello regionale o nazionale con l'obiettivo di razionalizzare alcune funzioni interne (es., la gestione della liquidità, l'*auditing* e la consulenza manageriale). Ciò consente alle bcc di beneficiare di economie di scala e mettere in atto "integrazioni simmetriche", anche in vista di future fusioni. Ogni banca di credito cooperativo locale si relaziona con la nuova entità che gestisce tutti i singoli rapporti. Storicamente, le entità create per svolgere le funzioni in *outsourcing* rivestivano la forma giuridica di associazioni di cooperative, con funzioni strumentali per le imprese associate. Tant'è vero che le singole bcc aderivano all'associazione allo scopo di ottenere un vantaggio, in termini sia di incremento del profitto sia di tutela del risparmio e di aumento della solvibilità, dall'associazione. Come si vedrà meglio in seguito, questa rete (orizzontale decentrata) era presente in Italia prima della riforma del 2016.

²⁹ Nell'ambito delle banche di credito cooperative, le reti verticali implicano l'esistenza di relazioni tra l'entità centrale, erogatrice del servizio, e le Bcc acquirenti/distributive. La verticalizzazione delle reti delle bcc si realizza, in genere, attraverso la costituzione di enti specializzati, che possono anche non avere forma giuridica di società cooperativa: anzi, spesso, hanno forma di società per azioni, con capitale detenuto, direttamente o

4. Segue. La genesi del credito cooperativo italiano.

Come anticipato, i modelli Schulze-Delitzsch e Raiffeisen si diffondono in Italia, ove, nella seconda metà dell'ottocento, nascono contemporaneamente le banche popolari e le casse rurali (le odierne banche di credito cooperative): le prime, ispirate alle idee di Schulze-Delitzsch e introdotte da Luttazzi³⁰; le seconde, improntate alle idee di Raiffeisen³¹ e sviluppate da Wollemborg, con il sostegno del clero cattolico e la conseguente distinzione tra casse rurali laiche e casse rurali cattoliche³².

Nella specie, la prima cassa rurale laica sorge a Loreggia nel 1883; mentre, la prima cassa rurale cattolica nasce a Gambarare ad opera di Cerrutti nel 1890³³. L'Enciclica *Rerum novarum* di papa Leone

indirettamente, delle bcc locali (il che, nei principali sistemi bancari cooperativi europei, assume una rilevanza strategica, finalizzata tra l'altro a garantire il mantenimento dei flussi di reddito all'interno delle reti). Come anticipato, a seconda delle modalità di svolgimento dei rapporti tra il fornitore (cioè l'organismo di vertice) e il distributore (le Bcc), del grado di "verticalizzazione" e del tipo di relazioni che si instaurano tra l'organismo di vertice e le Bcc si distinguono diversi tipi di reti verticali. Sulla struttura a "rete" del credito cooperativo, cfr. GREVE R., *The German cooperative banking group as a strategic network: function and performance*, in www.ifgmuenster.de, 2002, 29, 17 e s.; POLI F., *Co-operative Banking Networks*, cit., 72 e ss., ove ulteriori riferimenti. Per una panoramica sui diversi modelli di integrazione di bcc europei, v. anche CHOLET C., *Institutional protection systems: are they banking groups?*, in *Eco Conjoncture*, 2017, 3 e ss.

³⁰ Per un *excursus* storico – dall'origine sino alla riforma del 2015 – sulle banche popolari, cfr., POLI F., *Co-operative Banking Networks in Europe: Models and Performance*, Basilea, 2019, 302 e ss.

³¹ Diversamente, però, dal modello puro di Raiffeisen, le casse rurali italiane improntano sin dall'origine la propria azione al principio di mutualità, che assume un ruolo di primo piano: infatti, il ristorno individuale (presente nella disciplina tedesca) cede il posto ad una sorta di vantaggio attribuito all'interna comunità di riferimento della cassa rurale: CAFARO P., *La solidarietà efficiente. Storie e prospettive del credito cooperativo in Italia (1883–2000)*, Roma-Bari, 2001, 7 e ss.

³² La nascita a doppio binario del credito cooperativo (e in specie la riconduzione ai due modelli differenti delle casse Schulze-Delitzsch e Raiffeisen) ne ha segnato lo sviluppo e l'evoluzione e condizionato (ad oggi) l'approdo finale: in Italia, infatti, diversamente da quanto avvenuto in altri Paesi, permane ancora la netta distinzione tra i due modelli: v., *infra*, testo e note.

³³ Cfr., fra gli altri, MICHELI G., *Le casse rurali italiane. Note storiche, statistiche, con appendice sulle banche cattoliche d'Italia*, Parma, 1898, 5 e ss.; e, più di recente, CAFARO P., *Credito cooperativo ieri: un profilo di lungo periodo, in Nuove opportunità e sfide per le banche di credito cooperativo: la riforma del 2016. Atti del Convegno (Lecce, 16-17 dicembre 2016)*, a cura di Cardarelli M. C., Torino, 2017, 6 e ss., anche per un'indagine circa la percentuale di casse rurali diffuse sul territorio italiano. L'Autore, in particolare, evidenzia la sussi-

XIII del 1892 riconosce il fenomeno del credito cooperativo³⁴, ritenendolo uno strumento atto a consentire l'integrazione del ceto rurale (emarginato dalla vita economica e politica dello Stato post-unitario) e l'eliminazione dell'usura³⁵.

La tendenza delle casse rurali verso l'attuazione e il mantenimento di un modello decentrato e atomistico – anche in contrapposizione con il modello assunto dalle banche popolari – fa sì che la federazione nazionale delle casse rurali (la Federcasse) nasce nel 1909, restando sostanzialmente silente sino ai primi anni cinquanta³⁶ e, anche dopo, poco reattiva³⁷.

Invero, la creazione della prima rete orizzontale tra le casse rurali risale al 1963: anno in cui nasce l'Istituto di Credito delle Casse Rurali Artigiane (c.d. ICCREA), con lo scopo di sostenere le casse rurali, rendendole più efficienti e indipendenti nella fruizione di specifici servizi (es. pagamenti e gestione della liquidità) dalle altre banche commerciali³⁸.

La prima svolta del credito cooperativo si ha nel 1993 ad opera del Testo unico bancario. In particolare, il Testo unico bancario, in riforma della legge bancaria del 1936³⁹ e dei provvedimenti successivi

stenza di una discrasia rilevante tra le casse rurali sorte nell'Italia del nord e quelle sorte nell'Italia del centro-sud.

³⁴ Il credito cooperativo viene così incardinato nell'ambito della c.d. dottrina sociale della Chiesa: v., CAFARO P., *Credito cooperativo ieri*, cit., 12 e s. Invero, la ricerca di schemi di organizzazione sociale in grado di interpretare in chiave etica i rapporti finanziari (e, dunque, di conferire peculiare centralità ai valori dell'uomo) trova, infatti, adeguata esplicitazione nel modello cooperativo che, attraverso un peculiare meccanismo partecipativo, consente il collegamento dell'attività svolta dall'ente societario ad uno scopo *mutualistico* e, così, all'organizzazione di interessi differenti da quelli dell'impresa.

³⁵ Si consideri, ad esempio, che ciò è reso possibile, fra l'altro, dal fatto che le casse rurali cattoliche sopportavano di bassi costi perché, nella maggior parte dei casi, i locali della banca erano situati presso gli edifici parrocchiali e le attività venivano svolte su base volontaria: cfr., POLI F., *Co-operative Banking Networks*, cit., 310 e s.; MICCÙ R., *Le recenti "riforme" del credito cooperativo alla prova della Costituzione: spunti critici e ricostruttivi*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2018, 3, supp., 53 ss.

³⁶ Sul punto, anche per la nascita e l'evoluzione delle federazioni provinciali e delle riforme attuate durante il periodo fascista, cfr., ancora, CAFARO P., *Credito cooperativo ieri*, cit., 16 e ss.

³⁷ Sull'ostruzionismo servato dalle singole casse rurali verso l'ampliamento delle funzioni della Federazione nazionale (es. nell'attività strategica e di controllo), v. POLI F., *Co-operative Banking Networks*, cit., 2019, 311 e s.

³⁸ In particolare, ICCREA, costituita come istituto di servizi specializzati, sorge con l'obiettivo di intensificare l'attività delle casse rurali aderenti e di renderle più efficaci, facilitando, coordinando e potenziando il loro coinvolgimento nelle funzioni creditizie, nell'intermediazione bancaria e nell'assistenza finanziaria.

³⁹ La c.d. legge bancaria del 1936, all'art. 5, annovera le casse rurali e artigiane tra gli appartenenti al settore creditizio. Il Testo unico del 1937 sottopone poi tali enti a stringenti vincoli

di riforma della cooperazione⁴⁰, fra l'altro: (i) autorizza le casse rurali (cui muta il nome in banche di credito cooperativo) ad agire come banche universali e ad ammettere, come soci, tutte le persone fisiche e/o giuridiche che lavorano o risiedono nel territorio di riferimento a prescindere dalla professione esercitata⁴¹; (ii) "autonomizza" la disciplina delle casse da quella delle banche popolari, caratterizzate tipologicamente dal perseguimento della "mutualità prevalente"⁴², con conseguente innovazione del modello costituzionalmente tutelato della cooperazione⁴³.

disciplinari: a vincoli, cioè, che – come poi è stato osservato – in fatto, ne hanno ingessato l'attività e/ma che hanno consentito a tali banche di mantenere ferma nel tempo l'originaria essenza mutualistica: cfr., *ex multis*, CAPRIGLIONE F., *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo*, [SEP] *Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *Contr. e impr.*, 2016, 1, 49 e s. La prima legge organica sulla cooperazione, c.d. legge Basevi, è invece del 1947.

⁴⁰ Tra questi, si segnalano, ad esempio, la legge n. 59/1992 e il d.lgs. n. 481/1992. Sul punto, cfr., tra gli altri, ANELLO P.-RIZZINI BISINELLI S., *Casse rurali ed artigiane. Nuovi principi di armonizzazione*, in *Società*, 1993, 748 e ss.

⁴¹ In particolare, il Testo unico bancario – senza snaturare l'essenza originaria della mutualità – accentua gli originari caratteri strutturali e funzionali delle Banche di credito cooperativo (il localismo, la democraticità di funzionamento e il mutualismo), recidendo al contempo (parte dei) vincoli di operatività che precludevano l'accesso *al* e la competitività *sul* mercato. Quali: la limitata tipologia di servizi e prodotti erogabili; e la subordinazione dell'ammissione del socio all'appartenenza territoriale e all'esercizio di specifiche professioni e la mutualità esclusiva. Questi lasciano spazio rispettivamente all'erogabilità di tutti i servizi e i prodotti erogati dalle altre banche, alla possibilità di estendere la compagine sociale a tutti coloro che operano o risiedono nel territorio di operatività a prescindere dalla professione svolta, alla mutualità prevalente. Cfr. CAFARO P., *Credito cooperativo ieri*, cit., 22; CAPRIGLIONE F., *L'autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo*, cit., 50 ss.; SABBATELLI I., *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017, 41 ss.

⁴² È ben risaputo che la mutualità si caratterizza per perseguire intenti non puramente speculativi e per comportare una forte interazione dei singoli al «*buon andamento gestionale*» estrinsecantesi nell'accettazione di diversi vincoli operativi. In conseguenza, le relazioni interne sono improntate a un forte solidarismo e la figura del socio "consumatore di credito" e "banchiere" legittima la costrizione delle posizioni soggettive individuali in vista del perseguimento di interessi collettivi. Sul punto, cfr. ad esempio SABBATELLI I., *La riforma delle banche di credito cooperativo*, cit., 46 ss.; e, in generale, sul significato della mutualità prevalente, v. MARASÀ G., *L'odierno significato della mutualità prevalente nelle cooperative*, in *Società, banche e crisi d'impresa*. Liber amicorum Pietro Abbadessa, Torino, 2014, 2, 2001 e ss.

⁴³ Come è noto, la costituzione, all'art. 45, riconosce la funzione sociale delle imprese cooperative a *carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata* e, mutuando la formula presente nell'art. 2511 c.c., attribuisce all'espressione "carattere di mutualità" (ovvero di "democraticità") il significato di autogestione della cooperativa, rinvenente nell'identità di amministratore e socio, nel principio del voto capitaro e nell'autonomia gestionale i suoi elementi fondanti. Per un quadro sulle direttrici seguite dai Padri costituenti, v. MICCÙ R., *Le recenti "riforme"*





Successivamente, una parte delle banche di credito cooperativo si riorganizzano⁴⁴ costituendo un gruppo con *holding* ICCREA s.p.a., partecipata dalle Bcc e con partecipazioni di controllo in altre società (es. Iccrea Banca, Banca Agrileasing e Aureo Gestioni) su cui esercita poteri di direzione, coordinamento e controllo⁴⁵.

A partire dalla fine degli anni novanta, inizia la fase di costituzione dei fondi di garanzia. In particolare, le Bcc costituiscono: prima, un proprio fondo di garanzia obbligatorio per la tutela dei depositanti; poi, nel 2004, un fondo di garanzia volontario degli obbligazionisti; indi, nel 2008, il fondo di garanzia istituzionale del credito cooperativo, con l'obiettivo di tutelare la clientela bancaria e di salvaguardare la "liquidità e la solvibilità" delle banche partecipanti attraverso azioni correttive e interventi di sostegno, nonché prevenire le crisi; infine, nel 2015 un fondo temporaneo, con l'obiettivo di creare una rete di sicurezza propedeutica all'attuazione della riforma del credito cooperativo del 2016⁴⁶.

Ad uno sguardo di insieme, nel periodo che intercorre tra l'affermazione delle Bcc e la riforma del 2016, le banche di credito cooperativo operano nell'ambito di una rete orizzontale decentrata⁴⁷ e si

me" del credito cooperativo, cit., 54 s.; v. anche CAPORALE G.M.-DI COLLI S.-DI SALVO R.-LOPEZ J.S., *Local Banking And Local Economic Growth In Italy: Some Panel Evidence*, in *Quaderni di ricerca del credito cooperativo*, 2014, 6, 2 ss.; TROISI A., *Economicità ed operatività del gruppo bancario cooperativo nei mercati nazionali ed europei*, in *Riv. trim. diritto dell'economia*, 2016, 4, 363 ss.

⁴⁴ Sull'esigenza di coordinamento delle banche di credito cooperativo, per rafforzarne la competitività e l'efficienza, v., fra gli altri, DI SALVO R.-SCHENA C., *Aspetti societari e di governo delle Banche di Credito Cooperativo. Quali effetti sulla performance?*, in *Coop. di credito*, 1998, 160-161, 363 ss.; FAUCEGLIA G., *L'organizzazione di «gruppo» nell'esperienza delle casse rurali e delle banche di credito cooperativo*, in *Riv. dir. comm.*, 1997, 11-12, 895 ss.; FERRO-LUZZI P.-MARCHETTI P., *Riflessioni sul gruppo creditizio*, in *Giur. comm.* 1994, I, 419 ss.

⁴⁵ Es. ICCREA s.p.a. controlla le filiali attive nel settore bancario, nel *leasing*, nella gestione patrimoniale e in altri servizi finanziari.

⁴⁶ Spiega POLI F., *Co-operative Banking Networks*, cit., 312, che: «*from 2015 onward, it became no longer viable for the mandatory national deposit guarantee funds to intervene for the purposes of crisis management. As mandatory deposit guarantee funds had a public mandate, any intervention by them could be interpreted as state aid, in violation of European principles. Therefore, the set-up of a temporary guarantee fund to intervene in cases of individual CCBs' financial distress seemed a necessary short-term solution which could also help to keep members' and customers' confidence in the co-operative banking sector as high as possible*».

⁴⁷ Le riforme del settore del credito cooperativo succedutesi nel tempo hanno preservato la forte funzione sociale delle banche di credito cooperativo, ma hanno dato la stura a problematiche economico-organizzative, connesse soprattutto all'originario assetto strutturale e patrimoniale delle stesse e al meccanismo di autofinanziamento.

caratterizzano per essere le "tipiche banche del territorio", connotate tipologicamente dal perseguimento della finalità mutualistica, dall'operatività circoscritta ai territori di insediamento e dalla *governance* democratica (assicurata dai limiti di partecipazione del socio e dal principio del voto capitaro)⁴⁸.

5. La risposta del legislatore all'emergenza epidemiologica Covid-19: i principali interventi per il sostegno all'economia.

Una volta chiariti la genesi, l'evoluzione e la valenza del credito cooperativo, europeo e italiano, e messa in evidenza la portata dirimpente della riforma del 2016, diviene più agevole analizzare il ruolo svolto dalle Bcc affiliate durante l'emergenza Covid-19 e riflettere sui problemi che l'aggregazione delle stesse in un gruppo bancario cooperativo fortemente integrato e caratterizzato da un dominio della s.p.a. *holding* a intensità variabile secondo un modello *risk based* – con conseguente alterazione dell'organizzazione e del funzionamento delle medesime – pone (o potrebbe porre) sia nell'immediato sia anche quando l'emergenza pandemica sarà rientrata.

A tal fine, l'attenzione deve concentrarsi, in primo luogo, sulla legislazione dell'emergenza costituita dal susseguirsi di plurimi interventi a mezzo di decretazione d'urgenza e, per quanto qui interessa, su alcune disposizioni che, direttamente o indirettamente, si possono riflettere oggi e si rifletteranno domani e per un tempo non breve sulle banche di credito cooperativo impegnate sul territorio di riferimento ad affrontare le crisi cagionate dall'adozione e dal protrarsi delle misure (restrittive) di contenimento della diffusione del Covid-19.

Più nel dettaglio, di fronte alla contrazione economica indotta dalla consistente diminuzione della domanda e dalla marcata riduzione dell'attività, sul fronte delle imprese, e alla riduzione della ricchezza finanziaria, sul fronte delle famiglie, si è provveduto in Italia con decretazione di necessità e di urgenza a porre una serie di misure straordinaria (anche in materia bancaria e finanziaria: ci si riferisce alle misure introdotte con il c.d. decreto "Cura Italia" (d.l. 17 marzo 2020, n. 18) e con il c.d. decreto "Liquidità" (d.l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito nella legge 5 giugno 2020, n. 40).

In particolare, per assicurare alle famiglie e alle imprese la liquidità necessaria a fronteggiare la crisi

⁴⁸ Per un quadro sulle caratteristiche delle banche di credito cooperativo, cfr. MICCÙ R., *Le recenti "riforme" del credito cooperativo*, cit., 59 ss.

collegata all'emergenza Covid-19 ed evitare, in ultima analisi, che tale contrazione economica si riverbera, a cascata, sul settore (e sul merito) creditizio, determinando una crisi di liquidità e innalzando il livello dei crediti deteriorati (meglio noti, come *Non performing loans*, c.d. *Npl*), il citato decreto Liquidità (proseguendo nel solco di quanto già disposto dal d.l. Cura Italia⁴⁹):

(i) ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, un fondo, con una dotazione di 12 miliardi di euro, destinato a concedere anticipazioni a Regioni, Province autonome ed enti locali, che si trovino in uno stato di carenza di liquidità, destinato a far fronte al pagamento dei propri debiti di carattere commerciale certi, liquidi ed esigibili;

(ii) ha concesso alle imprese micro (le c.d. partite IVA), piccole e medie, nonché ai professionisti e alle ditte individuali aventi sede in Italia e *in bonis* (cioè non classificati come esposizioni deteriorate) una moratoria straordinaria sui prestiti;

(iii) ha introdotto, in conformità alla normativa europea in tema di aiuti di Stato e nel rispetto di specifici criteri e condizioni, le garanzie (a prima richiesta, esplicita e irrevocabile) della SACE S.p.A. in favore di banche, di istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e degli altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, per i finanzia-

⁴⁹ Invero, già il d.l. Cura Italia introduce misure di sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario e prevede disposizioni in favore di PMI, imprese in generale, lavoratori autonomi e liberi professionisti. In specie, Ad esempio: (a) l'art. 54 estende l'ambito di applicazione del fondo di solidarietà mutui "prima casa" (c.d. Fondo Gasparrini) a lavoratori autonomi e liberi professionisti che autocertifichino di aver registrato, in un trimestre successivo al 21 febbraio 2020 ovvero nel minor lasso di tempo intercorrente tra la data della domanda e la predetta data, un calo del proprio fatturato, superiore al 33% rispetto a quanto registrato nell'ultimo trimestre 2019 in conseguenza della chiusura o della restrizione della propria attività operata in attuazione delle disposizioni adottate dall'autorità competente per l'emergenza Covid-19; (b) l'art. 55 prevede misure in favore della cessione di crediti deteriorati realizzate entro il 31 dicembre 2020 con la possibilità trasformare in crediti d'imposta le DTA derivanti da: (i) perdite fiscali non ancora computate in diminuzione del reddito imponibile alla data di cessione; (ii) importo del rendimento nozionale eccedente il reddito complessivo netto, non ancora dedotto né fruito tramite credito d'imposta alla data della cessione (c.d. Eccedenza ACE). La norma in esame precisa poi che tali due componenti sono considerabili per un ammontare massimo non superiore al 20% del valore nominale dei crediti ceduti, con un limite massimo di 2 miliardi di euro di valore lordo dei crediti ceduti per singola società (determinato tenendo conto di tutte le cessioni effettuate entro il 31 dicembre 2020 dalle società tra loro legate da rapporti di controllo); e che tali disposizioni non sono applicabili a società per le quali sia stato accertato lo stato di dissesto (o rischio di dissesto) ovvero l'insolvenza; (c) l'art. 56 prevede misure di sostegno finanziario alle imprese, introducendo una moratoria straordinaria per aiutare le imprese a superare la fase più critica della caduta produttiva connessa con il Covid-19.

menti (di importo non superiore al maggiore fra il 25% del fatturato 2019 dell'impresa e il doppio del costo del personale del 2019) sotto qualsiasi forma erogati alle imprese con sede in Italia, colpite dall'epidemia Covid-19, diverse dalle banche e da altri soggetti autorizzati all'esercizio del credito;

(iv) ha previsto un sistema di coassicurazione in base al quale gli impegni derivanti dall'attività assicurativa di SACE S.p.A. sono assunti dallo Stato per il 90% e dalla stessa società per il restante 10%, liberando in questo modo ulteriori risorse da destinare al potenziamento dell'*export*;

(v) ha ampliato l'operatività del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI, disponendo, fra l'altro, la gratuità della garanzia, con la sospensione dell'obbligo di versamento delle previste commissioni per l'accesso al Fondo stesso; l'ammissibilità alla garanzia di operazioni di rinegoziazione del debito e l'allungamento automatico della garanzia in caso di moratoria o sospensione del finanziamento per l'emergenza⁵⁰;

(vi) ha previsto una garanzia per fornire provvista alle banche che finanziano le imprese medio grandi che non beneficiano del Fondo PMI, nonché la rinegoziazione dei mutui degli ultimi anni;

(vii) ha ampliato l'operatività del Fondo di Solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa, permettendo ai titolari di un mutuo contratto per l'acquisto della prima casa, che siano in specifiche situazioni di temporanea difficoltà, di beneficiare della sospensione del pagamento delle rate fino a diciotto mesi.

Nel complesso, le misure adottate dal decreto Liquidità⁵¹ si fissano, nel loro scheletro essenziale, su due poli cardinali: il diretto coinvolgimento delle banche, quali prestatori di danaro; la partecipazione, pure diretta, dello Stato (per il tramite, a seconda dei casi, della Sace S.p.A. o del Fondo di garanzie per le PMI), a mezzo di prestazione di apposita garanzia personale: per certe fattispecie, totale; per altre, parziale, a salire dal 70% dell'«importo del finanziamento». In un mercato del credito deteriorato come in nostro, il sistema delle garanzie dello Stato mira ad evitare che significative contrazioni nello svolgimento dell'attività dell'impresa creditizia; comportando la possibilità – nonostante la situazione di crisi pandemica in essere – di un mercato sta-

⁵⁰ In tal modo, le imprese – in possesso dei requisiti richiesti (es. assenza di esposizioni classificate come in "sofferenza") – possono accedere a tre tipologie di prestiti, garantiti dal Fondo, distinti in base alla soglia: prestito sino a 25.000 euro; prestito sino ad 800.000 euro; prestito oltre 800.000 euro.

⁵¹ Analoghe considerazioni, seppur con gli opportuni distinguo, valgono per le misure introdotte dal decreto Cura Italia.



bile, diffuso e a rischio per sé marginale (per la parte di credito non coperto dallo Stato)⁵².

6. Segue. L'impatto sul e la risposta del credito cooperativo: risultanze empiriche.

Il punto centrale del meccanismo di finanziamento introdotto dai decreti governati (e dalle successive leggi di conversione) e, dunque, la partecipazione delle banche all'effettiva realizzazione delle misure predisposte nel decreto Liquidità ha base e natura volontaria: essa, cioè, non è imposta dal decreto Liquidità⁵³, che non progetta né tanto meno contempla l'idea di un accordo preventivo e generale tra le banche (singole o come sistema) e lo Stato. Il che vuol dire, in altre parole, che il legislatore affida l'adesione delle banche al meccanismo di intervento ovvero l'effettivo funzionamento del medesimo a strumenti di *moral suasion*⁵⁴. Se così è, è evidente che il monito governativo è rivolto principalmente alle banche di credito cooperativo, quali banche di prossimità storicamente impegnate a fornire un concreto sostegno e supporto alle piccole e medie imprese e alle famiglie, che oggi – precisa l'Autorità di Vigilanza – possono fronteggiare la sfida della recessione beneficiando dei vantaggi dell'integrazione in un gruppo bancario cooperativo⁵⁵.

E ciò, del resto, è stato. Infatti, già dai primi comportamenti posti in essere dalle Bcc è dato trarre una perfetta corrispondenza tra l'impostazione volontaristica e i caratteri (territorialità, solidarietà, mutualità) delle Bcc, tradottasi in plurime azioni concrete di supporto al territorio. Invero, già dalla prima metà di marzo, le Bcc italiane hanno messo in atto interventi economico-finanziari – espressione dei principi di solidarietà e mutualità che le connotano –, ad esempio, nell'erogazione di prestiti agevolati per liquidità della durata di 48 mesi, con preammortamento fino al 31.12.2020, importo massimo di euro 25.000 e tasso fisso dell'1%, a favore

degli esercenti, costretti a chiudere o ad affrontare un periodo di incassi ridotti al minimo⁵⁶.

Intervenuta poi la legislazione dell'emergenza, le Bcc hanno attuato le misure previste nei provvedimenti governativi, gestendo le sofferenze e erogando credito alle famiglie e alle piccole e medie imprese.

In particolare, le Bcc aderenti al Gruppo Iccrea hanno: (i) sospeso i mutui erogati a vario titolo alle imprese; (ii) concesso finanziamenti a tassi agevolati alle imprese e alle famiglie⁵⁷; (iii) erogato i c.d. Mutui Covid-19 da 25.000 euro, garantiti dallo Stato, alle imprese⁵⁸; (iv) erogato i finanziamenti assistiti dalla garanzia SACE S.p.A. a importanti imprese italiane operative nel settore dell'abbigliamento e della ristorazione⁵⁹, nel mercato delle tecnologie dedicate alle infrastrutture (reti aeree, interrate e ferroviarie) per il trasporto di energia elettrica, di dati e di materiali (petrolio e derivati, gas e acqua), nonché di tecnologie per la coltivazione di cave e miniere di superficie⁶⁰, nonché nell'ambito dell'edilizia e dell'arredamento⁶¹.

⁵⁶ Si consideri, ad esempio, che la Bcc di Fano, aderente al Gruppo Iccrea, ha erogato n. 170 finanziamenti del tipo illustrato nel testo per un totale di 3,5 milioni di euro.

⁵⁷ Ad esempio, il Credito Trevigiano – Bcc aderente al Gruppo Iccrea, nel periodo compreso tra il 1 aprile e l'8 maggio, attraverso le sue 30 filiali, è intervenuta sul territorio con operazioni che hanno interessato un ammontare complessivo di crediti pari a 323 milioni di euro. Nello specifico tra le soluzioni che hanno avuto maggiore interesse ci sono state le sospensive dei mutui, a vario titolo, alle imprese. Queste, in un mese, hanno riguardato una platea di oltre 1.000 realtà aziendali, per un totale di 166 milioni di euro di finanziamenti. Ancora più ampio l'arco di destinatari dei procedimenti di proroga relativi agli anticipi autoliquidanti di fatture verso l'Italia ed Estero: Credito Trevigiano ha infatti soddisfatto 4.100 pratiche, per 30 milioni di euro di controvalore.

⁵⁸ Nell'ambito dei finanziamenti definiti dall'art. 13, lettera "m", del Decreto Legge Liquidità, le Banche del Gruppo Iccrea hanno ricevuto, alla data del 29 maggio scorso (dati comunicati a Banca d'Italia), oltre 62.000 richieste relative a finanziamenti entro i 25 mila euro, per un valore complessivo superiore ai 1,2 miliardi di euro. Di queste, sono state erogate più di 38.000 operazioni, pari al 61% delle richieste ricevute, per un valore complessivo di 790 milioni di euro. In totale le Banche del Gruppo hanno ricevuto oltre 65.000 richieste complessive di finanziamento ai sensi dell'art. 13 del Decreto Legge Liquidità, per un valore di oltre 2,2 miliardi di euro, erogando quasi il 60% di pratiche (più di 39.000), per un totale di 925 milioni di euro.

⁵⁹ Nell'ambito dell'emergenza Covid-19, il Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea ha concluso attraverso la BCC di Napoli le prime due operazioni con garanzia SACE a sostegno di due aziende campane. Protagonista del finanziamento è Iccrea BancaImpresa, la banca corporate del Gruppo Iccrea che, nell'ambito del d.l. n. 23/2020, ha finalizzato i due finanziamenti, del valore di 7 milioni di euro complessivi e assistiti da garanzia SACE per il 90%, a beneficio della Ciro Paone Spa e della EP Spa.

⁶⁰ Ancora in *partnership* con SACE S.p.A., nell'ambito del programma Garanzia Italia, il GBC Iccrea ha concesso alla Tesmec

⁵² Così, DOLMETTA A. A., *Prospettive e problemi del credito pandemico coperto da garanzia statale*, in *Riv. dir. bancario*, aprile/giugno, 2020, 257 e s.

⁵³ A ragione, si ritiene, dato che una simile opzione potrebbe sollevare non lievi problemi di legittimità costituzionale.

⁵⁴ Non a caso, in ambito governativo, si è raccomandato alle banche di aiutare la popolazione, facendo con "responsabilità" un "atto di amore" per il Paese.

⁵⁵ Cfr., VISCO I., *Considerazioni finali del Governatore. Relazione annuale Roma, 29 maggio 2020*, in https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2020/cf_2019.pdf, 2020, 20. Sul punto, v. *infra*, sub §7.

Analoghe considerazioni possono essere svolte per le Bcc aderenti al Gruppo Bancario Cooperativo Cassa Centrale Banca, le quali, *a sostegno delle famiglie*, hanno: (i) introdotto una moratoria su iniziativa di Gruppo, che è una misura agevolativa a sostegno dei privati che, in ragione delle limitazioni subite nell'attività lavorativa autonoma svolta o delle limitazioni patite dal datore di lavoro a causa dell'emergenza Covid-19, incorrono in una riduzione transitoria dei flussi reddituali disponibili⁶²; (ii) attuato le misure previste dal Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa (c.d. Fondo Gasparrini), ampliata con l'emergenza Covid-19, anche sotto il profilo dei beneficiari, che si concretizza nella sospensione integrale (capitale e interessi) per massimo 18 mesi per i mutui prima casa; e nell'attuazione urgente e agile senza alcun margine discrezionale valutativo da parte della Bcc; (iii) aderito alla Convenzione ABI in tema di Anticipazione Sociale del 30.03.2020 a favore dei lavoratori, con la conseguenza che i lavoratori dipendenti di aziende che, in attesa dell'emanazione dei provvedimenti di autorizzazione dei trattamenti di integrazione al reddito, siano sospesi dal lavoro a zero ore, possono richiedere alla Banca una anticipazione dell'integrazione salariale nei casi in cui la stessa non venga anticipata dal datore di lavoro;

Sempre le Bcc affiliate al Gruppo Bancario Cooperativo Cassa Centrale Banca, *a sostegno delle imprese*, hanno: (i) introdotto una moratoria su ini-

il finanziamento, del valore di 10 milioni di euro e assistito da garanzia al 90% (rilasciata digitalmente e in breve tempo). A tale operazione di finanziamento partecipano un *pool* di banche formato da Iccrea BancaImpresa, Banca corporate del Gruppo Iccrea e capofila del pool, Bcc Milano, Bcc Bergamasca e Orbica e Bcc Caravaggio Adda e Cremasco. Grazie a tale operazione, Tesmec intende supportare il piano di sviluppo focalizzato sui driver di crescita della transizione energetica, della digitalizzazione, della sostenibilità. La linea di credito assicurerà, unitamente ai mezzi propri disponibili, il supporto finanziario necessario per proseguire nel processo di crescita del Gruppo.

⁶¹ In specie, il Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea ha finalizzato un finanziamento di 10 milioni di euro, assistito da garanzia SACE ai sensi del c.d. Decreto Liquidità, a beneficio di Zanutta SpA. L'operazione ha visto la costituzione di un *pool* di banche, di cui è capofila Iccrea Banca Impresa, la Banca corporate del Gruppo, e a cui hanno aderito Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia e sette Bcc del Friuli Venezia Giulia e del Veneto, quali: Banca di Udine, BCC di Staranzano e Villesse, Banca della Marca, Banca Annia, Banca Patavina, BCC Pordenonese e Monsile e CrediFriuli.

Il finanziamento, garantito da SACE in tempi brevi attraverso Garanzia Italia, prevede una durata di 72 mesi con un preammortamento di 12 mesi ed è finalizzato a sostenere nuovi investimenti aziendali.

⁶² Nel dettaglio, la misura prevede la moratoria integrale (capitale e interessi) sulle rate dei mutui per i 12 mesi successivi alla richiesta, con pari allungamento del piano di ammortamento. Le singole richieste sono valutate dalla Bcc in base a valutazioni autonome e discrezionali.

ziativa di Gruppo a sostegno delle imprese che hanno subito un danno economico connesso all'emergenza Covid-19, prevedendo la moratoria integrale (capitale e interessi) sulle rate dei mutui per i 12 mesi successivi alla richiesta, con pari allungamento del piano di ammortamento, da concedere in base a valutazioni autonome e discrezionali; (ii) attuato le misure di cui all'art. 56 d.l. n. 18/2020 in relazione a diverse linee di credito, attivabili dalle microimprese e dalle piccole e medie imprese che hanno subito in via temporanea carenze di liquidità quale conseguenza diretta della diffusione dell'epidemia da Covid-19⁶³; (iii) introdotto le moratorie basate sull'accordo A.B.I. (c.d. Accordo per il credito 2019), in forza delle quali può essere sospeso, fino ad un anno, il pagamento della quota capitale delle rate dei finanziamenti (mutui e *leasing*) e possono essere allungati i mutui per un periodo massimo fino al 100% della durata residua dell'ammortamento⁶⁴.

Ad uno sguardo di insieme, secondo quanto riportato dal Comunicato di Federcassa dell'8 giugno 2020, come aggiornato da ultimo dal comunicato del 4 settembre 2020, le 250 Bcc italiane (aderenti al GBC Iccrea e al GBC CCB, nonché partecipanti all'I.P.S. dell'Alto Adige)⁶⁵ hanno: (a) trasmesso al Fondo di Garanzia delle piccole e medie imprese n. 84.783 richieste di garanzia, a valere sulle misure del decreto Liquidità, pari a più del 16,2% del totale delle pratiche inviate al Fondo; (b) erogato finanziamenti assistiti dalle garanzie statali di importo superiore a 2 miliardi e 800 milioni di euro, pari all'11,47% del totale dei prestiti concessi; (iii) esitato n. 79.360 pratiche relative ai prestiti fino a 25 mi-

⁶³ In specie, le misure possono essere attivate per: aperture di credito in conto corrente a revoca e/o anticipi sui crediti (la misura prevede la non revocabilità delle linee di credito sino al 30.09.2020); prestiti non rateali in scadenza (aperture di credito a scadenza fissa, o c.d. "sovvenzioni": la misura prevede la proroga della scadenza al 30.09.2020 con mantenimento delle medesime condizioni); finanziamenti a rimborso rateale (mutui e leasing: la misura prevede la sospensione fino al 30.09.2020 della quota interessi e/o della quota capitale con allungamento del piano di ammortamento per una durata pari a quella della sospensione, senza alcuna variazione al tasso applicato). Sono misure che trovano modalità di attuazione urgente ed agile senza alcun margine discrezionale valutativo da parte della Banca, nel rispetto dei requisiti previsti dallo stesso d.l. 18/2020; di conseguenza, i benefici ivi previsti possono essere concessi esclusivamente a clienti che, alla data del 18.03.2020, non siano classificati tra i deteriorati.

⁶⁴ Per accedere a tale misura le imprese, al momento di presentazione della domanda, non devono avere posizioni debitorie classificate dalla banca come esposizioni *non-performing*, ripartite nelle categorie delle sofferenze, inadempienze probabili, esposizioni scadute e/o sconfinanti deteriorate. La Banca ha la facoltà di valutare le singole richieste in base a valutazioni autonome e discrezionali.

⁶⁵ V., *retro*, sub §1, nt. 1, e §4.





la euro, per un importo complessivo superiore ad 1 miliardo e 620 milioni di euro, pari al 16,68% del totale delle pratiche trasmesse e al 16,64% del totale degli importi erogati; (iv) deliberato e reso operativo oltre n. 277000 pratiche di moratorie per un importo complessivo di oltre i 32 miliardi di euro, pari circa ad un quinto del totale dei crediti erogati dal settore del credito cooperativo⁶⁶.

7. Il ruolo (di nuovo) anticiclico delle Bcc e le problematiche connesse alla gestione dei crediti deteriorati secondo i principi contabili internazionali. Gli effetti sulla classificazione delle Bcc affiliate in base alle risultanze dell'Early Warning System.

I dati fattuali sopra richiamati mettono in evidenza che, nella crisi economico-finanziaria da Covid-19, le Bcc affiliate ai due gruppi bancari cooperativi italiani (che detengono una quota di mercato complessivo degli impieghi a clientela pari al 7,5) hanno esercitato: (i) il ruolo di tipiche banche del territorio, improntate al perseguimento dei principi di mutualità e solidarietà; (ii) una funzione (di nuovo) anticiclica⁶⁷, atteso che (seppur non senza criticità né ritardi operativi) per esse non si è verificato (quanto meno allo stato) un fenomeno di restrizione creditizia (c.d. *credit crunch*), che viceversa si verifica quando vi è una differenza negativa e statisti-

camente significativa tra la domanda di credito stimata e il credito effettivamente erogato⁶⁸.

Il che appare perfettamente in linea con l'origine e l'evoluzione storica delle Bcc e rievoca il ruolo da esse svolto durante la crisi finanziaria esplosa nel 2007-2008 e protratta (raggiungendo il suo picco) sino al 2015⁶⁹. Come è noto, infatti, tali banche, durante la recessione del 2008, si sono dimostrate fondamentali per l'economia nazionale, conferendo stabilità all'offerta dei prestiti e sostenendo finanziariamente le piccole e medie imprese⁷⁰.

Tuttavia, sono di intuitiva percezione le difficoltà registrate le Bcc ad operare, nell'attuale situazione, quali tipiche banche del territorio, essendo oggi – diversamente da ieri – aggregate nell'innovativo e singolare gruppo bancario cooperativo, con tutto ciò che ne consegue in termini di vincoli strutturali e organizzativi e operativi e, quindi, di limitata e/o comunque conformata e controllata autonomia organizzativa e gestionale.

Invero, dall'angolo di visuale adottato, l'aspetto più problematico di questa eccezionale crisi economica-finanziaria da Covid-19 pare consistere nel fatto che essa: (i) va ad impattare su (ed inevitabilmente ad aggravare), *sia* sui problemi endemici che connotano il sistema (bancario nel suo complesso e) del credito cooperativo (nella specie), a causa delle asimmetrie riscontrabili tra i vincoli imposti dalle regole di vigilanza prudenziale (di origine sovranazionale) e il ridimensionamento dell'attività svolta; *sia* sulle regole organizzative cui devono sottostare le Bcc, divenute, a seguito dell'aggregazione nella rete (fortemente accentrata) del gruppo bancario cooperativo, banche *significant*; (ii) e sembra destinata a far riemergere (fra l'altro) la problematica dei

⁶⁶ Cfr. FEDERCASSA, *Comunicato dell'8.06.2020*, riferito ai dati rilevati al 4 e al 5 giugno 2020 forniti dal Medio Credito Centrale; ID., *Comunicato dell'4.09.2020*, ove l'elenco non esaustivo ed in costante aggiornamento – delle principali iniziative a favore di strutture sanitarie locali e nazionali, famiglie ed imprese, distinte per Regione italiana.

⁶⁷ Il riferimento corre evidentemente alla funzione anticiclica svolta, secondo alcuni, dalle Bcc durante la crisi del 2007-2009. Al riguardo, DI COLLI S.-GIRARDI A., *Restrizione creditizia durante la crisi del 2008-2009¹ e il ruolo anticiclico delle Banche di Credito Cooperativo*, in *Quaderni di ricerca del credito cooperativo*, 2012, 3, 8 ss. e 19, ritengono, ad esempio, che in Italia, durante la crisi finanziaria, non si sia verificato un fenomeno di *credit crunch* e che le banche di credito cooperativo abbiano risentito in misura minore della crisi e abbiano svolto un ruolo "anticiclico". Gli Autori notano poi che l'attività di tali banche è salita di quasi 9 punti percentuali per i finanziamenti alle piccole imprese, di 5 punti per quelli alle medie, di 3 punti per i prestiti alle famiglie. In senso analogo, v., più di recente, v. COSSU M., *L'obiettivo della ripatrimonializzazione nella riforma delle banche di credito cooperativo*, in *Riv. soc.*, 2017, 702 s.; MACRÌ E., *Bcc e mutualità alla luce dell'introduzione del gruppo bancario cooperativo e delle sue recenti modifiche*, in *Giur. comm.*, 2019, 5, I, 868 e ss. Per raffronto tra le due principali aree macro-economiche della zona Euro nel periodo 2008-2013, cfr. MIGLIORELLI M.-BRUNELLI S., *The transmission of the monetary policy in the euro area: the role of the bank's business model*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2017, 3, 88, 303 ss.

⁶⁸ Cfr. DI COLLI S.-GIRARDI A., *Restrizione creditizia durante la crisi del 2008-2009 e il ruolo anticiclico delle Banche di Credito Cooperativo*, in *creditocooperativo.it*, 2012, 3, 4, per cui: «Bernanke e Lown (1991) definiscono *credit crunch* una contrazione dell'offerta di credito anomala rispetto alla fase del ciclo economico, tenuti fermi i tassi di interesse reali e la qualità dei prenditori ("a significant leftward shift in the supply of bank loans, holding constant both the real interest rate and the quality of potential borrowers"). Il credito tende normalmente a ridursi durante una recessione, ma una contrazione eccessiva può essere vista come una stretta creditizia».

⁶⁹ Si consideri, ad esempio, che nel 2015 l'incidenza dei crediti deteriorati al netto delle rettifiche di valore era salita al 13%, con sofferenze che ammontavano al 5% dei finanziamenti (contro una percentuale che nel 2011 era del 2,6%), e 1/4 delle BCC presentavano un'incidenza dei prestiti deteriorati netti superiori a 117% dei crediti erogati.

⁷⁰ Per un'analisi sul modello delle banche di credito cooperativo in Europea nel periodo compreso tra il 2008 e il 2013, condotta raffrontando le due principali aree macro-economiche della zona Euro, cfr. MIGLIORELLI M.-BRUNELLI S., *The transmission of the monetary policy in the euro area: the role of the bank's business model*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2017, 3, 88, 303 ss.

crediti deteriorati⁷¹, con quel che ne consegue sul piano delle difficoltà gestionali e delle possibili crisi cui potrebbero andare incontro le Bcc, operanti prevalentemente con le piccole e medio imprese.

Più in particolare, l'(obbligatoria) aggregazione delle Bcc nella rete cooperativa (fortemente accentrata) del gruppo bancario cooperativo⁷², cui segue la loro classificazione, ai fini delle regole di vigilanza prudenziale, come banche *significant*, (fra l'altro)⁷³ impone a tali enti creditizi di redigere il bilancio di esercizio applicando i principi contabili internazionali IAS e IFRS, che – diversamente dai principi contabili nazionali basati sul costo e sulla prudenza e, dunque, poco influenzati dall'andamento ciclico dell'economia – tendono ad essere fortemente pro-ciclici in quanto basati su un approccio prospettico (atto ad evidenziare la capacità futura dell'azienda di produrre utili e dividendi).

Il punto è che le misure di intervento straordinarie adottate spontaneamente o in adesione ai provvedimenti governativi dalle Bcc, tra cui, in specie, le moratorie sui finanziamenti (con conseguente sospensione e/o allungamento della durata di mutui e prestiti), ragguardate *sic et simpliciter* alla luce dei principi contabili internazionali e, precisamente dell'IAS1, dell'IAS10 e dell'IFRS9, impongono alle Bcc di procedere ad accantonamenti: che, oggi, deprimono il conto economico e, domani, trasformeranno in *Npl* diverse posizioni considerate, al 31 dicembre 2019, *in bonis*. Più nel dettaglio, gli IAS1 e IAS10 impongono alle banche, in relazione al bilancio 2019, di illustrare gli eventi successivi alla chiusura dell'esercizio impattanti sull'impresa e che comportano un rischio significativo di modifica dei valori nell'esercizio successivo. Invece – ed è il profilo più problematico – lo IFRS9 – che sostituisce, a partire dal 2018, il principio IAS39 – impone alle banche di effettuare accantonamenti, oltre che per i crediti già deteriorati, per i crediti *in bonis* che (però) potrebbero deteriorarsi in futuro, nonché di

stimare le perdite attese (appunto, le *expected credit loss*), con relativa evidenza sui dati di bilancio⁷⁴.

Va da sé che, in un'analisi prospettica di valutazione del credito, l'aver concesso una moratoria ad un cliente comporterà il passaggio allo stato *forborne performing* o *non performing*, imponendo quindi maggiori accantonamenti; nonché, per le posizioni deteriorate, eventuali nuove erogazioni concesse per far fronte all'emergenza creata dal Covid-19 potrebbero comportare assorbimenti patrimoniali rilevanti. In sostanza, in applicazione dei principi contabili internazionali, a seguito dell'attuale emergenza da Covid-19, finiranno con l'essere classificati come deteriorati i crediti della clientela che abbia subito gli effetti negativi delle misure di contenimento del Covid-19.

Per evitare che le criticità del Covid-19, oltre a manifestarsi nell'emergenza sanitaria, colpiscano le Bcc, precludendo loro la possibilità di continuare ad erogare credito, è necessario – come sin da subito da più parti segnalato – che le autorità di vigilanza europee sterilizzino l'applicazione dei principi contabili internazionali e, in specie, dell'IFRS9, prevedendo che questi siano applicati, non meccanicamente, ma in modo flessibile, tenendo cioè conto sia degli effetti legati al Covid-19 sia delle misure di sostegno adottate dagli Stati. In tal modo, si potrebbe bloccare la degradazione del credito e gli accantonamenti richiesti a fini prudenziali e le modalità di calcolo per gli sconfinamenti oltre i 90 e i 180 giorni alla Centrale dei rischi. Inoltre, e più in generale, a fronte di una siffatta realtà emergenziale, appare senz'altro giustificata una sospensione degli ordinari criteri prudenziali di valutazione delle banche riguardati il profilo di rischio dei creditori.

Orbene, tali moniti sono stati recepiti prima dalle Autorità di vigilanza europee⁷⁵ e poi dal legislatore europeo, il quale con il Regolamento EU n.

⁷¹ Retaggio della crisi finanziaria del 2007, faticosamente avviata a soluzione dagli appartenenti al settore mediante operazioni di *cartolarizzazione* ovvero di *cessione* ad appositi fondi di *Npl*. Sul punto, da ultimo, cfr. CAPRIGLIONE F., *La finanza UE al tempo del coronavirus*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2020, 1, 8 e ss.; GALLO G., *I crediti deteriorati. Tecniche di gestione negoziale: cessione e ristrutturazione*, in *www.dirittobancario.it*, 4.07.2019, 1 e ss.

⁷² V., *retro*, sub §2.

⁷³ Nota CAPRIGLIONE F., *La finanza UE al tempo del coronavirus*, cit., 22, che l'applicazione alle BCC, aderenti a gruppi bancari cooperativi, di regole uniformi a quelle delle banche *significant*, ne snatura l'essenza e ne ingabbia l'operatività a causa delle «strette» determinate da differenti condizioni strutturali, che legittimerebbero una diversa modalità di prevenzione dai rischi.

⁷⁴ Precisamente, lo IFRS9 prevede una segmentazione dei crediti in tre livelli, detti "stage", da cui dipendono diverse metodologie di calcolo delle perdite: nel primo *stage*, la perdita attesa è calcolata su un orizzonte temporale di un anno; nel secondo *stage* (che scatta quando sui crediti aumenta significativamente la rischiosità), la perdita è calcolata su un orizzonte temporale che copre la vita dello strumento sino a scadenza; nel terzo *stage* rientrano i crediti diventati più rischiosi in cui c'è l'oggettiva evidenza di *impairment test*.

⁷⁵ In specie, il BCBS, l'ABE e l'ESMA hanno chiarito che gli enti creditizi non dovrebbero applicare meccanicamente i loro approcci abituali alle perdite attese sui crediti in situazioni eccezionali come la pandemia di COVID-19, ma dovrebbero piuttosto ricorrere alla flessibilità intrinseca all'IFRS9, ad esempio per dare il giusto peso alle tendenze economiche di lungo periodo. Il 3 aprile 2020 il BCBS ha convenuto di concedere una maggiore flessibilità nell'attuazione delle disposizioni transitorie che introducono progressivamente gli effetti dell'IFRS9. Sul punto, v. anche EUROPEAN CENTRAL BANK, *FAQs on ECB supervisory measures in reaction to the coronavirus*, in *www.bankingsupervision.europa.eu*, 2020 (28.07.2020).





2020/873⁷⁶: (i) ha prorogato di due anni le disposizioni transitorie – introdotte dal Regolamento EU n. 2017/2395 nel Regolamento EU n. 575/2013 – per attenuare l'impatto negativo potenzialmente significativo sul capitale primario di classe 1 degli enti derivante dal trattamento contabile delle perdite attese su crediti ai sensi dell'IFRS9; (ii) e ha stabilito che e gli enti creditizi dovrebbero essere autorizzati a reinserire integralmente nel loro capitale primario di classe 1 qualsiasi aumento dei nuovi accantonamenti per perdite attese su crediti che rilevino nel 2020 e nel 2021 per le loro attività finanziarie non deteriorate.

È prematuro avanzare previsioni sul successo di tali disposizioni e, in particolare, sulla loro idoneità a consentire alle Bcc di continuare a sostenere l'economia reale, promuovendo finanziamenti a imprese e famiglie indirizzati ad attenuare il significativo impatto economico del Covid-19⁷⁷. Allo stato è certo però che le problematiche derivanti dall'applicazione dei principi contabili internazionali alle Bcc affiliate non finiscono qui.

Le criticità finanziarie cui potrebbero andare incontro le Bcc, costrette, da un lato, a fronteggiare la crisi Covid-19, dall'altro, ad applicare i principi contabili internazionali, potrebbero riflettersi, a valle, sulla loro autonomia gestionale, atteso che le regole – questa volta – organizzative del gruppo bancario cooperativo e, in particolare, il meccanismo dell'*Early Warning System*, potrebbero imporre alla *holding* di riclassificare le Bcc, con tutto ciò che ne conseguirebbe per la singola Bcc, declassata a causa delle sofferenze imbarcate in occasione della pandemia, in punto di compressione, più o meno accentuata, dell'autonomia negoziale e operativa.

Invero, fermo restando che la capogruppo esercita la direzione unitaria secondo un livello minimo "coeso" (*alias*, comune a tutte le Bcc), prescindente cioè dalla classe di rischio delle Bcc, e propedeutico ad imprimere al sodalizio i tratti minimi unitari (c.d. nucleo centrale del potere), il contratto di coesione – che, come visto, *fonda e regola* il gruppo bancario cooperativo – declina le aree di azione della capogruppo facendole ruotare attorno *alle* e condizionandole *dalle* risultanze della classificazione delle Bcc (disposta, sempre, dalla capogruppo) tramite l'*Early Warning System* (connesso, fra l'altro, al *Risk Appetite Framework*).

Infatti, a seconda del livello di rischio associato alla singola Bcc, la capogruppo modula l'intensità della sua interazione con le Bcc; e ciò a prescindere dal fatto che la capogruppo agisca su *input* dell'Autorità di Vigilanza o autonomamente. Tanto è vero che sia nel GBC Iccrea sia nel GBC CCB le relazioni tra la capogruppo e le Bcc affiliate variano in funzione della classe di rischio assegnata (dalla stessa *holding*) alla singola Bcc, dando luogo, in entrambi i Gruppi, a tre diversi "tipi" di gestione, caratterizzati da un progressivo grado di cogenza e di rimedi sanzionatori secondo lo schema: gestione ordinaria⁷⁸, gestione coordinata⁷⁹ e gestione controllata.

⁷⁸ Si legge, ad esempio, nell'Allegato 2 al Contratto coesione GBC Iccrea, 14, che la gestione ordinaria è associata alle situazioni di rischio complessivo classificate come "ordinario" e corrispondenti alle prime due classi di rischio. In questo caso: (a) la Banca Affiliata opera per perseguire i propri obiettivi strategici, orientati al conseguimento di obiettivi di medio e lungo termine comuni e condivisibili, tenendo conto delle diversità economiche e sociali dei territori dei quali la Banca Affiliata è espressione, nonché dei principi cooperativi e della funzione mutualistica senza fini di speculazione privata, nel rispetto delle regole e dei principi di funzionamento del complessivo impianto di governo e controlli dei rischi definito dalla Capogruppo, coerentemente con i poteri di direzione, coordinamento e controllo della Capogruppo come risultanti dalla normativa applicabile, dalle Disposizioni di Vigilanza sul Gruppo Bancario Cooperativo e dal Contratto di Coesione; (b) la Capogruppo presidia l'andamento del profilo di rischio della Banca Affiliata tramite i meccanismi ordinari di governo, gestione e controllo delle attività e dei rischi di Gruppo, definiti conformemente alle previsioni del Contratto di Coesione. Le Banche Affiliate adempiono agli obblighi di collaborazione e recepimento delle Direttive della Capogruppo, derivanti dal Contratto di Coesione. In tale situazione, l'eventuale mancato recepimento o violazione delle Direttive della Capogruppo può comportare un peggioramento dell'indicatore vitale relativo all'ambito "*Internal Governance e SCP*" e la conseguente classificazione nelle situazioni di rischio complessivo "tensione" o "critico" cui corrispondono la "gestione coordinata" o la "gestione controllata".

⁷⁹ Stabilisce, ancora, l'Allegato 2 al Contratto coesione GBC Iccrea, 14, che la Gestione coordinata è associata alle situazioni di rischio complessivo classificate come "tensione" e corrispondenti alla terza e quarta classe di rischio. In questo caso: (a) la Banca Affiliata si adopera per l'attuazione di Misure di intervento per (i) conseguire livelli di patrimonializzazione e liquidità tali da fronteggiare adeguatamente i rischi assunti e assicurare il rispetto dei requisiti regolamentari, anche in caso di situazioni di mercato avverse, (ii) ripristinare gli standard di efficacia e conformità dell'impianto di *internal governance* e del sistema dei controlli interni alla regolamentazione e alle previsioni del Contratto di Coesione; (b) la Capogruppo, per il tramite di una Direttiva, comunica alla Banca Affiliata gli ambiti nei quali sono necessari gli interventi preventivi unitamente alle relative motivazioni e richiede la predisposizione di un piano di interventi funzionale a prevenire il peggioramento della situazione aziendale e/o a ripristinarne il livello di ordinarietà. Le Banche Affiliate individuano, col supporto della Capogruppo, il piano di interventi da porre in essere per rimuovere i deficit individuati dalla Capogruppo, la quale ne valuta preventivamente la potenziale efficacia e, una volta concordate le misure necessarie, ne monitora lo stato di implementazione, sollecita-

⁷⁶ Il riferimento è al Regolamento EU n. 2020/873 del 24 giugno 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 575/2013 e (UE) 2019/876 per quanto riguarda alcuni adeguamenti in risposta alla pandemia di COVID-19.

⁷⁷ In argomento, cfr. VISCO I., *L'economia italiana e le banche: implicazioni della pandemia e prospettive*, in www.bancaditalia.it, 2020 (Roma, 16.09.2020), 3 e ss.

ta, nel GBC Icrea⁸⁰; ricavabile dalla lettura congiunta del contratto di coesione e del Regolamento *Model Risk Based*, nel GBC CCB⁸¹.

È manifesto che una tale evenienza sia da scongiurare attuando soluzioni condivise idonee a sterilizzare il meccanismo dell'*Early Warning System* per evitare che un declassamento connesso all'emergenza Covid-19 possa determinare (oltre che una crisi finanziaria delle Bcc) crisi interorganiche e intersocietarie, risolvendosi quale occasione per far esplodere (sopite e complesse) problematiche di *governance* e di gruppo.

8. Prime conclusioni: verso un (ulteriore) ripensamento della riforma del credito cooperativo?

Avviati a soluzione i problemi di gruppo che la crisi da Covid-19 potrebbe determinare alle Bcc affiliate, resta la sensazione che questa eccezionale esperienza emergenziale non potrà non lasciare un segno nel momento in cui la pandemia potrà dirsi passata. Evidenti sono infatti le criticità strutturali e operative cui vanno incontro le Bcc sottoposte all'applicazione della disciplina prevista, dalla rego-

tando le Banche Affiliate in caso di ritardi di attuazione. La mancata identificazione di azioni rimediali da parte della Banca Affiliata, qualora non adeguatamente motivata, nonché la mancata attuazione delle misure rimediali concordate, configurano violazioni alle Direttive della Capogruppo. Dette violazioni si riflettono sull'indicatore vitale di *Internal Governance* e possono comportare quindi la classificazione della Banca Affiliata nella situazione di rischio complessivo "critico", dunque attivando la "Gestione controllata", nell'ambito della quale ulteriori inadempienze possono attivare le Misure sanzionatorie.

⁸⁰ Dispone inoltre l'Allegato 2 al Contratto coesione GBC Icrea, 14 e s., che la Gestione controllata è associata al livello di rischio classificato come "critico" e corrispondente alle ultime tre classi di rischio. Qui: (a) la Banca Affiliata attua le Misure di intervento, comunicate tramite Direttiva della Capogruppo, volte a (i) ripristinare il rispetto dei requisiti regolamentari ovvero rimuovere i deficit che connotano gli ambiti critici e che possono compromettere la stabilità della Banca Affiliata, (ii) rimuovere le carenze riscontrate nell'impianto di *internal governance* e del sistema dei controlli interni.

L'indicazione delle misure correttive è accompagnata dalla motivazione delle stesse, fondata su un processo istruttorio che comprende una valutazione della complessiva situazione tecnica della Banca Affiliata. La mancata attuazione delle Misure di intervento correttivo da parte della Banca Affiliata costituisce una violazione delle Direttive della Capogruppo ed è presupposto per l'attivazione di Misure sanzionatorie. La Capogruppo disciplina il funzionamento operativo delle modalità di interazione sopra definite tramite specifiche Direttive che provvede a mantenere nel tempo e a trasmettere alle Banche Affiliate.

⁸¹ Sulla base di questo regolamento – che indica il sistema di indicatori attraverso il quale è misurata, valutata e monitorata la rischiosità di ciascuna Banca Affiliata – la Capogruppo classifica le Bcc affiliate e stabilisce le modalità di relazionarsi con esse. SEP

lamentazione prudenziale, per le banche *significant* e, a certe condizioni, al meccanismo di classificazione basato sull'*Early Warning*.

Questo segno pare non possa che essere nel senso di ripensare (come da più parti, ancora una volta, auspicato)⁸² l'assetto del gruppo bancario coopera-

⁸² Come è noto, il modello di gruppo bancario cooperativo adottato dal legislatore italiano ha dato adito ad un intenso dibattito – sul valore e sulla legittimità costituzionale della riforma del 2016, introdotta col dichiarato intento di tutelare la stabilità finanziaria del settore del credito cooperativo, preservando i caratteri originari delle banche di credito cooperativo (mutualità, localismo, democraticità) – in corso già prima dell'emergenza Covid-19.

Al riguardo, in estrema sintesi, è interessante ricordare che i sostenitori della tesi che valuta criticamente il nuovo modello di gruppo fondano le loro argomentazioni sul ruolo anticiclico svolto dalle Bcc durante la crisi finanziaria, sulla perdita dell'essenza cooperativa delle Bcc causata dalla loro aggregazione in gruppi di grandi dimensioni (ricompresi tra le c.d. banche significative sottoposte dal Regolamento n. 1024/2013/UE alla vigilanza della BCE) e sul venir meno della specificità operativa di tali enti creditizi (ridotte a "distributori di prodotti finanziari), con conseguente snaturamento della categoria. Gli stessi interpreti sollevano dubbi di tenuta "tipologica" del modello di "governance cooperativa" e di legittimità costituzionale (per violazione degli artt. 18, 41 e 45 cost.) in ordine al criterio dell'obbligatoria adesione al gruppo, quale dato centrale di una costruzione disciplinare che limita fortemente l'autonomia decisionale delle banche in parola e ne esclude la mutualità [cfr., ad es., CAPRIGLIONE F., *Per un nuovo trade off tra localismo e stabilità*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2018, 3, supp., 12 s.; ONIDA V., *Profili di legittimità costituzionale della riforma delle banche di credito cooperativo*, in *Riv. Trim. Dir. Ec.*, 2018, 3, supp., 237 e ss.; PELLEGRINI M., *L'ipotesi di gruppi macroregionali e la conservazione del localismo bancario*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2018, 3, supp., 86 s.; SEPE M., *I nodi irrisolti nell'assetto del credito cooperativo*, cit., 52 ss.; TROIANO V., *La riforma delle bcc e i sistemi di tutela istituzionale*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2018, 3, supp., 183 ss.]. Viceversa, i fautori della riforma (e, in particolare, della scelta normativa del nuovo modello lucrativo-capitalistico della società per azioni per la *holding* del gruppo bancario cooperativo) pongono l'accento sulle criticità, strutturali e congiunturali, delle Bcc (causate dai vincoli normativi e operativi tipici della forma cooperativa e dalle diseconomie connesse alle ridotte dimensioni aziendali), ritenute non altrimenti fronteggiabili né superabili. E, in risposta alle critiche circa lo snaturamento tipologico delle Bcc leggono in chiave "moderna" i concetti (fondanti la categoria) di "localismo", "territorialità" e "mutualismo", sostenendo, in ultimo, che la nuova rete cooperativa consente alle singole banche di credito cooperativo di strutturarsi in modo più coerente, stabile e competitivo [cfr., BARBAGALLO C., *Il credito cooperativo nella prospettiva europea*, in *www.bancaditalia.it*, 2013, 8 ss.; ID., *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo: presupposti e obiettivi*, in *Riv. trim. diritto dell'economia*, 2018, 3, 222 ss.; ID., *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, in *www.bancaditalia.it*, 2015, 2 ss.; ID., *Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo e altre misure in materia bancaria*, in *www.bancaditalia.it*, 2016, 3 ss.; LAMANDINI M., *Il gruppo bancario alla luce delle recenti riforme*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2016, 6, I, 665 ss.; e tendenzialmente URBANI A., *Le nuove forme della territorialità nella disciplina secondaria delle banche di credito cooperativo*, *Riv. trim. dir. ec.*, 2019, 118; SCIARRONE ALIBRANDI A., *Alcune ipo-*





tivo, organizzandolo, ad esempio, in una rete mediamente accentrata, sull'esempio del modello adottato nel *DZ-Bank Verbund* tedesco e nel *Raiffeisenbanken Verbund* austriaco⁸³.

Seppur con i dovuti distinguo, infatti, questi due gruppi (c.d. *Decentralized Cooperative Group* o rete verticale finanziaria) sono organizzati su due o tre livelli e strutturati secondo uno schema di gruppo a piramide invertita; e si caratterizzano per un legame debole tra le banche di credito cooperative, derivante da un accordo finanziario tra l'organismo centrale e, direttamente o indirettamente (per il tramite cioè delle banche regionali), le Bcc locali affiliate. Qui l'accordo (*alias*, la "coesione"), anche quando è presente un organismo centrale di riferimento per le Bcc locali e/o regionali, sussiste solo a livello finanziario e si basa, oltre che sulla presenza di fondi di solidarietà interni alla rete bancaria cooperativa, su un sistema di tutela istituzionale (I.P.S.) in linea con le disposizioni di cui agli artt. 10 e 113, comma 7, C.R.R.

tesi ricostruttive in merito alla riforma delle bcc, in *Riv. Trim. Dir. Ec.*, 2018, supp. 3, 175 e ss.]. Le critiche di parte della dottrina sono confluite in alcuni emendamenti al d.l. n. 142/2019 (allo stato ancora all'esame del Parlamento) che, ove approvati (!), consentirebbero: (i) alle Bcc italiane (e, dunque, non solo a quelle delle province di Trento e Bolzano; insoddisfatte del governo autoritativo della capogruppo), di adottare, in alternativa alla costituzione del gruppo bancario cooperativo, sistemi di tutela istituzionale, uscendo così dalla "gabbia" del gruppo; (ii) al gruppo bancario cooperativo, già autorizzato e operativo, di trasformarsi, previa autorizzazione della Banca di Italia, in sistemi di tutela istituzionali, a condizione che la capogruppo assuma il ruolo di soggetto gestore del sistema, siano adottati meccanismi di contribuzione analoghi ai dispositivi di determinazione della garanzia incrociata vigenti all'epoca della trasformazione e siano rispettati gli obblighi di fornire prontamente i mezzi finanziari necessari per gli interventi di sostegno alle banche aderenti al sistema.

⁸³ In argomento, cfr. MORLANDO F., *La valutazione della "significatività" degli enti creditizi nel Meccanismo di vigilanza unico*, in *Giur. It.*, 2018, 5, 1065 ss., per un commento alla sentenza del Tribunale dell'Unione Europea, Sez. IV ampliata, 16 maggio 2017, causa T-122/15 – *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank* c. Banca centrale europea (BCE) in materia di vigilanza bancaria e, in particolare, in ordine ai criteri da seguire in sede di classificazione di un ente creditizio quale "soggetto significativo". Nella specie, la vicenda è interessante perché origina dalla decisione della BCE di classificare la *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank* come ente significativo e, conseguentemente, assoggettarla alla vigilanza diretta della BCE, in luogo della vigilanza svolta su di essa – quale istituto di credito meno significativo – dall'Autorità nazionale competente. La vicenda mette in luce l'interesse della Germania a mantenere in capo alle autorità nazionali la vigilanza sul proprio sistema bancario, sottoponendo alla vigilanza integrata soltanto i due istituti principali del credito cooperativo (quali, come detto, la *DZ Bank AG* e la *Commerzbank*). Il che del resto si spiega ed è coerente proprio con la scelta di riformare il settore del credito cooperativo (non secondo un modello fortemente accentrato ma) aderendo ad un sistema di tutela istituzionale.

L'I.P.S. però, anche quando prevede la presenza di un ente (spesso l'organismo centrale della rete) che lo costituisce e gestisce (anche articolandolo su due livelli, centrale e regionale), cui le Bcc locali e/o regionali possono/devono aderire, non snatura il carattere "moderato" della rete in quanto resta sempre un accordo di garanzia (finanziaria) per le crisi finanziarie, che non attribuisce all'ente deputato a gestirlo poteri di influenza dominante sui membri aderenti⁸⁴.

Questo modello è contraddistinto anche dall'assenza in capo all'organismo centrale del potere di impartire direttive vincolanti alle Bcc locali, che quindi mantengono intatta la loro autonomia giuridica ed economica.

L'adozione di un siffatto modello organizzativo consentirebbe di sottoporre alla vigilanza integrata della Banca Centrale Europea soltanto gli istituti di credito di maggiori dimensioni (cioè, la capogruppo), con esclusione di quelli di minori dimensioni (ossia, le singole Bcc; *ex art. 6, par. 4, Regolamento UE n. 1024/2013*)⁸⁵. Bisogna attendere per verificare se e in che termini il legislatore interverrà per risolvere o comunque contemperare le criticità cui vanno incontro le Bcc, la cui portata è tale che si auspica un intervento (questa volta) repentino.

⁸⁴ V. POLI F., *Co-operative Banking Networks in Europe: Models and Performance*, Basilea, 2019, 76 e s.

⁸⁵ In questo senso, già in precedenza, cfr. SEPE M., *I nodi irrisolti nell'assetto del credito cooperativo*, cit., 55 ss., per il quale «la riforma sarebbe potuta essere meno incisiva (con riguardo alla limitazione dell'autonomia delle BCC aderenti al gruppo) o lasciare aperta la strada ad altri modelli maggiormente flessibili pure riconosciuti dalla normativa dell'Unione europea»: quali l'*Institutional Protection Scheme* (I.P.S.) – previsti dall'art. 113, par. 7, del reg. UE C.R.R. (reg. 575/2013) e consistenti in un accordo di responsabilità contrattuale – o la possibilità di consentire (attraverso l'introduzione del contratto di dominio) l'ingresso di banche di credito cooperativo in gruppi bancari ordinari. Per l'Autore la preferenza accordata al gruppo bancario cooperativo fortemente integrato è da ricercare nell'esigenza di «completare il processo di trasferimento alla BCE della vigilanza sulla maggioranza del sistema bancario italiano».