



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
in Economia e Finanza

Tesi di Laurea

**Le banche di credito
cooperativo e il
principio di
proporzionalità: sfide e
ostacoli nel panorama
delle *significant banks***

Relatore

Ch. Prof. Alberto Urbani

Correlatore

Ch. Prof. Fabrizio Marella

Laureando

Giovanni Sechi
Matricola 872001

Anno Accademico

2019 / 2020

*Alla mia famiglia,
ad Andrea,
alla musica,
ed a tutte le cose belle della vita.*

INDICE

INTRODUZIONE	1
---------------------------	----------

CAPITOLO PRIMO

<i>1.1 Origini e punti salienti del credito cooperativo in Italia</i>	
1.1.1 <i>Una banca dalle profonde radici</i>	5
1.1.2 <i>Le uniche e peculiari caratteristiche delle Banche di Credito Cooperativo</i>	11
<i>1.2 La Grande crisi e le problematiche conseguenze per le BCC</i>	
1.2.1 <i>Breve disamina sui principali effetti della crisi sulle banche del territorio.....</i>	16
1.2.2. <i>Le ragioni della riforma del 2016</i>	20
<i>1.3 La riforma del credito cooperativo</i>	24

CAPITOLO SECONDO

<i>2.1 L'assetto regolamentare europeo</i>	35
<i>2.2 La nuova natura significant delle BCC</i>	48
<i>2.3 Il principio di proporzionalità: la distanza tra la prassi e l'applicazione concreta</i>	
2.3.1 <i>Il principio di proporzionalità nella regolamentazione europea: difficoltà di interpretazione ed implementazione</i>	65
2.3.2 <i>Una definizione puntuale del principio: i cinque pilastri della proporzionalità</i>	71
<i>2.4. Gli eccessivi oneri regolamentari per le banche di piccole dimensioni.....</i>	81
<i>2.5 Il credito cooperativo e il principio di proporzionalità in ottica comparata</i>	
2.5.1 <i>La cooperazione in Europa: i casi della Franca e della Germania.....</i>	91

<i>2.5.2 L'emblematico caso del Brasile: l'Europa dovrebbe prendere esempio?</i>	97
--	----

CAPITOLO TERZO

<i>3.1 La traduzione europea degli accordi di Basilea: il level playing field</i>	101
---	-----

<i>3.2 L'esperienza statunitense dell'approccio tiered</i>	109
--	-----

<i>3.3 La bilancia delle possibili soluzioni: è possibile un futuro less significant per le BCC?</i>	
--	--

<i>3.3.1 Modelli alternativi ad una riforma controversa: perché è imperativo cambiare rotta a livello nazionale</i>	123
---	-----

<i>3.3.2 La risoltrice, quanto improbabile, azione dei regolatori unionali.....</i>	134
---	-----

CONCLUSIONI	141
--------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	145
---------------------------	-----

RINGRAZIAMENTI	163
-----------------------------	-----

Introduzione

Nel mutato contesto in cui riversa il mondo oggi giorno è tanto semplice quanto rapido accorgersi che i cambiamenti, in ogni settore, avvengono con un crescendo che pare non conoscere limite. Il vecchio viene sostituito dal nuovo, quando, spesso, in realtà il vecchio ancora non è definibile come tale, e soprattutto non è detto che il nuovo sia sempre sinonimo di “migliore”.

In premessa ci si riferiva al “mutato contesto”: ma mutato rispetto a cosa? Nella storia economica recente, possiamo senz’altro definire come momento chiave la Grande crisi finanziaria del 2007-2008, portatrice di innumerevoli conseguenze in ogni settore. Difatti da quell’avvenimento così nefasto l’economia è mutata nella sua interezza, ad una velocità tale da affaticare alcune banche, che hanno avuto difficoltà a tenere il passo. Se pensassimo all’andamento della curva di innovazione normativa dagli inizi del Novecento sino ad oggi, all’interno di un piano cartesiano saremo davanti ad una “funzione esponenziale”. Innovazione normativa che non si estrinseca solamente nel numero di leggi, riforme, regolamenti e direttive, ma soprattutto nel loro contenuto, che negli anni è passato da “poche” norme a migliaia e migliaia di indicazioni, criteri e regole.

E così, nella realtà prima italiana, e successivamente europea, la funzione inizia a crescere molto lentamente, partendo per convenzione dalla Legge bancaria del 1936, che rimarrà in vigore per oltre 50 anni, sino al 1993. In questo lunghissimo lasso di tempo diversi eventi hanno segnato la cronologia del mondo bancario, tra cui si ricordano succintamente il Trattato di Roma del 1957, la “Prima direttiva banche” del 1977, gli accordi di Basilea I del 1988, la “Seconda direttiva banche” del 1989 e l’emanazione del Testo Unico Bancario (TUB) del 1993. Pur non trattandosi di una lista esaustiva, emerge chiaramente come nel secolo scorso i cambiamenti nell’assetto normativo bancario siano stati sì importanti, ma anche lenti e gradualisti. Nel quasi ventennio che va dall’entrata in vigore del TUB alla Grande crisi finanziaria, la funzione subisce un’impennata, in quanto sempre più elementi vengono aggiunti al panorama regolamentare bancario, come la Direttiva “di semplificazione” 12/2000, la Direttiva 48/2006 relativa all’accesso all’attività degli enti creditizi, e non da ultimo l’accordo del Comitato di Basilea per la supervisione delle banche (Basilea II), entrato in vigore a ridosso della crisi. Ed è proprio da questo punto

di svolta che si avvia il vertiginoso, repentino e corposo cambiamento dell'assetto regolamentare europeo, che inizia nel 2010 con gli accordi di Basilea 3 e la nascita del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF), per proseguire con la genesi dell'Unione bancaria e l'introduzione del *Single rulebook*, fino ad arrivare, nei giorni nostri, al nuovo "pacchetto bancario" che diverrà pienamente operativo tra il 2021 e il 2022¹.

Questo inquadramento generale è utile per comprendere l'ambiente economico nel quale sono inseriti i soggetti primi di questa tesi, ossia le banche di credito cooperativo. Tra le tante innovazioni è quindi necessario indicarne una in particolare, che non ha una rilevanza sistemica come le altre, ma che ha profondamente cambiato il volto e la struttura di questa categoria di banche: ci si riferisce alla Legge 8 aprile 2016, n. 49, ossia alla legge di riforma delle banche di credito cooperativo, che ha dato il via alle problematiche che si intendono affrontare in questa sede.

Per loro natura, le banche di credito cooperativo (BCC) sono considerate banche resilienti, radicate nel territorio di appartenenza attraverso un legame "personale" con esso, e storicamente associate al supporto dell'economia reale del nostro Paese. Questa ondata sempre maggiore di novità regolamentare, e soprattutto la legge di riforma del 2016, ha travolto il mondo delle BCC, come del resto tutte le banche che possono essere considerate "piccole", a tal punto che in dottrina² sempre più studiosi hanno iniziato a domandarsi se tutto questo *corpus* sia proporzionale ad una simile realtà.

Invero, in un arco temporale di dieci anni, le BCC sono passate dall'essere le piccole banche del territorio senza fini di lucro, all'essere considerate *significant banks*, ossia banche significative con rilevanza sistemica, assoggettate alla vigilanza diretta della Banca Centrale Europea (BCE), e questo come sola ed unica conseguenza di essere

¹ Per una articolata disamina del percorso evolutivo dell'ordinamento bancario cui si accenna nel testo, v. *ex multis* CASTIELLO, *La normativa di recepimento della Direttiva CEE '77/780 ed il nuovo regime autorizzativo degli enti creditizi*, in *Econ. e cred.*, 1988, p. 59 ss; CLARICH, *La disciplina del settore bancario in Italia: dalla legge bancaria del 1936 all'unione bancaria europea*, in *Giur. comm.*, 2019, p. 32 ss; COSTI, *L'impresa bancaria dopo l'attuazione della seconda direttiva comunitaria*, in *Banca, impresa, soc.*, 1993, p. 41 ss; RUTA, *Analisi comparata tra la legge bancaria del 1936 e il nuovo testo unico*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1994, p. 668 ss.

² V., ad es., LEGIND, DIETZ et al., *Proportionality in Bank Regulation: A Report by the EBA Banking Stakeholder Group*, 2015; MASERA, *Sfide e opportunità della regolamentazione bancaria: diversità, proporzionalità e stabilità*, Roma, 2016; ALESSANDRINI, PAPI, FRATIANNI, ZAZZARO, (2016), *The asymmetric burden of regulation: will local banks survive?*, *Money & Finance Group Research*, WP no. 125.

aderenti ad un Gruppo bancario cooperativo (GBC), creato *ad hoc* come risposta ad esigenze di pubblico interesse, che parte della dottrina, come vedremo, non ha esitato a criticare. Certo, negli anni alcune BCC hanno presentato diverse problematiche, la cui principale è da ricercare nella scarsa patrimonializzazione di numerose partecipanti alla categoria, che attraverso l'adesione ad un Gruppo bancario cooperativo hanno potuto conseguire un adeguato rafforzamento patrimoniale, ma questo, come ha fatto notare un Maestro del diritto, «incide sull'essenza degli enti creditizi in esame, ponendo delicati problemi di conciliazione con i criteri fondanti della mutualità».

Un secondo profilo di criticità riguarda senza dubbio gli assetti di *governance*, che «*possono essere superati nell'ambito di più ampie strutture di gruppo*»³; ma, al contempo, «*il testo adottato dalla Banca d'Italia è contraddistinto da un tale grado di dettaglio da comprimere, sul piano delle concretezze, ogni autonomia contrattuale ed organizzativa delle banche aderenti, in favore di una "regolazione amministrativa del contratto"*»⁴. Questi sono solo degli esempi che indicano come il dibattito sia ancora acceso, e forniscono dei segnali che fanno comprendere che la materia è ancora lungi dall'essere normativamente sedimentata. Se da un lato vi è la tendenza dei regolatori al volere enti sempre più patrimonialmente robusti sul mercato, dall'altro vi è chi pensa che la biodiversità bancaria debba essere un bene tutelato. Del resto, ogni banca serve al meglio il tipo di cliente per il quale è concepita: una BCC ha una disponibilità di *soft information* che la rende più adatta ad un contesto locale, rispetto ad un grande colosso bancario, che attraverso una ingente mole di *hard information* riesce meglio a districarsi in contesti internazionali.

Ecco quindi delineato l'orizzonte sul quale questa tesi si propone di fare chiarezza, per poter comprendere se le misure regolamentari domestiche ed europee siano state o meno proporzionali nell'incidere sulla sfera delle BCC.

Il primo capitolo offre una disamina sulle caratteristiche essenziali del mondo cooperativo, passando per l'emanazione del Testo unico bancario e la riforma del 2016, arrivando a descrivere l'attuale natura *significant* delle BCC.

³ BARBAGALLO, *La riforma del Credito Cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'Unione bancaria*, Roma, 2016, p. 6.

⁴ SANTAGATA, *Intervento al VIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori universitari di diritto commerciale*, Roma 17 e 18 2017, p. 12.

Nel secondo capitolo, al fine di poter inquadrare le BCC in ambito europeo, sarà inizialmente preso in esame il contesto normativo del settore, per poi affrontare il principio di proporzionalità, che fungerà da pilastro per le argomentazioni che riguardano l'eccessivo onere regolamentare e le conseguenti diseconomie di scala e di regolazione. Il capitolo si conclude con una disamina sulle altre realtà cooperative europee, che ci consentono un utile raffronto con la situazione italiana.

Il terzo capitolo si propone di prospettare delle possibili soluzioni all'ormai noto "*one-size-fits-all approach*", che permea la regolamentazione europea: al proposito si indagherà sulle diverse esperienze delle altre maggiori economie, con un *focus* sugli USA, che hanno saputo tradurre il principio di proporzionalità in maniera più incisiva.

Capitolo Primo

L'EVOLUZIONE DELLE BCC, DA BANCHE DEL TERRITORIO A SIGNIFICANT BANKS

1.1 Origini e punti salienti del credito cooperativo in Italia; 1.1.1 Una banca dalle profonde radici; 1.1.2. Le uniche e peculiari caratteristiche delle Banche di Credito Cooperativo; 1.2 La Grande crisi e le problematiche conseguenze per le BCC 1.2.1 Breve disamina sui principali effetti della crisi sulle banche del territorio 1.2.2 Le ragioni della riforma del 2016; 1.3 La riforma del credito cooperativo.

1.1 Origini e punti salienti del credito cooperativo in Italia

1.1.1 Una banca dalle profonde radici

Una breve disamina del modello cooperativo fin dai suoi albori è senz'altro necessaria per inquadrare al meglio l'unicità di tale fenomeno economico. In principio, in Italia il credito cooperativo non trova la sua ragione sul versante della raccolta del risparmio, ma su quella dell'erogazione del credito⁵, ed infatti la genesi della cooperazione del credito è riconducibile agli ultimi decenni del Diciannovesimo secolo, periodo in cui iniziarono ad operare le "Casse rurali di prestiti", che hanno rappresentato la prima reale possibilità di accedere al credito per le categorie degli agricoltori. Esse furono create sulla spinta dell'emanazione dell'Enciclica *Rerum Novarum*⁶ di papa Leone XIII del 1891, con l'obbiettivo di sollecitare il mondo cattolico ad aiutare il mondo agricolo attraverso azioni di stampo solidaristico, e a raggiungere un livello minimo di sussistenza. Solo in seguito, un anno dopo rispetto all'introduzione della Legge bancaria del 1936⁷, con il R. D. 26

⁵ CAFARO, *Credito cooperativo ieri: un profilo di lungo periodo*, in *Nuove opportunità e sfide per le banche di credito cooperativo: la riforma del 2016*, a cura di CARDELLI, Lecce, Giappichelli Editore, 2017, pag. 6.

⁶ Per un'analisi più approfondita sull'Enciclica, cfr., AA. VV., *I tempi della Rerum Novarum*, a cura di ROSA, Roma, 2002; AA. VV., *Il denaro dei piccoli*, a cura di CAFARO e COLOMBO, Milano, 2011.

⁷ A riguardo, cfr., BOMPIANI, *Dalla legge bancaria del 1936-38 al T.U. sulle banche*, in *Note economiche*, 1994, n. 3, p. 440 ss; COSTI, *La legge bancaria del 1936, Testo della 'lectio*

agosto 1937, n. 1706 (T.u.c.r.a.)⁸, le Casse rurali di prestiti rivolsero la loro attività di erogazione del credito anche agli artigiani, assumendo il più noto nome di “Casse rurali ed artigiane” (c.d. Cra)^{9 10}.

Era chiara quindi sin da subito la vocazione di detti istituti, che si ponevano come baluardo a sostegno finanziario delle piccole realtà imprenditoriali del tempo, assumendo un ruolo economico-sociale di grande rilievo nei paesi di tutto lo stivale, con il fine ultimo di incentivare lo sviluppo del territorio e della popolazione. Coerentemente con tale ispirazione, le Cra non rispondevano a interessi capitalistici, notoriamente preordinati al raggiungimento di elevati livelli di profitto¹¹, ma piuttosto ad una realtà imprenditoriale basata sull'economicità della produzione; quest'ultima veniva intesa soprattutto come minimizzazione dei costi¹².

La normativa sulle società cooperative, consolidatasi a seguito dell'introduzione del Codice civile del 1942¹³, ebbe un notevole impatto sulla disciplina del diritto societario contenuta nel T.u.c.r.a., tra cui quello di imporre alle Cra di costituirsi esclusivamente con la forma di società cooperative a responsabilità illimitata^{14 15} o di società cooperative a responsabilità limitata¹⁶. Subordinatamente alla loro costituzione, alle Cra era richiesta la presenza di non meno di trenta soci¹⁷, obbligatoriamente appartenenti alle categoria di

magistralis' su 'La cultura negli anni '30', su GiustAmm.it, Firenze, 11 gennaio 2013; COSTI, La legge bancaria del 1936, in Banca, impresa, soc., 2012, p. 349 ss.

⁸ Acronimo di «Testo Unico delle Casse Rurali e Artigiane», consultabile qui: *Gazzetta Ufficiale*.

⁹ TROIANO, *Le banche*, in *Manuale di diritto bancario e finanziario*, a cura di CAPRIGLIONE, Padova, 2015, p. 341 ss.

¹⁰ L'art. 3 del Testo Unico sanciva che «le aziende soggette alle disposizioni del presente testo unico, devono assumere la denominazione sociale di “Cassa rurale ed artigiana”».

¹¹ Come giustamente fa notare GALGANO, *Le società per azioni, le altre società di capitale, le cooperative*, Bologna, 1978, p. 249 ss., nelle cooperative si parla di “mutualità non speculativa”.

¹² SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017, p. 26.

¹³ Emanato con il R. D. 16 marzo 1942, n. 262, ed entrato in vigore il 21 aprile 1942. Si vedano, al proposito, tra i tanti, WEIGMANN, *L'impresa nel codice civile del 1942*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2014, p. 7 ss.; FERRI, *Il codice civile italiano del 1942 e l'ideologia corporativa fascista*, in *Europa e diritto privato*, 2012, n. 2, p. 319 ss.

¹⁴ Art. 2513 c.c.

¹⁵ La norma prevedeva che «in caso di liquidazione coatta amministrativa o di fallimento, rispondono in via sussidiaria i soci solidalmente e illimitatamente a norma dell'art. 2541». Come si vedrà più avanti, le Banche di credito cooperativo oggi giorno possono assumere unicamente la forma di società cooperativa a responsabilità limitata (S.c.a.r.l.), a seguito del progressivo abbandono dei regimi societari a responsabilità illimitata, che avevano il grande svantaggio di disincentivare la partecipazione al capitale ponendo un freno significativo all'allargamento della compagine sociale, e minando quindi alla solidità della banca.

¹⁶ Art. 2514 c.c.

¹⁷ Art. 4 T.u.c.r.a.

agricoltori o artigiani per almeno quattro quinti del totale, il cui lavoro doveva svolgersi nel territorio sede della Cassa. A questi era imposta la sottoscrizione minima di una quota che non poteva essere inferiore a cento lire¹⁸, che a sua volta doveva concorrere alla formazione del capitale sociale della *costituenda*, non inferiore a trentamila lire¹⁹. Gli articoli 15, 20 e 21 rimarcavano nero su bianco alcuni dei principi fondamentali della cooperazione del credito, rimasti immutati nel tempo: la prevalenza dell'attività a favore dei soci²⁰, "l'antilucratività"²¹ e il localismo^{22 23}. Certo, detti principi sono caratterizzanti del modello cooperativo, ma all'epoca non erano propriamente considerati dei valori: non va dimenticato, infatti, che dette disposizioni hanno segnato, in negativo, le possibilità di sviluppo delle Casse rurali ed artigiane²⁴.

Il panorama bancario del secolo scorso, sino all'emanazione del d. lgs. 1° settembre 1993, n. 385, ossia il Testo Unico Bancario²⁵, era governato dal "Principio della specializzazione temporale e territoriale del credito", che prevedeva la costituzione di banche separate per i diversi rami di attività e una specializzazione del credito secondo la sua natura; le c.d. "aziende di credito"²⁶ avevano il compito di gestire il credito a breve termine (ossia entro i diciotto mesi), mentre gli "istituti di credito"²⁷ si occupavano dei crediti di medio-lungo periodo (oltre i diciotto mesi). La legge bancaria del 1936 inoltre si prefiggeva come obiettivo cardine la salvaguardia della stabilità del sistema bancario nazionale, il che comportava una forte restrizione della concorrenza fra le banche. Le

¹⁸ Art. 5 T.u.c.r.a.

¹⁹ Art. 7 T.u.c.r.a.

²⁰ Art. 15, co. 1, T.u.c.r.a.: «Le "Casse rurali ed artigiane" devono prevalentemente impiegare le loro disponibilità in operazioni a favore di agricoltori o di artigiani.» Art. 15, co. 2, T.u.c.r.a.: «Tali operazioni sono effettuate preferibilmente con i soci».

²¹ Art. 20, co. 1, T.u.c.r.a.: «Le "Casse rurali ed artigiane" devono sempre destinare nove decimi degli utili annuali alla formazione ed all'aumento delle riserve. [...]».

²² Art. 21, co. 1, T.u.c.r.a.: «L'attività di ciascuna "Cassa rurale ed artigiana" è limitata al territorio del comune nel quale la cassa ha sede».

²³ Per una descrizione più approfondita dei pilastri e dei principi sul quale poggia il mondo cooperativo, v. *infra*, par 1.1.2, p. 8 ss.

²⁴ Tale contesto derivava peraltro da un deciso controllo che il regime fascista aveva sulle Casse, le quali non erano assai ben viste dal regime, che inibiva sotto molteplici aspetti il loro campo d'azione. Sul punto, cfr., TASCIA, *La cooperazione e il fascismo in Italia*, in *Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, 2012, Vol.48, pag. 236 ss; CORDOVA, *Cooperazione e fascismo nella crisi dello stato liberale*, (1918-1925), in *Il movimento cooperativo nella storia d'Italia*, a cura di Fabbri, Bologna, 1979, p. 260 ss.

²⁵ Da ora in poi, t.u.b.

²⁶ Tra le quali si ricordano le banche popolari e di risparmio, le Casse rurali e artigiane e le banche di credito ordinario.

²⁷ Come ad esempio gli istituti di credito fondiario e gli istituti per il credito agricolo.

suddette previsioni incidevano profondamente sull'attività degli istituti in parola, che vedevano circoscritto il loro campo d'azione ad un esiguo ventaglio di funzioni. In tale contesto, le norme previste dagli articoli 17 e 18 T.u.c.r.a. appaiono perfettamente coerenti con quanto su detto, in quanto individuavano un elenco serrato di operazioni eseguibili precludendo alle banche l'opportunità di effettuare di diverse²⁸.

Negli anni a venire, in un contesto europeo sempre più indirizzato alle logiche di mercato, le Casse rurali ed artigiane si ritrovarono ad avere dei limiti normativi che mal si conciliavano con il restante settore del credito, soprattutto se si pensa alla progressiva, seppur lenta, tendenza ad abbandonare il faro unico della stabilità a favore di un regime più competitivo, che culminerà con l'entrata in vigore del già richiamato Testo unico bancario. I primi segnali di ammodernamento del sistema si ebbero con l'introduzione della Legge 4 agosto 1955, n.707, che apportò delle modifiche, seppur limitate, alla normativa riguardante la composizione e l'ampiezza della compagine sociale²⁹, nonché sull'ammontare minimo del capitale sociale³⁰ e della quota di ogni socio³¹. Significativa fu la previsione secondo cui «nessun socio può sottoscrivere una quota superiore a lire 2.000.000, né tante azioni il cui valore nominale superi tale importo»³², che introdusse per la prima volta nel modello cooperativo un tetto massimo di sottoscrizione di quote partecipative, tetto che, benché di diversa somma, è presente anche oggi³³. Un successivo passo avanti avvenne con il recepimento della prima direttiva banche 780/77/CEE³⁴, che

²⁸ Art. 18, co. 4 T.u.c.r.a.: «È inibita, salvo autorizzazione dell'ispettorato, ogni altra specie di operazione non prevista nel presente testo unico».

²⁹ Art. 2, co. 1: «Possono assumere la qualità di soci delle "Casse" le persone fisiche che siano agricoltori o artigiani [...] nonché le Cooperative agricole, di manipolazione e di trasformazione dei prodotti agricoli e le Cooperative artigiane operanti nel Comune e regolarmente iscritte nel registro prefettizio. [...]». Art. 2, co. 2: «I soci delle aziende che assumono la denominazione di "Cassa rurale" o di "Cassa artigiana" devono essere rispettivamente, in prevalenza, agricoltori o artigiani.» La locuzione "in prevalenza", a parere di chi scrive, non essendo previsto un ammontare preciso (a differenza del precedente art. 4, co. 1, T.u.c.r.a.), può intendersi come il 50 per cento più uno del totale, e non più i quattro quinti di quest'ultimo.

³⁰ Art. 4. Co. 1: «Il capitale delle "Casse" di nuova costituzione deve essere costituito in denaro e per somma non inferiore alle lire 300.000 nel caso di società a garanzia illimitata; alle lire 500.000 nel caso di società a garanzia limitata».

³¹ Art. 3, co. 1: «Il valore nominale di ciascuna quota o azione non può essere inferiore a lire 5.000. Il valore nominale di ciascuna azione non può essere superiore a lire 20.000».

³² Art. 3, co. 1.

³³ Art. 34, co. 4, t.u.b.: «Nessun socio può possedere azioni il cui valore nominale complessivo superi centomila euro».

³⁴ In tema, *ex multis*, cfr., BOMPANI, *La Direttiva 77/780/CEE sulle banche: definizioni e campo di applicazione*, in *Il risparmio*, 1982, II, pag. 169 ss; CASTIELLO, *cit.*, p. 59 ss; MINERVINI, *Attuazione della Direttiva CEE 77/780 e libertà di concorrenza*, in *Note economiche*, 1986, III, p. 241 ss.

mise in risalto la debolezza delle Casse rurali ed artigiane, a tal punto che in dottrina³⁵ ci si chiese se queste potessero essere in grado di affrontare la gara competitiva con gli altri appartenenti al settore creditizio. Un tema molto discusso era quello legato alla possibilità di accrescerne i mezzi patrimoniali, giudicati imprescindibili per la crescita e lo sviluppo, ma reputati contemporaneamente non idonei³⁶. Una buona nuova per le Casse rurali ed artigiane fu l'autorizzazione a poter collocare delle nuove sedi in comuni nei quali vi era già una impresa bancaria di diverso stampo, oltre alla possibilità di allargare la rete di filiali anche in comuni contigui a quello in cui vi era la sede principale della Cassa. A *contrariis*, persisteva nella normativa l'ormai obsoleta e superata previsione per cui la maggioranza dei soci doveva essere composta da agricoltori ed artigiani, elemento che ostacolava la crescita degli istituti.

È però scorretto pensare che dette disposizioni avessero una natura completamente negativa, in quanto ciò avrebbe significato penalizzare senza un'apparente motivazione un'intera categoria di banche. Ed invero la restrizione concernente il campo d'azione delle Casse rurali ed artigiane era fondata principalmente sull'esigenza di queste ultime di conoscere ed avere un rapporto personale con i soci-clienti, mentre il carattere mutualistico rispondeva all'impegno che tali istituti avevano nei confronti degli stessi, dovendo operare prevalentemente con loro. In particolare, il merito di credito non era basato, come oggi, sull'insieme di indagini, ricerche, analisi ed elaborazioni tese a fornire elementi di valutazione per la formulazione di un giudizio su una richiesta di affidamento, o con l'ausilio di *rating* che misurano in maniera puntuale il livello di rischio associato ad ogni controparte³⁷, bensì sulla conoscenza diretta del cliente, che essendo anche socio, facilitava l'*iter* procedurale. D'altro canto, però, il carattere del localismo e della mutualità avevano un ruolo chiave in tema di diversificazione del rischio: le altre tipologie

³⁵ Sul punto, cfr. DABORMIDA, *Le legislazioni cooperative nei paesi della Comunità europea*, in *Riv. dir. comm.*, 1989, I, p. 451; FERRO LUZZI, *Prospettive per le casse rurali ed artigiane in previsione della liberalizzazione del mercato comunitario*, in *Coop. cred.*, 1989, p. 82 ss.

³⁶ Come precisa SABBATELLI, *op. cit.*, p. 36, per le casse rurali uno strumento di patrimonializzazione era l'istituto del "prestito dei soci" utilizzato già da tempo nella prassi e previsto poi dall'art. 12 della Legge 17 febbraio 1971, n. 127, che sopperiva all'impossibilità di ricorrere all'emissione di obbligazioni.

³⁷ Tra cui si citano, attraverso RESTI e SIRONI, *Rischio e valore nelle banche. Misura, regolamentazione, gestione*, Milano, 2008, p. 354, 1) la *Probability of Default*, che indica la probabilità di insolvenza della controparte; 2) La *Loss Given Default*, ossia il tasso di perdita atteso in caso di insolvenza, quindi la percentuale dell'esposizione che la banca prevede di non riuscire a recuperare; 3) La *Exposure at Default*, vale a dire il valore atteso dell'esposizione in caso di insolvenza, estremamente dipendente dal tipo di finanziamento concesso al debitore.

di banche, disponendo di un bacino d'utenza assai variegato, erano in grado diversificare il loro portafoglio e adottare strategie allocative atte ad evitare di incorrere in un alto rischio di concentrazione del credito. Le Casse rurali ed artigiane, in modo antitetico, erano esposte ad un rischio di credito maggiore rispetto alle altre banche, solo a causa delle richiamate previsioni.

All'interno di un'Europa sempre più economicamente in espansione, con un normativa sempre più all'avanguardia e sempre più improntata ad un'omogeneizzazione comunitaria del settore bancario, tutta la serie di limitazioni poste in capo alle Casse rurali ed artigiane si rivelò essere, una volta per tutte, inidonea e anacronistica rispetto al contesto in cui operavano. *Ex multis*, di notevole importanza riveste la norma che subordinava l'acquisto dello *status socii* all'appartenere alla categoria di agricoltori o artigiani in misura prevalente, che venne abrogata³⁸ a favore di una più attuale impostazione che poneva come unico requisito per diventare socio l'essere residente nel territorio di competenza della Cassa, a prescindere dalla categoria. La modifica della disciplina sopracitata ha gettato una folata di vento fresco per le Casse, che vedendosi autorizzate all'allargare considerevolmente la loro compagine societaria, e quindi la loro clientela, hanno potuto rafforzarsi patrimonialmente riuscendo a meglio operare nell'ambiente bancario italiano³⁹.

Il fatto di voler ammodernare detta categoria del credito non ha significato però che anche le fondamenta su cui essa si basa venissero stravolte. Con il recepimento della Seconda direttiva banche, 89/646/CEE⁴⁰, la Legge 31 gennaio 1992, n. 59, e quattro anni dopo con l'introduzione e l'entrata in vigore del t.u.b., il legislatore ha confermato i caratteri tipici ed ispiratrici del modello cooperativo, modificando però in maniera sostanziale l'impianto strutturale degli istituti. Essi, inoltre, cambiarono nome: nacquero così, nel 1993, le Banche di Credito Cooperativo⁴¹.

³⁸ Art. 49, co. 1, D. Lgs. 14 dicembre 1992, n. 481.

³⁹ Sulle esigenze di finanziamento ha giocato un ruolo fondamentale la Legge 31 gennaio 1992, n. 59.

⁴⁰ Sull'argomento, cfr., CAPRIGLIONE, *Prime riflessioni sul recepimento della seconda direttiva CEE in materia bancaria*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1993, I, p. 437 ss; COSTI, *L'impresa bancaria dopo l'attuazione della seconda direttiva comunitaria*, cit., p. 41 ss; NICOSIA, *La seconda direttiva CEE sul coordinamento delle banche*, in *Bancaria*, 1988, n. 3, p. 7 ss.

⁴¹ Che da questo momento in poi chiameremo con il noto acronimo BCC.

1.1.2 Le uniche e peculiari caratteristiche delle Banche di Credito Cooperativo

La vecchia legge bancaria del 1936 prevedeva tante tipologie di banche, ognuna con funzioni e natura diversa: con l'introduzione del Testo unico bancario, il legislatore scelse la via della despecializzazione istituzionale, temporale e operativa⁴². Il Testo unico oggi non ammette più la suddetta impostazione, ed infatti autorizza ogni banca ad offrire tutti i servizi bancari e finanziari indicati nella Seconda direttiva banche. Il D.lgs. n. 385/1993, in ogni caso, preserva degli spazi di specializzazione; tra i tanti, esempio calzante è proprio la disciplina delle banche cooperative, che prevede da una parte le banche popolari⁴³ e dall'altra le BCC, entrambe sottoposte all'obbligo di adottare la forma giuridica di società cooperative per azioni a responsabilità limitata⁴⁴. Nelle pagine precedenti, ogniqualvolta si proponesse un paragone con l'impostazione odierna, ci si riferiva alle BCC come che queste fossero le uniche rappresentanti del paradigma cooperativo. In realtà, a completare la categoria del modello cooperativo vi sono le più "anziane"⁴⁵ banche popolari.

Lo stesso Testo unico, a partire dal Capo V, art. 28 rubricato "*Banche cooperative*", riconosce il binomio BCC-banche popolari, enunciando, nel primo comma del citato articolo, che «*l'esercizio dell'attività bancaria da parte di società cooperative è riservato alle banche popolari e alle banche di credito cooperativo disciplinate dalle sezioni I e II del presente capo*». Entrambe le fattispecie vengono definite banche "a scopo mutualistico", seppur con delle sostanziali differenze. Invero, mentre per le banche popolari è prevista la sola mutualità, ex art. 28, co. 2-bis, t.u.b., «*[...] sono considerate cooperative a mutualità prevalente*⁴⁶ le banche di credito cooperativo che rispettano i

⁴² A seguito della despecializzazione istituzionale, oggi le banche hanno assunto una struttura privatistica, attraverso la forma di S.p.A. (Società per Azioni) o di S.C.A.R.L. (Società Cooperativa a Responsabilità Limitata, che si divide in banche popolari e banche di credito cooperativo). Per effetto della despecializzazione temporale si sono andate attenuando le differenziazioni tra aziende ed istituti di credito, evitando il rischio di mismatching delle scadenze, ed infatti attualmente le banche possono operare sia nel breve che nel medio-lungo periodo.

⁴³ Per una disamina più esaustiva del percorso evolutivo delle banche popolari, v. tra i tanti, FANTINI, *Le banche popolari nell'evoluzione delle istituzioni creditizie*, in *Riv. banc. (Minerva)*, 1961, n. 1-2, p. 28 ss; FERRI, *1876-2016: 140 anni. Associazione nazionale fra le banche popolari. L'evoluzione delle banche popolari in Italia*, in *Cred. pop.*, 2016, n. 2, p.

⁴⁴ Cfr. *Istruzioni di Vigilanza per le banche*, Titolo VII, Capitolo I, Sezione II.

⁴⁵ La prima banca popolare, ossia la Banca Popolare di Lodi, è stata fondata nel 1864, ben 27 anni prima rispetto alla prima Cassa rurale di prestito.

⁴⁶ Sulla natura "prevalente" della mutualità, cfr., art. 2512 c.c., che ne definisce i caratteri, l'art. 2513, c.c., che ne definisce i criteri per la definizione.

requisiti di mutualità previsti dall'articolo 2514 del Codice civile ed i requisiti di operatività prevalente⁴⁷ con soci previsti ai sensi dell'articolo 35 del presente decreto». Le BCC, al pari di tutte le banche, sono vigilate e regolate col fine di tutelare il bene costituzionalmente protetto del “risparmio” (art. 47 Cost.); ma essendo anche delle banche sottoposte a specifici vincoli teleologici, esse godono di una disciplina propria, a tutela di un altro bene costituzionalmente protetto, la “cooperazione a carattere di mutualità” (art. 45 Cost.).

Una definizione puntuale del principio della mutualità non è facilmente rintracciabile a livello normativo, il che trova una spiegazione nella volontà del legislatore di non «*delimitare le potenzialità di un fenomeno in evoluzione*»⁴⁸, ma una descrizione valida è quella riportata dalla relazione ministeriale di accompagnamento del Codice civile⁴⁹, che qualifica la mutualità come principio che tende a «*fornire beni o servizi od occasioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero sul mercato*», oltre a quella dell'art. 2 dello Statuto-tipo delle BCC, che recita «*[...] la Società si ispira [...] ai principi della mutualità senza fini di speculazione privata. Essa ha lo scopo di favorire i soci e gli appartenenti alle comunità locali nelle operazioni e nei servizi di banca, perseguendo il miglioramento delle condizioni morali, culturali ed economiche degli stessi [...] nonché la coesione sociale e la crescita responsabile e sostenibile del territorio nel quale opera. La Società si distingue per il proprio orientamento sociale e per la scelta di costruire il bene comune. È altresì impegnata [...] a rendere effettivi forme adeguate di democrazia economico-finanziaria e lo scambio mutualistico tra i soci*». Ergo, la mutualità si risolve nel conseguimento della c.d. “gestione di servizio”, che tende alla riduzione dei costi e a far beneficiare i soci di strutture organizzative che altrimenti sarebbero loro precluse⁵⁰. In particolare, la gestione di servizio si esplica principalmente nell'erogazione della maggior parte degli impieghi a favore dei soci⁵¹, ma non riguarda l'attività di raccolta del risparmio: ed infatti, mentre

⁴⁷ Le Disposizioni di vigilanza per le banche, circ. 285/2013, Parte terza, Cap. 5, Sezione III, indicano che tale principio «è rispettato quando più del 50% delle esposizioni è verso soci cooperatori (o è garantito da soci cooperatori)».

⁴⁸ Cfr., SALERNO, *Il governo delle banche cooperative*, Milano, 2012, p. 50.

⁴⁹ Consultabile al sito: *Relazione del Ministro Guardasigilli Grandi al Codice Civile del 1942 - Collana Studi storici e giuridici - CNF (consigliazionaleforense.it)*.

⁵⁰ SABBATELLI, *op. cit.*, p. 30.

⁵¹ Il che potrebbe rappresentare un problema, nel momento in cui le scelte allocative non siano dettate da una efficiente ponderazione dei rischi di credito associati a ciascun prenditore, oltre al fatto che la BCC potrebbe avere una compagine sociale prevalentemente composta da soci il cui merito di credito non sia propriamente alto. A ragione di ciò, l'art. 35, co. 1, t.u.b., per evitare

nell'attività di erogazione la banca è condizionata dal principio della mutualità, nell'attività di raccolta del risparmio essa è slegata da tale logica, ed è per tale ragione autorizzata a seguire strategie più "imprenditoriali".

La mutualità prevalente permea la disciplina delle BCC, contrapponendole alle banche non cooperative, ossia le banche costituite in forma di S.p.A., soprattutto in ragione del non perseguimento dello scopo di lucro. A livello normativo, tale scopo è vietato dal Codice civile, il cui art. 2514, co. 1⁵², enuncia le c.d. "clausole antilucrativie", che si sostanziano nel limite alla distribuzione dei dividendi, alla remunerazione degli strumenti finanziari, alla distribuzione delle riserve fra soci cooperatori e nell'obbligo di devoluzione dell'intero patrimonio sociale nel caso di scioglimento della società. Tale paradigma è rafforzato dall'art. 37, co. 1 e 2, t.u.b., dove si legge che «*le banche di credito cooperativo devono destinare almeno il settanta per cento degli utili netti annuali a riserva legale*» e che «*una quota degli utili netti annuali deve essere corrisposta ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione nella misura e con le modalità previste dalla legge*». Pertanto, solo la restante parte potrà essere interamente distribuita ai soci, ma ciò in genere non avviene poiché questa viene usata anche per altri fini⁵³.

Un altro principio fondante la categoria delle BCC è il c.d. "localismo". Nelle indicazioni della dottrina, il localismo si traduce in una destinazione al territorio di riferimento della prevalente attività posta in essere dagli appartenenti alla categoria. Esso, pertanto, diviene aspetto centrale di una *mission* che, andando ben oltre gli interessi particolari dei singoli soci, impone alle BCC la funzione di organi propulsori delle economie zonali, il cui sostegno in molti casi è demandato alle iniziative finanziate (e talora anche promosse) dalle stesse BCC⁵⁴.

Il localismo può essere inteso in due differenti sensi: il localismo diretto e il localismo indiretto. Il localismo diretto si esplicita nella definizione puntuale e precisa di un territorio circoscritto in cui la BCC è autorizzata ad operare, e quindi l'indicazione dei

delle complicazioni di instabilità, enuncia che «*la Banca d'Italia può autorizzare, per periodi determinati, le singole banche di credito cooperativo a una operatività prevalente a favore di soggetti diversi dai soci, unicamente qualora sussistano ragioni di stabilità*».

⁵² Il cui assoggettamento è subordinato dall'art. 150-bis, t.u.b.

⁵³ Cfr. art. 37, co. 3, t.u.b., dove si legge che la restante quota di utili può essere impiegata per la rivalutazione delle azioni e assegnata ad altre riserve.

⁵⁴ CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, suppl. al n. 4, p. 31.

comuni in cui la banca ha sede o ha collocato delle succursali, nonché i comuni limitrofi a questi ultimi⁵⁵. Tale disposizione va riconsiderata alla luce delle opportunità offerte dall'innovazione tecnologica, che consentono oggi alle banche di valorizzare l'interazione telematica con la clientela, rendendo la presenza fisica sul territorio non più strettamente necessaria, a beneficio di una multi-canalità in cui si riduce l'importanza del canale fisico⁵⁶. *A contrariis*, il localismo c.d. indiretto riguarda non tanto la BCC, quanto i soci che compongono la sua compagine sociale, che per legge devono avere residenza, sede oppure operare con continuità nel territorio di competenza definito dalla BCC⁵⁷. Unendo le previsioni appena diramate sui soci al principio della mutualità prevalente, per induzione logica se ne ricava che gli impieghi delle singole BCC sono destinati al tessuto sociale del territorio, il cui sviluppo è fortemente connesso alla loro operatività e stabilità. Se ciò da un lato limita le strategie di allocazione e di crescita della banca, non potendo questa operare se non nei territori sopra delineati, dall'altro tale impostazione è ciò che rende le BCC delle banche uniche, meritevoli di una disciplina a se stante, e protagoniste di una biodiversità bancaria che al giorno d'oggi è sempre meno apprezzata dal legislatore comunitario.

Abbiamo detto che le BCC sono banche che operano nel territorio di riferimento prevalentemente a favore dei soci. E sono proprio questi ultimi i soggetti che sfruttano le potenzialità e i vantaggi in capo a queste banche, non trovando nelle banche di stampo capitalistico gli stessi principi ad essi ispirati, come il c.d. "principio della porta aperta" e il "principio del voto capitario". La legge⁵⁸ subordina l'autorizzazione all'attività bancaria degli istituti in parola ad una compagine societaria composta da un minimo di cinquecento soci, la cui ammissione può essere a sua volta subordinata alla sottoscrizione o all'acquisto di un numero minimo di azioni⁵⁹. Un numero così elevato di soci è senza dubbio funzionale al fine di una "gestione democratica" della banca, che difficilmente potrebbe crearsi in presenza di un quantitativo esiguo di soci e un conseguente accentramento decisionale nelle mani di pochi soggetti. Inoltre, una compagine sociale così estesa si è resa necessaria per poter raggiungere l'ammontare di capitale sociale

⁵⁵ Al proposito le Istruzioni di Vigilanza pongono come requisito la necessità che fra tali comuni vi sia "contiguità territoriale".

⁵⁶ Cfr. le *Disposizioni di vigilanza per le Banche di Credito Cooperativo – Relazione sull'analisi d'impatto*, 2017, p. 3.

⁵⁷ Cfr. art. 34, co. 2, t.u.b.

⁵⁸ Cfr., art. 34, co. 1, t.u.b.

⁵⁹ Cfr., art. 34, co. 4, t.u.b.

minimo richiesto per la creazione di una BCC *costituenda*⁶⁰, attualmente pari a cinque milioni di euro: tale norma, a parere di autorevole dottrina⁶¹, è volta ad assicurare anche la serietà dell'iniziativa imprenditoriale. A norma di legge ciascun socio può sottoscrivere capitale fino a un ammontare massimo di centomila euro⁶² e il valore nominale di ciascuna azione deve essere compreso tra venticinque euro e cinquecento euro⁶³.

Rispettate le condizioni poste dall'art. 34, co. 2, t.u.b., le condizioni dell'art. 6 dello Statuto-tipo delle BCC, e previa «*deliberazione degli amministratori su domanda dell'interessato*»⁶⁴, chiunque può diventare socio: in estrema sintesi, è questa la definizione del “principio della porta aperta”. Gli unici casi in cui un soggetto non è abilitato all'acquisto dello *status socii* di una BCC sono elencati nell'art. 7 dello Statuto-tipo. Tale schema è chiaramente mirato al facilitare l'ingresso di nuovi soci nella compagine societaria, in modo da non creare un'eccessiva difficoltà per la banca ad attrarre nuovi soci-clienti, esigenza che si rende ancor più necessaria quando una BCC ha da fronteggiare dei problemi di instabilità patrimoniale.

Al principio della porta aperta si ricollega in modo diretto il “principio della variabilità del capitale sociale”, essendo il primo funzionale al secondo. In una BCC, infatti, l'ingresso e l'uscita di un socio determinano delle variazioni del capitale sociale, in quanto, a norma dell'art. 2524 c.c., co. 1, esso «*non è determinato in un ammontare prestabilito*», e soprattutto, seguendo l'impostazione del co. 2 dello stesso articolo, «*[...] l'ammissione di nuovi soci [...] non importa modificazione dell'atto costitutivo*».

Un'altra peculiarità delle BCC, che va esattamente nella direzione opposta rispetto al funzionamento delle banche a carattere capitalistico, è la previsione secondo cui a prescindere dal numero di azioni possedute, ciascun socio di una BCC ha un solo voto in assemblea⁶⁵. Il c.d. principio democratico, detto anche “principio del voto capitario” («*una testa, un voto*»), è preordinato a dare specifico rilievo al socio nel funzionamento della società cooperativa e nell'indirizzo dell'attività comune e, al contempo, a limitare l'intervento nella gestione di coloro che detengono quote di partecipazione significative

⁶⁰ Cfr. art. 14, co. 1, lett. b), t.u.b., «*il capitale versato sia di ammontare non inferiore a quello determinato dalla Banca d'Italia*». La determinazione puntuale è presente in *Disposizioni di vigilanza per le banche* della Banca d'Italia, Titolo I, Capitolo I, Sezione II.

⁶¹ COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna 2012, p. 409 ss.

⁶² Cfr. art. 4, co. 4, t.u.b.

⁶³ Cfr. *Disposizioni di vigilanza per le banche* della Banca d'Italia, *ibidem*.

⁶⁴ Art. 2528, co. 1, c.c.

⁶⁵ Cfr., art. 34, co. 3, t.u.b.

nella società⁶⁶. Tale principio democratico è di conseguenza sorretto sia dal voto unico, sia dalla limitazione dell'ammontare massimo di azioni detenibile da ciascun socio, al fine di allontanare eventuali azioni speculative da parte di potenziali investitori. La partecipazione sociale delle BCC costituisce principalmente uno strumento atto all'instaurazione di rapporti mutualistici e non un mezzo di investimento: ciò impedisce la disparità tra i soci, da cui potrebbe scaturire una non desiderata influenza di alcuni azionisti su altri, minando il principio della mutualità. Ecco spiegato perché, di norma, avendo un solo voto a prescindere dalla quota azionaria sottoscritta, ogni azionista trova giovamento nel sottoscrivere una quota minima di azioni. In questo senso, tramite queste disposizioni viene rispettato anche il già citato principio dell'antilucratività.

1.2 La Grande crisi e le problematiche conseguenze per le BCC

1.2.1 Breve disamina sui principali effetti della crisi sulle banche del territorio

Come ampiamente discusso in dottrina⁶⁷, la grande crisi finanziaria, iniziata convenzionalmente nella seconda metà del 2006 con il crollo dei mutui *subprime*, ha investito come un'onda anomala non solo l'economia prima finanziaria, e poi anche reale degli Stati Uniti, ma ha imperversato in ogni settore provocando una recessione i cui effetti sono in parte osservabili anche oggi. La crisi, in particolare, mise a nudo tutte le fragilità dell'Accordo sui requisiti minimi di capitale firmato a Basilea nel 2004⁶⁸, come l'assenza di vincoli significativi all'utilizzo del *leverage*, la mancanza di regole atte a prevenire e ad evitare crisi di liquidità, la presenza di strumenti di "bassa qualità"⁶⁹ nel patrimonio di vigilanza, la sottostima dei rischi derivanti da strumenti finanziari

⁶⁶ Cfr. CUSA, *Il procedimento assembleare nelle società cooperative e il principio democratico*, in *Giur. comm.*, 2004, I, p. 843 ss, secondo cui tale caratteristica consente alle cooperative di essere «portatrici di una funzione sociale nel senso della Costituzione, almeno in virtù della loro organizzazione interna».

⁶⁷ *Ex multis*, cfr., BARBAGALLO, *Crisi e regolamentazione finanziaria: cambiamenti e prospettive*, in *Banca, impresa, soc.*, 2019, p. 319 ss; D'ADDA, *La crisi finanziaria globale 2008-2009*, in *Riv. internaz. scienze sociali*, 2009, I, p. 125 ss; PINZANI, *Storia della crisi finanziaria 2007-...?*, Roma, 2019; SCHLITZER, *La crisi dei mutui subprime*, in *L'imprenditore*, 2008, V, pag. 24 ss.

⁶⁸ Accordo meglio noto come "Basilea II".

⁶⁹ Come ad esempio gli strumenti finanziari cd. "ibridi".

complessi presenti nel *trading book*, l'accentuazione delle fluttuazioni del ciclo economico⁷⁰ derivante dai requisiti patrimoniali fondati sul *rating*, e, per ultimo, dalle mancanza di regole specifiche sulle banche di rilevanza sistemica, che per l'appunto, furono proprio quelle che generarono la suddetta crisi. Inoltre, dalla crisi era emerso, in modo allarmante, un dato: l'integrazione sempre più crescente del mercato bancario-finanziario in Europa non era stata tempestivamente accompagnata dalla definizione di regole comuni⁷¹, che ne consentissero una supervisione adeguata ed efficace.

Si rese necessaria una nuova regolamentazione per sopperire alle mancanze degli accordi di Basilea, e a tal fine, nel 2010, venne varato un insieme di norme, noto come Basilea III, che introdusse degli standard minimi di liquidità, una nuova e più solida definizione di capitale regolamentare unitamente alla fissazione di più elevati requisiti patrimoniali, una migliore copertura dei rischi di mercato e di controparte, un contenimento corposo del livello di leva finanziaria (fino a quel momento utilizzato in una maniera che si potrebbe dire scellerata), e delle misure anticicliche per ridurre la prociclicità delle regole prudenziali. La crisi fu di portata talmente estesa che in soli tre anni tutti gli schemi fino ad allora reputati saldi furono messi in discussione, e di fatto l'impianto normativo europeo subì una repentina rivoluzione. Delineato il contesto di fondo, è chiaro come le BCC non siano state immuni alla crisi.

La crisi invero ha fatto emergere i limiti strutturali e funzionali delle banche in parola, che non riuscirono ad affrontare con tempestività il nuovo scenario che si andava affermando nell'economia italiana⁷²: in primo luogo, furono messe in evidenza le carenze della loro struttura patrimoniale, per la quale non è stato d'ausilio il meccanismo dell'autofinanziamento⁷³, che ne costituisce la primaria fonte di alimentazione, rivelatosi

⁷⁰ Ossia la cd. "prociclicità", caratteristica che distingue, come si vedrà più avanti, *infra*, p. 15, le BCC, considerate banche "anticicliche".

⁷¹ Cfr. ANTIGNANI, *Le autorità di vigilanza europee sul settore bancario – Verso la vigilanza unica*, su www.ilmiolibro.it, 2013.

⁷² Cfr. l'editoriale di SERAFINI, *La riforma delle BCC verso il decreto*, visionabile su *Riforma delle Bcc verso il decreto - Il Sole 24 ORE*, in cui si legge che «la rivoluzione che il mondo cooperativo italiano sta portando avanti non nasce da un problema di crisi da risolvere, ma dalla necessità di adeguarsi alle nuove regole sulla liquidità, sulla dotazione di capitale e sulla governance introdotte dall'unione bancari».

⁷³ Sul tema cfr. SABBATELLI, *op. cit.*, p. 56, che sottolinea come a seguito di ciò un grande numero di BCC venne sottoposta a commissariamento, e poche di queste ripresero poi la normale gestione, (tante altre vennero sottoposte alla procedura di liquidazione coatta amministrativa per poi essere acquisite da altri soggetti bancari), ed aggiungendo che allo stesso tempo gli organi federativi della presente categoria furono impegnati nella «ricerca di adeguate forme tecniche idonee a consentire l'incremento dei livelli patrimoniali di tali banche, nonché l'apertura

«insufficiente nel fronteggiare gli effetti negativi di un'operatività svolta, in via prevalente, nei confronti di categorie imprenditoriali (medie e piccole imprese) da annoverare tra quelle più colpite dai tristi eventi che, negli ultimi anni, hanno imperversato nel nostro Paese»⁷⁴. La natura cooperativa e le regole che ne derivano posero un grosso paletto nella raccolta di capitale, il cui bisogno tempestivo non fu sopperito a causa dei limiti operativi che rendono difficile la ricapitalizzazione.

Ciononostante, le BCC non hanno ridotto la loro attività di prestatori, ma anzi, hanno perseverato nel concedere prestiti coerentemente con l'approccio del *relationship lending*, tipico di tutte le banche a vocazione locale⁷⁵, dimostrando la loro resilienza e la loro capacità nel sorreggere economicamente le piccole-medie imprese e famiglie, anche in tempi di crisi, ponendo in atto diverse misure agevolative nei confronti dei soggetti sopracitati⁷⁶. L'attività di tale tipologia bancaria è *de facto* fortemente cresciuta prima della crisi: 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 famiglie⁷⁷, trovandosi quindi alle porte della crisi in una situazione non traumatica. Non va dimenticato però che le BCC, essendo per natura banche commerciali e quindi esposte all'andamento dell'economia reale, nel continuare a concedere dei finanziamenti hanno accumulato ingenti *stock* di crediti deteriorati, i c.d. *non performing loans*⁷⁸: la concentrazione dei prestiti in un territorio molto ristretto, tipica delle banche cooperative, ha giocato un ruolo chiave nella formazione di questo importante quantitativo di posizioni deteriorate, dovuta alla mancata capacità di molti prenditori di non riuscire ad onorare i debiti contratti. L'incidenza dei crediti deteriorati⁷⁹ si è infatti più che triplicata nel periodo fra il 2006 e il 2013, subendo

operativa di queste ultime in modalità idonee ad attuare forme ottimali nella diversificazione dei rischi».

⁷⁴ Cfr., CAPRIGLIONE, *op. cit.*, p. 8-9.

⁷⁵ Cfr. ARNONE, *Il credito cooperativo negli anni della crisi: un'analisi territoriale*, Terzo rapporto Euricse, 2015.

⁷⁶ Come, ad esempio, la sospensione del pagamento delle rate del mutuo.

⁷⁷ Cfr., al proposito, PANETTA, *Il Credito e il Finanziamento delle imprese, Intervento al Convegno organizzato dalla Federazione delle Banche di Credito Cooperativo Lazio Umbria Sardegna, "Reload Banking. La Banca del domani per un nuovo sviluppo dell'Italia"*, Roma, 21 giugno 2013, p. 9, al sito www.bancaditalia.it.

⁷⁸ Al riguardo, BARBAGALLO, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo: presupposti e obiettivi*, Napoli, 2018, p. 3, espone come «l'incidenza dei crediti deteriorati è rimasta elevata, facendo così allargare il gap con le banche maggiori che, a differenza delle BCC, sono riuscite ad alleggerire sensibilmente la zavorra dei crediti anomali già a partire dal 2016 grazie anche a consistenti operazioni di cessione».

⁷⁹ Ottenuta tramite il rapporto fra l'ammontare lordo dei crediti deteriorati e il totale dei crediti erogati alla clientela.

in seguito un arresto. In ogni caso, il fatto di continuare a concedere prestiti in una siffatta situazione evidenzia la caratteristica delle banche locali a essere tendenzialmente meno procicliche rispetto alla controparte rappresentata dalle banche non locali, e questa caratteristica permette loro di attenuare il più possibile l'impatto della crisi sulle imprese⁸⁰. D'altra parte, come ha avuto modo di sottolineare un ex esponente di rilievo della Vigilanza⁸¹, «*il legame con il territorio, che teoricamente dovrebbe generare vantaggi informativi in grado di migliorare la selezione del merito di credito, può viceversa comportare condizionamenti tali da compromettere l'oggettività e l'imparzialità delle decisioni di finanziamento*», e questo ha certamente avuto un ruolo preponderante nella formazione di un così alto *stock* di crediti deteriorati.

A protezione del sistema bancario cooperativo venne istituito il “Fondo di Garanzia Istituzionale”, che si aggiunge ai già preesistenti “Fondo di Garanzia dei Depositanti” e “Fondo di garanzia degli obbligazionisti”, che ha comportato un rafforzamento per le BCC e un sostegno economico alla popolazione del territorio: come ha spiegato l'allora Presidente di Federcasse, Alessandro Azzi, infatti, «*[...] le BCC, potranno contare su una migliore allocazione ed una più efficiente gestione delle risorse finanziarie con un minor assorbimento patrimoniale; [...] l'intero sistema delle BCC rafforzerà la propria solidità e stabilità; [...] i clienti delle nostre banche beneficeranno di una forma di garanzia globale, complementare ed addizionale ad una tutela stabilita per legge; [...] le comunità locali potranno trarre vantaggio da una maggiore disponibilità delle risorse finanziarie all'interno della rete BCC*»⁸².

Utile per comprendere i cambiamenti avvenuti nel panorama cooperativo italiano a causa della crisi è un quadro di sintesi statistico⁸³ relativo al periodo che va dall'inizio della crisi fino al 2015, anno di ulteriore svolta per le BCC⁸⁴, che dimostra come la categoria sia riuscita a resistere ed a riprendersi dai nefasti eventi economici. A scapito di una diminuzione degli istituti di credito, in calo del 17,7%⁸⁵, è netto l'aumento del numero di

⁸⁰ Così, ALESSANDRINI e PAPI, *op. cit.*, p. 6-7.

⁸¹ BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa*, Bolzano, 2015, p. 3.

⁸² Cfr. www.creditocooperativo.it.

⁸³ Elaborato attraverso i dati di www.creditocooperativo.it e della Circolare statistica trimestrale del settembre 2015, redatta da Federcasse.

⁸⁴ Come si avrà modo di approfondire *infra*, par. 1.2.2.

⁸⁵ Calo comune ad ogni tipologia di banca ed in ogni regione italiana. Per esaminare meglio il tema, cfr. ALESSANDRINI e PAPI, *op. cit.*, p. 3.

sportelli, che segna un più 12,3%, in controtendenza rispetto alla riduzione del numero di sportelli bancari tipico delle banche di medie e maggiori dimensioni⁸⁶. Il numero dei soci ha visto un progressivo aumento, culminato con un più 27,7%, segno di una grande fiducia da parte del tessuto sociale del territorio di appartenenza di ogni BCC, accompagnato da un maggior numero di assunzioni di nuovo personale, nella misura del 7,6%. Da un punto di vista finanziario, gli impieghi lordi alla clientela dell'anno 2007 ammontavano al 106 miliardi di euro, contro i 134,3 miliardi del 2015 (registrando un +21%), mentre la raccolta complessiva segnava un + 23,3% (124 miliardi nel 2007 contro i 161,3 miliardi del 2015).

I segnali incoraggianti non preclusero in ogni caso la strada all'innovazione che dal 2016 in poi avrebbe segnato la storia delle banche in parola, non senza accese critiche: mentre i regolatori europei improntavano le loro decisioni normative verso un'Europa sempre più finanziariamente gravitante attorno a pochi, solidi, gruppi bancari, di tutt'altro pensiero erano i soggetti partecipanti al mondo cooperativo, desiderosi di preservare la loro identità e la loro biodiversità.

1.2.2. Le ragioni della riforma del 2016

Pur riferendoci quasi esclusivamente alla categoria delle BCC, la crisi e i suoi effetti investirono anche gli altri esponenti del modello cooperativo, ossia le banche popolari. E proprio queste ultime furono le prime ad essere riformate, nel 2015, attraverso il D.L. n. 3/2015, convertito successivamente con la legge n. 33/2015: tra gli innumerevoli cambiamenti, esse subirono un cambiamento sostanziale, avendo l'obbligo di trasformarsi in S.p.A. e quindi abbandonando il fine mutualistico della loro operatività, qualora avessero superato la soglia, considerata "significativa", di otto miliardi di euro di attivo patrimoniale, da calcolarsi a livello consolidato o individuale, a seconda se la popolare sia o meno a capo di un gruppo bancario. Le ragioni della riforma delle banche popolari furono molteplici. Sinteticamente, gli argomenti proposti dal legislatore in sede di riforma furono i seguenti: le banche popolari avevano perso la propria connotazione

⁸⁶ In argomento, tra i tanti, CATELANI, *Ascesa e declino degli sportelli bancari in Italia dai primi anni duemila ad oggi*, in *Il risparmio*, 2014, I, p. 87 ss.

mutualistica, non erano più caratterizzate dal localismo, né concedevano più credito all'economia reale, oltre al fatto di essere, sotto diversi aspetti, un modello ormai di fatto incompatibile col diritto europeo, e, infine, la disciplina delle suddette banche non avrebbe più risposto alle nuove esigenze poste con l'entrata in vigore del *Single Supervisory Mechanism* e del *Single Resolution Mechanism*^{87 88}.

Alle porte dell'introduzione dei due sopracitati Meccanismi sovranazionali, le BCC, nonostante le discusse caratteristiche, non si presentarono ben preparate. La creazione dei due Meccanismi unici di vigilanza e di gestione delle crisi, uniti all'istituzione dell'Unione Bancaria, infatti, sono prova che «*la dimensione europea – nell'ottica dell'attuazione dell'Unione Bancaria – è orientata all'integrazione, all'armonizzazione e al coordinamento*»⁸⁹, mentre invece le BCC operavano ancora in maniera indipendente, con tutti i limiti normativi ancora in piedi. Questa situazione mal si conciliava con i nuovi paradigmi europei sotto tanti punti di vista. Al riguardo, tre furono le principali criticità in capo alle banche in parola: sul piano tecnico, esse dovettero fronteggiare i problemi derivanti dalla debolezza della redditività, i vincoli a una rapida ricapitalizzazione connessi con l'organizzazione cooperativa in un contesto di elevata frammentazione, e la rischiosità del credito, in considerazione dell'elevata incidenza delle partite deteriorate e del basso livello di copertura delle stesse.

Oltre a ciò, particolarmente criticati dalla dottrina⁹⁰ furono gli assetti di *governance*, giudicati inadatti ormai da anni, e che la crisi contribuì a palesare. Taluno, al proposito, ha spiegato come le debolezze della *governance* sono attribuibili alla scarsa dialettica

⁸⁷ Di tutt'altro parere è ROMANO, *La riforma delle Banche popolari tra "argomenti" di diritto interno e "ragioni" di diritto europeo*, VI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei professori universitari di diritto commerciale "Orizzonti del diritto commerciale", Roma, 26-27 febbraio 2016, p. 4 ss.

⁸⁸ I due meccanismi, insieme all'Unione Bancaria e alle innovazioni normative post-crisi, verranno maggiormente approfonditi *infra*, cap. 2, par. 2.1.

⁸⁹ Cfr., CAPRIGLIONE, *Ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi. La difficile conquista di una dimensione europea*, Torino, 2014.

⁹⁰ Cfr. BUSSOLI, *Bcc nella crisi: governance delle banche locali ed effetti sulla performance e sulla qualità del credito*, in *Bancaria*, 2013, volume 69, VI, p. 28 ss; MANARA e BROCCATO (2018), *Le banche di credito cooperativo: governance, riforma e rischio di crowding out*, IRIS Network, Paper presentato in occasione del XII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, aggiungono che le BCC che nel tempo hanno avuto uno scarso ricambio di esponenti degli organi amministrativi presentano un maggiore rischio di "groupthink", ossia il fenomeno in base al quale «*un gruppo caratterizzato da un forte senso di appartenenza si coalizza al punto da non considerare più alcuna critica esterna e soffocare quelle interne, richiudendosi in un eccessivo conformismo*».

all'interno dei *board*, all'assenza di effettivi contrappesi alle figure apicali, a causa di fattori che limitano la funzionalità degli organi, quali le competenze non adeguate e non abbastanza diversificate, il limitato ricambio, anche generazionale, degli esponenti, il numero elevato di membri, ma soprattutto la presenza frequente di conflitti di interesse, cui non corrisponde l'attivazione di efficaci processi interni di prevenzione e gestione, unito a carenze dei meccanismi di pianificazione, che si riflettono in ritardi e scarsa lungimiranza delle scelte strategiche e alle debolezze nell'assetto dei controlli interni che, in assenza di adeguate risorse e professionalità, determinano il disallineamento dell'attività della banca rispetto alle strategie e alle politiche aziendali e ai canoni di sana e prudente gestione⁹¹. D'altronde, come riporta autorevole dottrina⁹², «*il metro dell'efficienza di un intermediario bancario non è tanto il totale dell'attivo, bensì la qualità della governance e la capacità del management di gestire i processi di innovazione necessari*».

Si avviarono negli anni successivi alla crisi quindi dei progetti di riforma, volti a rendere più solide e competitive le BCC nel nuovo sistema bancario Europeo, in cui la centralità del patrimonio fu posta come principale presidio di una sana e prudente gestione. La maggioranza delle banche cooperative comunitarie ha risposto in anticipo rispetto al caso italiano, conformandosi alle richieste del regolatore europeo attraverso due schemi differenti: da una parte, troviamo il modello del “gruppo”, con a capo nella maggior parte dei casi una banca con la veste giuridica di società per azioni, come il caso della Francia e dei Paesi Bassi (e dal 2016 anche l'Italia), dall'altra parte il “Sistema di tutela istituzionale” (IPS)⁹³, che avuto fortuna in Germania con le Casse Raiffeisen. A proposito dell'IPS, la categoria del credito cooperativo italiano aveva cominciato a discuterne già dal lontano 2005, per poi accantonarla, per mancanza di consenso all'interno del sistema delle BCC, dopo che la Banca d'Italia aveva approvato lo statuto del *costituendo* Fondo

⁹¹ BARBAGALLO, *op. cit.*, p. 6-7.

⁹² Cfr., MASERA, *La (non) proporzionalità della sorveglianza bancaria nell'UE: problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2020, n. 1, p. 55.

⁹³ Acronimo di “*Institutional Protection Scheme*”, definito dall'art. 113, co. 7, CRR, come «un accordo di responsabilità contrattuale o previsto dalla legge che tutela gli enti partecipanti e, in particolare, garantisce che abbiano liquidità e solvibilità sufficienti a evitare il fallimento, ove necessario». In altre parole, cfr., GIACCHE', *La riforma del credito cooperativo: riflessioni e valutazione di scenari alternativi, relazione del Centro Europa Ricerche*, Bolzano, 2018, p. 1, illustra come un IPS sia un meccanismo di solidarietà tra istituti di credito che non implica necessariamente la costituzione di un gruppo bancario. I partecipanti all'IPS mantengono infatti l'autonomia giuridica e sono generalmente soggetti singolarmente alla vigilanza da parte autorità nazionali competenti (ANC) o della BCE.

di garanzia nel 2011 e autorizzato l'avvio di una fase sperimentale di operatività nel 2013⁹⁴.

Sebbene ogni BCC svolgesse la sua attività in maniera indipendente dalle altre, e ancora il paradigma del gruppo non fosse una realtà, le banche in parola hanno da sempre adottato strutture organizzative articolate a livello regionale e nazionale, ossia le Federazioni regionali e la Federazione italiana delle banche di credito cooperativo – casse rurali ed artigiane, meglio nota come Federcasse. *Ante* riforma si contavano quindici Federazioni regionali e interregionali, con funzione di consulenza, supporto operativo, coordinamento, revisione e promozione delle BCC aderenti, e facendo da tramite tra queste ultime e gli organismi nazionali. Federcasse costituisce invece il principale riferimento della categoria, essendo l'associazione di rappresentanza e di tutela delle stesse, oltre che l'organismo preposto all'individuazione degli indirizzi politici e strategici. Tuttavia, la rete che collegava le BCC con Federcasse non aveva la stessa rilevanza degli attuali gruppi bancari cooperativi, in quanto l'organismo non era investito dei poteri incisivi caratterizzanti una capogruppo, e non esistevano nessi che instaurassero un rapporto di controllo verticale, non necessariamente dall'alto verso il basso, e nemmeno di tipo partecipativo⁹⁵.

In Italia si scelse quindi la via dei Gruppi bancari cooperativi come risposta alle indicazioni comunitarie e nazionali. Significative, al riguardo, furono le indicazioni del Governatore della Banca d'Italia, il quale in più occasioni aveva auspicato un «*maggior grado di integrazione tra le BCC, tale da valorizzare "l'appartenenza ai gruppi", sostenendo che la forma giuridica della cooperativa avrebbe potuto costituire un ostacolo alle esigenze di rafforzamento patrimoniale*»⁹⁶. I progetti della riforma furono

⁹⁴ BARBAGALLO, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, cit., p. 9.

⁹⁵ Infatti, come si vedrà più avanti, e come spiega succintamente SABBATELLI, *Il gruppo bancario cooperativo: profili di governance*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, n. 4, suppl. n. 2, p. 31, all'interno di un gruppo bancario cooperativo, la capogruppo non possiede partecipazioni di controllo nelle BCC aderenti, dal momento che fu scelta la formula del gruppo orizzontale, fondata su un rapporto convenzionale. Da ciò consegue che i poteri della *holding* derivano dal regolamento contrattuale, a differenza di quanto si verifica nei gruppi verticali (di tipo partecipativo) nei quali le modalità di concretizzazione dell'attività di direzione e coordinamento derivano dal potere della capogruppo di esprimere la maggioranza nelle assemblee delle società controllate.

⁹⁶ Cfr., VISCO, *Intervento al 21° Congresso Assiom Forex*, Milano, 7 febbraio 2015, p. 12.

molteplici⁹⁷, ma alla fine si scelse la strada indicata dal progetto redatto da Federcasse, accusato di essersi collocato in una posizione di egemonia nel processo di costruzione della riforma⁹⁸, sebbene non tutti i *desiderata* espressi dall'associazione vennero accolti⁹⁹. In maniera coincisa si possono esporre i punti cruciali sul quale Federcasse¹⁰⁰ si è concentrata, posti come obiettivo per non stravolgere completamente gli assetti esistenti e per preservare la valorizzazione della dimensione territoriale della rete delle BCC. I cardini della riforma, annunciati durante il Seminario istituzionale del 15 ottobre sulle tematiche relative alla riforma del settore delle Banche di Credito Cooperativo, constano di dieci punti. La figura del socio è posta in primo piano, garantendo ad egli tutte (o quasi) le prerogative pre-riforma: tra tutte, rimane saldo il potere di nomina degli amministratori e dei membri dell'organo di controllo. Gli altri punti riguardano in generale la relazione che si verrà a creare tra le BCC e i gruppi cooperativi. Sul punto si legge che ogni BCC deve aderire ad un Gruppo, come condizione per il rilascio dell'autorizzazione dell'esercizio dell'attività bancaria, sottoscrivendo un patto di coesione, pur rimanendo però titolare del proprio patrimonio. Figura centrale quella della capogruppo, preposta all'azione di direzione e di controllo e atta al sostenimento della capacità di servizio ai soci, oltre che a garantire la stabilità, alti standard di liquidità e conformità alle nuove regole dell'Unione Bancaria.

1.3 La riforma del credito cooperativo

Ciò che si desume da quanto riportato, dovendo tirare le somme, è che le BCC non sono più considerate dai legislatori nazionali e comunitari delle banche che possono operare ancora in maniera indipendente, senza logiche aggregative. A ben vedere, infatti, la vera ragione ispiratrice della riforma, unitamente all'interesse di promuovere una migliore patrimonializzazione del settore, sembra risiedere nella volontà sempre crescente di

⁹⁷ L'editoriale *Bcc, progetti di autoriforma a passo di gambero*, pubblicato da *Firstonline.info* del 15 maggio 2015, riporta che i progetti proposti furono 6 o 7, senza però che nessuno di questi riuscì a prevalere, presentando significativi punti deboli e posizioni spesso contrastanti.

⁹⁸ AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation e scelte politico-legislative nazionali*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, n. 3, p. 257.

⁹⁹ Così SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, cit. p. 74.

¹⁰⁰ Cfr. RIGGIO, *Ecco i dieci punti (qualificanti) della riforma*, in *Cred. Coop.*, 2015, n. 10, p. 10-18.

assoggettare la categoria a nuove forme di vigilanza¹⁰¹. Sul punto, una studiosa della materia, in appoggio di tale tesi, sostiene che «*il gruppo creditizio costituisce una fenomenologia considerata e regolata al primario fine di conseguire forme per un più efficace esercizio delle funzioni di vigilanza nei confronti delle banche che lo compongono*»¹⁰².

I regolatori europei, negli anni post-crisi, si sono infatti indirizzati verso due macro-obiettivi. Il primo, di natura che si potrebbe definire “prudenziale”, si esplica nell’imporre alti standard, soprattutto di tipo patrimoniale, a tutte le banche in maniera indistinta (generando non poche disuguaglianze di trattamento); il secondo, di natura “organizzativa”, mira a limitare la biodiversità bancaria, attraverso la riduzione del numero di soggetti che operano nel mercato, seguendo la via delle aggregazioni. L’impianto di gruppo, con riferimento alla riforma delle BCC, ben si confà agli obiettivi sopra descritti, in quanto garantisce una efficace ricapitalizzazione delle banche aderenti, che, attraverso un accesso diretto al mercato dei capitali¹⁰³, potranno risolvere i già discussi problemi di patrimonialità¹⁰⁴, ed allo stesso tempo “semplifica” la vigilanza sulle banche in parola.

Le volontà dei legislatori si concretizzarono nel 2016, dapprima con il D. Lgs. n. 18 del 14 febbraio 2016, rubricato «*Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio*», convertito poi con la Legge 8 aprile 2016, n. 49¹⁰⁵, entrata in vigore il 15 aprile del medesimo anno, e successivamente integrata dal cd. “*Decreto Milleproroghe*”, convertito in legge il 21 settembre 2018. Le modifiche più importanti hanno riguardato il Capo V, Sezione II del

¹⁰¹ Ci si occuperà più dettagliatamente del tema *infra*, par. 1.4.

¹⁰² Cfr. SABBATELLI, *op. ult. cit.*, p. 96.

¹⁰³ Più precisamente, la capogruppo del Gruppo bancario cooperativo potrà aprirsi alla partecipazione di capitali esterni sino ad un massimo del 40% (prima dell’entrata in vigore del “Decreto Milleproroghe” il limite era fissato al 49%) del suo capitale. Essa può accogliere unicamente investitori con finalità conformi a quelle delle BCC aderenti: rispondendo al principio mutualistico, conservato anche nel contesto del gruppo, sono ammessi infatti esclusivamente dei investitori la cui azione non finalizzata solamente alla massimizzazione del profitto.

¹⁰⁴ Si veda sul punto BANCA D’ITALIA, *Relazione d’analisi d’impatto*, settembre 2017. Nel precedente assetto normativo, infatti, le BCC non disponevano di un accesso diretto al mercato dei capitali, e in seguito alla crisi si erano ridotti i livelli dell’autofinanziamento; con le nuove regole sul capitale, introdotte con i regolamenti e le direttive post-crisi, tale situazione poteva creare diverse difficoltà per le BCC nell’adeguarsi ai nuovi standard patrimoniali. Inoltre, la presenza di un *rating* facilita ulteriormente la capacità di attrarre capitali.

¹⁰⁵ Consultabile al sito: *Gazzetta Ufficiale*.

Testo unico, che hanno normato, rinnovandola da cima a fondo, la categoria delle BCC: ciò è avvenuto attraverso la modifica degli articoli 33, 34, 35, 36, 150-*bis* e 150-*ter*, e soprattutto con la scrittura *ex novo* di due articoli, ossia il 37-*bis* e il 37-*ter*, che introducono il nuovo paradigma del Gruppo bancario cooperativo, occupandosi della sua composizione e della sua costituzione. Al proposito, nell'art. 37-*bis*, co. 1, t.u.b., si legge che il Gruppo bancario cooperativo è composto da *i*) una società capogruppo costituita in forma di società per azioni; *ii*) le banche di credito cooperativo che aderiscono al contratto e hanno adottato le connesse clausole statutarie; *iii*) le società bancarie, finanziarie e strumentali controllate dalla capogruppo, come definite dall'articolo 59, ed infine *iv*) eventuali sottogruppi territoriali facenti capo a una banca costituita in forma di società per azioni sottoposta a direzione e coordinamento della capogruppo¹⁰⁶. Ampio fu il dibattito avente ad oggetto il numero di gruppi da costituire, con Federcasse improntata verso la scelta di un unico gruppo cooperativo, appoggiata, ma senza un eccessivo sbilanciamento, dalla Banca d'Italia¹⁰⁷, e il sistema delle BCC che preferiva la costituzione di più gruppi. Alla fine, si optò per la creazione di due gruppi di livello nazionale, ossia il "Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea", composto da 136 BCC con a capo "ICCREA Banca S.p.A.", e "Gruppo Bancario Cooperativo Cassa Centrale Banca", cui aderiscono 79 BCC e la cui capogruppo è "Cassa Centrale Banca – Credito Cooperativo Italiano S.p.A.", oltre a un gruppo a carattere regionale, composto dalle 39 "Casse Raiffeisen dell'Alto Adige" non configurabile come gruppo cooperativo *stricto sensu* in quanto ha scelto di costituire un IPS, approvato ed autorizzato dalla Banca d'Italia solo recentemente, nel novembre 2020.

Un primo profilo di specialità normativa della riforma è contenuto nell'art. 33, co. 1-*bis*, t.u.b., in cui si legge che *«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, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 37-bis»*, previsione che va

¹⁰⁶ Il Testo unico inoltre aggiunge, all'art. 37-*bis*, co. 1-*bis*, una disciplina speciale per le BCC aventi sede legale nelle province autonome di Trento e Bolzano, prevedendo che queste *«possono rispettivamente costituire autonomi gruppi bancari cooperativi composti solo da banche aventi sede e operanti esclusivamente nella medesima provincia autonoma»*.

¹⁰⁷ La cui opinione, rappresentata dalle parole del Governatore Visco, affermava che *«l'ipotesi di un gruppo unico, se condivisa all'interno della categoria, presenta sicuramente aspetti positivi»*, ma, allo stesso tempo, egli riconosceva che *«maggiore capitalizzazione, più elevati livelli di efficienza, miglioramento del governo societario potrebbero essere conseguiti anche da un contenuto numero di gruppi»*. Cfr., VISCO, *Intervento del Governatore della Banca d'Italia*, Giornata mondiale del risparmio del 2015, Roma, 28 ottobre 2015.

in antitesi con quanto disciplinato sia per i gruppi bancari ordinari sia per i gruppi cooperativi cd. “*paritetici*”, di cui si vedrà meglio più avanti. Si prospetta quindi nel nostro ordinamento una effettiva obbligatorietà per le BCC all’adesione ad un gruppo bancario cooperativo al fine di poter continuare ad operare: tale norma, inoltre, si aggiunge alle ordinarie condizioni di autorizzazione all’attività bancaria sancite dall’art. 14, co. 1, t.u.b., rendendo la disciplina delle BCC ancora più stringente, ponendo di fatto l’adesione al gruppo cooperativo non solo come requisito per l’autorizzazione all’attività bancaria, ma anche per il suo mantenimento. Pertanto, le BCC si trovano a dover operare nell’assetto di un gruppo in maniera obbligatoria, e quindi in tanti casi non volontaria, ed i vincoli imposti dal legislatore non rendono di fatto percorribile l’esercizio della facoltà di uscita, essendo quest’ultima relegata solamente ai «*casi individuati dal contratto di coesione [...] facendo riferimento a giustificati motivi. L’esercizio del diritto di recesso è subordinato a un preavviso non inferiore a 24 mesi. Restano fermi, in ogni caso, gli obblighi di garanzia della banca recedente e delle banche del gruppo per almeno 10 anni dal recesso*»^{108 109}. La normativa in realtà ammette delle alternative a questo schema, prospettando per le BCC solo due opportunità nel caso in cui queste vengano escluse¹¹⁰ dal gruppo ovvero esercitino il diritto di recesso: più precisamente si fa riferimento alla possibilità di esercizio della “clausola di *non adesione*”, la cd. *way out*, ovvero di trasformarsi in una S.p.A. o, in mancanza di autorizzazione da parte della Banca d’Italia, di procedere alla liquidazione della società^{111 112}; *tertium non datur*. In entrambi i casi la

¹⁰⁸ Cfr. BANCA D’ITALIA, *Disposizioni di vigilanza per le banche*, (circ. 285/2013), Parte terza, Cap. 6, Sez. III.

¹⁰⁹ Al proposito, cfr., BANCA D’ITALIA, *Disposizioni di vigilanza per il gruppo bancario cooperativo. Resoconto della consultazione*, 22 maggio 2018, p. 57 ss, dove è specificato che nel caso in cui una banca «*non avesse capitale in eccesso rispetto ai propri requisiti minimi obbligatori, per quella banca l’obbligo di garanzia non opererebbe per mancanza di fondi disponibili.*».

¹¹⁰ Casi davvero singolari in quanto limitati, sommariamente, agli episodi di gravi o ripetute violazioni del contratto di coesione e/o dell’accordo di garanzia. Ciononostante, come efficacemente rilevato da MICCÙ, *Le recenti “riforme del credito cooperativo alla prova della Costituzione: spunti critici e ricostruttivi*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, suppl. al n. 3, p. 71, si è in presenza dell’investitura di un potere a fattispecie indeterminata, tale essendo la previsione delle gravi violazioni, non meglio specificate, che il contratto di coesione può intendere estensivamente riconducendo alla soglia della gravità anche violazioni che tale carattere intrinsecamente non possiedono.

¹¹¹ Art. 36, co. 1-*bis*, t.u.b.

¹¹² Il che, a giudizio di chi scrive, rappresenta una scelta legislativa sicuramente dura, ma coerente con le finalità che la riforma ha voluto perseguire. Se lo scopo primario della riforma si esplica nel rendere il settore del credito cooperativo patrimonialmente più solido, in grado di affrontare le sfide di un’Europa sempre più concentrata in grandi istituti bancari, è chiaro che il legislatore abbia dovuto porre dei grossi ostacoli alle banche che non intendessero aderire ad un gruppo

banca abbandona la sua natura mutualistica, fatto che la Legge del 23 dicembre 2000, n. 388, la cd. “legge finanziaria del 2001”, all’articolo 17 poneva ciò come presupposto per «l’obbligo di devolvere il patrimonio effettivo in essere alla data della soppressione, dedotti il capitale versato e rivalutato ed i dividendi eventualmente maturati, ai fondi mutualistici», garantendo in tal modo che i «benefici conseguiti grazie alle agevolazioni fiscali previste per incentivare lo scopo mutualistico non siano destinati allo svolgimento di un’attività priva di tale carattere»¹¹³. Le legge di riforma del 2016, al riguardo, ha invece consentito alle BCC con un patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro di presentare la domanda di autorizzazione alla Banca d’Italia per il conferimento in una società per azioni, contestualmente ad un versamento a favore dello Stato di un importo pari al 20% del patrimonio netto al 31 dicembre 2015. Pur consentendo tali manovre, di fatto la *way out* si è dimostrata un’alternativa poco praticabile ed infatti poco praticata, a causa dei vincoli imposti (come le peggiori condizioni fiscali, i termini ristretti per la presentazione della domanda, e non da ultimo l’elevato requisito patrimoniale richiesto per la trasformazione), rendendola difatti una strada che quasi nessuna banca ha voluto (o potuto) intraprendere¹¹⁴.

Le BCC, a norma dell’art. 37-*bis*, co. 3, t.u.b., facendo parte del gruppo, sono sottoposte al “controllo” (*rectius* direzione e coordinamento¹¹⁵) della capogruppo, e per tale ragione sono quindi limitate nella loro libertà organizzativa¹¹⁶, a causa del cd. “contratto di

bancario: da qui la scelta per queste ultime di trasformarsi in S.p.A., ossia una forma societaria che permette di competere ed operare in maniera più efficiente in detto contesto, oppure la non felice opzione della LCA.

¹¹³ Così SABBATELLI, *op. ult. cit.*, p. 119, riferendosi alla sentenza della Corte Costituzionale n. 170 del 23 maggio 2008.

¹¹⁴ L’unica BCC ad aver avuto esito positivo è stata la BCC di Cambiano, ovvero la più antica BCC operante in Italia, diventata Banca Cambiano 1884 S.p.A. nel gennaio 2017.

¹¹⁵ Cfr. BANCA D’ITALIA, *Disposizioni di Vigilanza per le banche, cit.*, parte terza, cap. 6, sez. I, par. 1. Nel diritto comune, il controllo si ravvisa nelle previsioni dell’art. 2359, co. 1, n. 1), 2) e 3), c.c.; il controllo posto in capo alla capogruppo del gruppo bancario cooperativo trova invece la sua *ratio* nell’art. 23, co. 1, t.u.b., dove si legge che «il controllo sussiste [...] in presenza di contratti o di clausole statutarie che abbiano per oggetto o per effetto il potere di esercitare l’attività di direzione e coordinamento».

¹¹⁶ Critica in questo senso è la posizione di DI BRINA, *Intervento*, in AA. VV., *L’autoriforma delle banche di credito cooperativo, Tavola Rotonda*, Roma, 3 febbraio 2015, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, suppl. al n. 4, p. 106 ss, il quale afferma che il contratto di coesione appare chiaramente ispirato al “contratto di dominio” disciplinato dai paragrafi 291 e ss. della legge azionaria tedesca (Aktiengesetz), atteso che come in quest’ultimo è data facoltà alla capogruppo di impartire alle società affiliate direttive pregiudizievoli per queste senza accordare alcun vantaggio compensativo. A parere di chi scrive, però, tali direttive sono difficilmente concretizzabili dalle *holding*, se non in casi visibilmente singolari: esse, infatti, dispongono di poteri che se da un lato permettono loro di avere una forte incisività nelle dinamiche strategiche

coesione^{117 118}”, che assolve alla funzione di promuovere omogenei ed elevati standard di qualità della *governance*, di fatto costituendo il fulcro del gruppo cooperativo, disciplinandone il funzionamento con l’obiettivo di assicurarne la sana e prudente gestione¹¹⁹. Attraverso il contratto in parola, vengono quindi posti in capo alla capogruppo i poteri di direzione e di coordinamento del gruppo, dove per “direzione” è da intendersi la facoltà di imporre ordini vincolanti senza margini di autonomia per le BCC, e per “coordinamento” l’impartizione di direttive più flessibili; questi poteri sono finalizzati a sostenere la capacità di servizio delle BCC ai loro soci e clienti, a garantire lo sviluppo dei territori, la capacità di generare reddito, la stabilità, la liquidità e la conformità alle nuove regole dell’Unione Bancaria. Spetta sempre alla capogruppo individuare gli indirizzi strategici e gli obiettivi comuni: al riguardo, il decreto Milleproroghe ha stabilito che in relazione a questi elementi, le BCC reputate a basso rischio secondo una valutazione *risk-based* delle stesse da parte della capogruppo, possono definire autonomamente i piani strategici ed operativi, pur restando sempre all’interno delle linee-guida della *holding*¹²⁰. Il contratto si occupa anche di indicare i casi in cui la capogruppo può nominare, opporsi alla nomina o revocare i componenti degli organi di amministrazione e controllo della società¹²¹; i criteri di compensazione e di equilibrio nella distribuzione dei vantaggi derivanti dall’attività comune, e i criteri e le condizioni di adesione, di diniego dell’adesione e di recesso del contratto, nonché di esclusione dal gruppo.

del gruppo, dall’altra le pongono come soggetto che ha la responsabilità della stabilità delle banche aderenti, nonché della salvaguardia della loro sana e prudente gestione.

¹¹⁷ Il cui contenuto minimo è subordinato al dettato normativo della Banca d’Italia. Cfr., art. 37-*bis*, co. 7-*bis*, lett. b), t.u.b.

¹¹⁸ Sul punto, SEPE, *Il tramonto delle banche cooperative*, in *Giustiziacivile.com*, 2016, p. 1, commenta con tono amaro che il “controllo” della capogruppo avviene attraverso un contratto «che la legge, quasi ad edulcorare la pillola, qualifica di “coesione”, anziché di “dominio”, come d’uso nella corrente dottrina commercialistica».

¹¹⁹ Così BARBAGALLO, *op. ult. cit.*, p. 7.

¹²⁰ Art. 37-*bis*, co. 3-*ter*, t.u.b. Tale assunto pone le sue basi nell’art. 37-*bis*, co. 3, lett. b), n. 1, il quale, attraverso una parafrasi, sancisce che la capogruppo, nell’esercizio dei propri poteri ad essa riconosciuti, deve sempre ispirarsi al “principio di proporzionalità”, attraverso azioni e decisioni «proporzionate alla natura, all’ampiezza e alla complessità delle attività dell’ente creditizio», così come disposto a più riprese in BANCA D’ITALIA, *Disposizioni di Vigilanza per le banche*, *cit.*

¹²¹ A ben vedere, tale previsione, contenuta nell’art. 37-*bis*, co. 3, lett. b), punto 2, t.u.b., si scontra contro il potere di nomina posto in capo all’assemblea dei soci, privando *de facto* l’assemblea, in alcune occasioni, di una delle sue funzioni più importanti.

Uno strumento di grande portata innovativa, atto a rafforzare la solidità del Gruppo bancario cooperativo, è costituito da un (obbligatorio) sistema di garanzie incrociate tra la capogruppo e tutte le banche aderenti per le obbligazioni assunte¹²², e quindi posta a protezione della capacità di solvibilità di tutte banche che compongono il gruppo: ci si riferisce al cd. “*cross guarantee scheme*”¹²³. Esso opera sia in senso “verticale”, e quindi tra la capogruppo e le BCC aderenti, sia in senso “orizzontale”, ossia tra le BCC stesse, “spalmando” sull’intera categoria le sofferenze e le perdite della banca che versa in difficoltà, prevedendo l’intervento delle consorelle patrimonialmente più solide, definite “virtuose”¹²⁴. A ben vedere, detto accordo ha una portata ben più ampia rispetto a quella *intra*-gruppo sopra delineata: esso infatti sopperisce anche a dinamiche *extra*-gruppo, operando a favore dei creditori delle banche in parola, assicurando loro la totale solvibilità di detti istituti bancari. Il *cross-guarantee scheme* si configura come una fattispecie diversa rispetto ad altre forme di solidarietà patrimoniale, pur condividendone numerosi aspetti. Tra queste, brevemente, un istituto rilevante è quello del sistema degli “accordi di finanziamento infragruppo”¹²⁵, ossia un accordo di garanzia che si differenzia, in prima istanza, per l’essere uno strumento facoltativo, e non obbligatorio, che il gruppo può utilizzare per preservare o ripristinare la sua stabilità finanziaria, e in seconda battuta, per l’essere attuabile solo al verificarsi dei “presupposti dell’intervento precoce” definiti puntualmente nell’articolo 69-*octiesdecies* del Testo unico, e non su libera discrezione della capogruppo, come viceversa avviene nel Gruppo bancario cooperativo.

Lo schema *de quo* impone ad ogni banca aderente di sottoscrivere una quota *ex ante*, costituita dal capitale di qualità primaria¹²⁶ della *holding* e dalla creazione di fondi *ad hoc*, patrimonialmente separati da altri fondi e/o riserve, unicamente presso la

¹²² Le Disposizioni di vigilanza della Banca d’Italia, Parte Terza, Cap. 6, sez. III, indicano che queste sono configurabili come obbligazioni in solido facenti capo a tutte le banche aderenti al gruppo. Si ricorda, per dovere di esaustività, che a norma dell’art. 1292, co. 1, c.c., un’obbligazione «è in solido quando più debitori sono obbligati tutti per la medesima prestazione, in modo che ciascuno può essere costretto all’adempimento per la totalità e l’adempimento da parte di uno libera gli altri [...]».

¹²³ La cui definizione “comunitaria” è rintracciabile nella *Capital Requirements Regulation* (CRR), Parte Uno, Titolo 1, art. 4, n. 127.

¹²⁴ Così, SABBATELLI, *La portata dispositiva del cross guarantee scheme alla luce della recente regolazione*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2017, suppl. al n. 3, p. 180, la quale sintetizza questa impostazione con l’espressione “sistema di mutualizzazione del rischio”.

¹²⁵ Introdotti nel Testo unico, agli artt. 69-*duodecies* ss, attraverso il recepimento della direttiva europea 59/2014, la “*Banking Recovery and Resolution Directive*” (BRRD), art. 19.

¹²⁶ I cui elementi sono puntualmente elencati all’interno della CRR, Parte 2, Capo 2, Sezione 1, art. 26, co. 1.

capogruppo, e da una quota *ex post*, quest'ultima solo dietro espressa richiesta della capogruppo e relegata ai soli casi di necessità. La quota che ciascuna BCC è obbligata a detenere è di ammontare direttamente proporzionale alle sue esposizioni, adeguatamente ponderate per il rischio, e contenuta entro il limite del patrimonio di vigilanza non assorbito dai requisiti patrimoniali, il cd. "*free capital*". Diverse perplessità sono state segnalate¹²⁷ in merito al *quantum* della parte in eccesso rispetto ai requisiti obbligatori a livello individuale, configurandosi un'aspra critica da parte delle BCC, che sostenevano che il meccanismo costituisse «una imposizione di solidarietà sostanzialmente incondizionata, al limite dell'esproprio patrimoniale a danno della singola BCC»¹²⁸, proponendo di individuare un tetto massimo nell'ambito del *free capital*. La critica è ancor più fondata se si pensa alle banche più solide, su cui grava il rischio di dover sostenere le consorelle meno forti sia in situazioni di difficoltà, sia in situazioni, ben più deplorabili, in cui una banca aderente ponga in atto comportamenti opportunistici dettati dal *moral hazard*, che riversino in effetti negativi su di essa, o addirittura sull'intero gruppo, contando sull'azione riparatrice del *cross-guarantee scheme*. Il legislatore, in ogni caso, non ha accolto il problema posto dalle BCC, dichiarando che «il limite massimo alla garanzia di ciascuna BCC è pari al *free capital*», senza quindi provvedere all'indicazione di una diversa soglia massima. Infine, la decisione sul come e sul quando intervenire è rimessa alla capogruppo, ciò rappresentando un ulteriore elemento che conferma la riprovata incisività dei poteri di quest'ultima, giacché gli interventi a sostegno delle affiliate, che possono essere sia di capitale, sia di liquidità¹²⁹, sono subordinati ad un'autonomia decisionale che il legislatore non ha limitato.

Sebbene sia un paradigma del tutto nuovo rispetto agli schemi aggregativi previsti dalla normativa, il gruppo bancario cooperativo deve gran parte delle sue caratteristiche ad un'altra fattispecie, ossia il gruppo cooperativo cd. "paritetico"¹³⁰, attraverso il quale «si è concretizzato il superamento secondo cui l'impresa mutualistica è una società

¹²⁷ Cfr., ad esempio, SUPINO, *Il cross-guarantee scheme nella riforma delle banche di credito cooperativo*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, n. 4, p. 394 ss.

¹²⁸ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Disposizioni di vigilanza per il gruppo bancario cooperativo. Resoconto della consultazione*, cit., p. 59.

¹²⁹ Cfr. le Disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia, Parte Terza, Cap. 6, sez. III.

¹³⁰ Rinvenibile in sede codicistica all'art. 2545-septies c.c.. L'aggettivo «paritetico» è stato aggiunto solo a seguito della riforma delle banche di credito cooperativo per differenziarlo dal Gruppo bancario cooperativo: il *nomen* originario era infatti «gruppo cooperativo».

*nomade»*¹³¹. L'analogia tra i due gruppi è da ricercarsi *in primis* nella comune architettura, che prevede una forma aggregativa di tipo orizzontale: in questo tipo di formulazione, a differenza dei gruppi bancari ordinari nel quale è previsto un controllo avente *ratio* di natura partecipativa, la capogruppo non possiede partecipazioni di controllo nelle BCC aderenti, configurandosi quindi uno schema che vede la *holding* investita di poteri derivanti esclusivamente da un regolamento contrattuale¹³². Ciò è di primaria importanza, in quanto «*il controllo di tipo partecipativo risulta difficilmente conciliabile con i principi mutualistici posti a fondamento delle società cooperative (i.e. quelli relativi al voto capitario e alla porta aperta)*»¹³³. *A contrariis*, sono le stesse BCC aderenti a detenere la maggioranza del capitale della capogruppo¹³⁴, un aspetto che, a parere di esperto della materia¹³⁵, impedisce ai soci diversi dalle cooperative di indurre la controllante a deviare dalla promozione e tutela della mutualità (salvo gravi rischi di instabilità, peraltro sottoposti al vaglio del massimo livello politico). Non mancano ovviamente delle sostanziali differenze tra i due paradigmi. Succintamente, diversa è la forma sociale della *holding* (S.p.A. nel gruppo bancario cooperativo e società cooperativa nel gruppo cooperativo paritetico¹³⁶), l'assenza dello scopo consortile nel gruppo bancario cooperativo¹³⁷, la durata del contratto (di carattere sostanzialmente permanente¹³⁸ in una evidente logica di stabilità dello stesso¹³⁹, a differenza della durata programmata nella controparte paritetica), e l'incisività dei poteri della capogruppo, che è nettamente più elevata nei gruppi bancari cooperativi.

¹³¹ Cfr. ZOPPINI, *I gruppi societari (modelli di integrazione tra imprese mutualistiche e non nella forma del diritto societario)*, in *Riv. soc.*, 2005, p. 761.

¹³² Al proposito, SABBATELLI, *op. cit.*, p. 107, indica che il contratto di coesione sia lo strumento disciplinare individuato dal legislatore del 2003 per assicurare che venga rispettato il requisito della "pariteticità".

¹³³ Cfr. SANTAGATA, *Il gruppo paritetico*, Torino, 2001, p. 32.

¹³⁴ Art. 37-*bis*, co. 1, lett. a), t.u.b., nel quale si specifica che le BCC detengono il capitale della capogruppo «*in misura pari ad almeno il sessanta per cento*». Tale è la nuova previsione del decreto Milleproroghe, che si inserisce nella normativa modificando il precedente assunto secondo cui alle BCC era richiesto (*id est* imposto) di detenere il capitale della *holding* in misura "maggioritaria".

¹³⁵ Cfr. BARBAGALLO, *op. ult. cit.*, p. 7.

¹³⁶ Inoltre, mentre la capogruppo è designata dal contratto di coesione, nei gruppi cooperativi paritetici la scelta della capogruppo è rimessa nelle mani delle singole cooperative.

¹³⁷ Art. 2545-*septies*, co. 1, c.c., relativo al gruppo cooperativo paritetico, rileva che «*il contratto con cui più cooperative appartenenti anche a categorie diverse regolano, anche in forma consortile [...]*».

¹³⁸ Cfr. le richiamate *Disposizioni di Vigilanza per le banche, circ. n. 285/2013*, parte terza, cap. 6, sez. I, par. 1.

¹³⁹ Cfr., SABBATELLI, *op. ult. cit.*, p. 114.

Tralasciando le numerose caratteristiche tecniche che diversificano i gruppi bancari cooperativi dai gruppi bancari ordinari, è sicuramente importante sottolineare la qualità “cooperativa” di detta fattispecie a differenza della prima. A ben vedere, non si può istituire un gruppo bancario di natura cooperativa senza che questo si basi sulle stesse fondamenta delle banche che lo compongono; certo, i principi ispiranti la cooperazione, in ottica di gruppo, sono senz’altro mutati sotto diversi aspetti, ma la loro essenza è rimasta. Il contratto di coesione, in questo senso, deve creare un equilibrio tra le nuove caratteristiche del modello cooperativo, e il suo fine ultimo, ossia il mutualismo¹⁴⁰. L’unica eccezione a tale scopo è consentita solo nel caso in cui la situazione di una o più BCC sia instabile; in tal caso, alla *holding* è riconosciuto il potere di operare seguendo logiche diverse da quelle di stampo mutualistico. In ogni caso, esso, a livello normativo, è garantito da una pluralità di previsioni. Tra queste, un importante ruolo è rivestito dai già citati criteri di compensazione e di equilibrio nella distribuzione dei vantaggi derivanti dall’attività comune, che rispondono senza dubbio alle finalità mutualistiche, e l’obbligo, per ogni BCC, di operare prevalentemente con i soci ed entro un dato territorio, nel rispetto del principio del localismo. La distanza fisica fra la capogruppo e le BCC aderenti non rileva quindi ai fini del localismo, in quanto sebbene vi sia una lontananza concreta fra il soggetto con i poteri di decisione e le banche che devono attuare le direttive impartite da quest’ultimo, la messa in opera delle strategie imposte dalla capogruppo spetta alle singole BCC, che operando in contesti territoriali diversi, unitamente a caratteristiche operative e tecniche distinte, posseggono dei discreti margini di autonomia.

Diversa è inoltre la natura della banca capogruppo del gruppo bancario cooperativo. Essa si differenzia dalle BCC aderenti in prima istanza per la forma giuridica, poi per il livello patrimoniale, e per gli oneri e i compiti di cui essa è responsabile. La capogruppo è infatti costituita con la veste giuridica di società per azioni: tale particolare modalità organizzativa è evidentemente finalizzata al superamento degli impedimenti che la speciale forma giuridica della cooperativa pone all’esigenza di un tempestivo rafforzamento patrimoniale delle banche di credito cooperativo¹⁴¹. Nel richiamato nuovo schema di vigilanza, la capogruppo assume un ruolo centrale, venendo posta come tramite tra l’Organo di controllo e le singole BCC, al fine di rendere più fluida ed efficiente

¹⁴⁰ Cfr. l’art. 37-bis, co. 3, lett. b), t.u.b., il quale pone in risalto anche il «*carattere localistico delle banche di credito cooperativo*».

¹⁴¹ CAPRIGLIONE, *L’autoriforma delle banche di credito cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, cit. p. 18-19.

l'attività di supervisione. Non va dimenticato infatti che, nel primo trimestre del 2016, ossia il periodo che ha segnato il passaggio della nuova riforma, il territorio nazionale era popolato da 365 BCC, diramate in 4424 filiali¹⁴², dati che fanno comprendere come l'attività di vigilanza non fosse propriamente semplice e di rapida esecuzione. Con l'istituzione dei gruppi bancari, invece, alla capogruppo spetta il ruolo di “cinghia di trasmissione” dell'azione di supervisione diretta alle partecipanti, con l'obiettivo di rendere la stessa più efficiente grazie all'accorpamento delle stesse in una struttura di gruppo con un disegno imprenditoriale unico¹⁴³. Invero, nei casi di instabilità patrimoniali o di crisi, la capogruppo è più che mai utile in quanto consente all'Autorità di Vigilanza competente di potersi interfacciare con un unico soggetto “rappresentante” un gran numero di banche se su di cui ha un'influenza, al fine di assumere i contestuali interventi nella maniera più tempestiva possibile¹⁴⁴. Dal punto di vista patrimoniale, la *holding*, per essere tale, deve disporre di un patrimonio netto di almeno un miliardo di euro, che deve essere rispettato sia al momento della costituzione del gruppo, sia durante la sua vita¹⁴⁵.

¹⁴² Dati provenienti dal *Bollettino statistico* della Banca d'Italia, I trimestre 2016.

¹⁴³ Cfr., ANTONUCCI, *Diritto delle banche*, Milano, 2012, p. 151.

¹⁴⁴ Sul punto, è da evidenziare come l'annosa problematica relativa all'accumulo di ingenti *stock* di crediti deteriorati da parte delle BCC nel periodo *intra* e *post* crisi, abbia iniziato a risolversi soltanto con l'attività di dismissione di questi posta in essere dalle capogruppo dei rispettivi Gruppi bancari cooperativi.

¹⁴⁵ Le richiamate Disposizioni di Vigilanza per le banche della Banca d'Italia aggiungono che in caso di discesa del patrimonio netto sotto la soglia di un miliardo, l'autorità competente assegna un termine – di norma non superiore a 12 mesi – per ripristinare la misura minima.

Capitolo Secondo

IL GRUPPO BANCARIO COOPERATIVO NEL MONDO DELLE GRANDI BANCHE EUROPEE: UN'ANALISI ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

2.1 L'assetto regolamentare europeo; 2.2 La nuova natura significant delle BCC; 2.3 Il principio di proporzionalità: la distanza tra la prassi e l'applicazione concreta; 2.3.1 Il principio di proporzionalità nella regolamentazione europea: difficoltà di interpretazione ed implementazione; 2.3.2 Una definizione puntuale del principio: i cinque pilastri della proporzionalità; 2.4 Gli eccessivi oneri regolamentari per le banche di piccole dimensioni; 2.5 Il credito cooperativo in ottica comparata; 2.5.1 La cooperazione in Europa: i casi della Franca e della Germania; 2.5.2 L'emblematico caso del Brasile: l'Europa dovrebbe prendere esempio?

2.1 L'assetto regolamentare europeo

Fino a questo punto, l'analisi avente ad oggetto il mondo cooperativo si è prevalentemente incentrata sull'esame delle caratteristiche storiche e moderne delle BCC, dalla loro nascita sino alla recente riforma che ha introdotto i gruppi bancari cooperativi. Il tutto è stato affrontato attraverso uno studio della materia secondo una prospettiva prettamente "nazionale", la quale, per ovvie ragioni, dipinge un quadro privo di cornice: al fine di dare inizio, nel successivo paragrafo, alla disamina sul tema principale della presente tesi, brevemente anticipato nell'introduzione, si rende quindi necessaria una trattazione per punti chiave – senza pretesa di completezza ed esaustività – riguardo gli schemi ordinatori e gli impianti normativi comunitari che hanno preso forma come risposta alla crisi del 2007-2008, con l'intento di inquadrare lo scenario bancario europeo nel quale si inseriscono gli odierni gruppi bancari cooperativi.

Il tracollo finanziario avvenuto a causa della passata crisi economica ha posto in risalto le debolezze strutturali e le mancate integrazioni comunitarie dell'Unione Europea, che si è rivelata impreparata nel difficile compito di arginare un evento nefasto di tale portata.

La crisi inoltre non colpì gli Stati membri in maniera omogenea, col risultato di produrre risposte non uniformi e non esaustivamente efficaci da parte dei singoli Paesi, mancando l'occasione di reagire con un movimento comune. I fatti accaduti negli Stati Uniti hanno avuto grosse ripercussioni sulle banche e su tutti gli intermediari finanziari dell'Unione, che hanno versato progressivamente in condizioni critiche con la conseguenza di contagiare gli Stati impegnati nella salvaguardia della loro condizioni, e ponendo *de facto* l'Europa in ginocchio in un brevissimo lasso di tempo. La crisi ha dunque avuto il duplice effetto di mostrare ai regolatori europei l'entità delle lacune regolamentari esistenti, dando contemporaneamente ad essi l'impulso per la definizione di una nuova Europa più integrata¹⁴⁶: in pochi anni è stato infatti creato *ex novo* un innovativo assetto regolamentare unionale, sono state ridefinite tutte le regole e le procedure di vigilanza, e sono stati introdotti nuovi attori con altrettante nuove funzioni. Iniziava così una nuova fase del processo di armonizzazione del sistema bancario europeo, che ha mutato in maniera permanente il nostro continente non solo a livello finanziario, ma anche giuridico, politico, culturale e sociale.

Il processo di rinnovamento di cui si tratta ha avuto la sua genesi il 12 novembre 2008, data della prima riunione del Gruppo di Esperti (detto anche Gruppo di Alto livello) presieduta da Jaques de Larosière, il quale venne incaricato dal Presidente della Commissione Europea di studiare un progetto di riforma della vigilanza finanziaria. I lavori si conclusero tre mesi più tardi, e il 25 febbraio 2009 venne presentato un rapporto¹⁴⁷ contenente trentuno raccomandazioni concernenti delle proposte circa i modi con cui superare la crisi e rendere meno instabile il sistema finanziario negli anni a venire¹⁴⁸: esso, per sommi capi, delineava un nuovo quadro regolamentare e un nuovo

¹⁴⁶ Tale impulso non è di nuova specie, alla luce del fatto che già agli albori dell'Unione monetaria si avvertì la necessità di armonizzare la disciplina del settore finanziario. Tra le tante proposte elaborate, è interessante riportare quella relativa alla richiesta di affidamento presso la Banca Centrale Europea dei poteri di vigilanza *erga omnes*, che non ebbe buon esito trovando il diniego di pressoché tutti gli Stati membri, i quali non desideravano cedere la propria sovranità in materia di vigilanza. Cfr. sul punto D'AMBROSIO, *Le autorità di vigilanza dell'Unione*, in *La crisi dei mercati finanziari: analisi e prospettive*, a cura di SANTORO e TONELLI, Milano, 2013, p. 23. Come recita un famoso proverbio: «*Il tempo è galantuomo*», ed infatti in pochi anni la suddetta richiesta divenne realtà, attraverso l'istituzione del “*Single Supervisory Mechanism*”, di cui si parlerà meglio *infra*, p. 43 ss.

¹⁴⁷ “*Report of the High level group on financial supervision in the EU, chaired by Jacques de Larosière*”, consultabile qui: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/de_larosiere_report_en.pdf

¹⁴⁸ Le idee e i progetti del Gruppo di Esperti erano basate sulla teorie messe a punto da D. SCHOENMAKER, *Il trilemma finanziario*, in *Economic Letters*, 2011, n. 111, p. 57 ss, le quali, come si legge in BANCA D'ITALIA, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*,

sistema di supervisione applicabile a tutti gli Stati partecipanti all'Unione, al fine di prevenire e/o arginare il rischio e le instabilità sistemiche, attraverso l'adozione di un approccio di vigilanza con *focus* primario di stampo macroprudenziale, a discapito di quello micro^{149 150}.

Le proposte formulate dal Gruppo vennero accolte dall'Unione, la quale, nel 2010, creò il Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria¹⁵¹ (cd. SEVIF), ovvero un sistema integrato composto da diverse Autorità di vigilanza – nazionali e sovranazionali¹⁵² - competenti in

in *Quaderni di ricerca giuridica*, 2013, p. 9, sanciscono che «*l'integrazione e la stabilità finanziarie non sarebbero compatibili con il contestuale mantenimento di una vigilanza strutturata su base nazionale, per cui il rafforzamento della spinta federalista sarebbe la sola possibile risposta all'odierna crisi finanziaria*».

¹⁴⁹ Per una migliore comprensione, si ricorda che per “*vigilanza prudenziale*” si intende l'insieme strumenti di vigilanza che assumono la forma di “*criteri di gestione*” cui gli intermediari devono attenersi e che sono finalizzati al controllo e alla delimitazione dei rischi. Gli interventi di natura prudenziale non condizionano direttamente il mercato, in quanto esprimono delle “*regole del gioco*” che riguardano il “*come*” si opera nel mercato stesso e quindi non intervengono direttamente sulla struttura del mercato. Sono quindi regole oggettive e neutrali tra i diversi soggetti dell'offerta; sono trasparenti e stabiliti *ex ante* così da guidare sotto forma di incentivo e/o vincolo gli intermediari verso equilibri economico-finanziari-patrimoniali desiderabili. Si v., *ex multis*, ANTONIAZZI, *L'Unione bancaria europea: i nuovi compiti della BCE di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie (parte seconda)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, p. 717 ss; DEL SERRONE, *Il quadro normativo europeo e nazionale sulla vigilanza prudenziale*, in *Credito popolare*, 2017, p. 85 ss; MIRAGLIA, *L'indipendenza della Banca Centrale Europea tra compiti di vigilanza prudenziale ed esigenze di legittimazione democratica*, in *Banche e banchieri*, 2014, p. 114 ss;

¹⁵⁰ La vigilanza di stampo microprudenziale vede la sua nascita negli anni Ottanta, periodo segnato dalla “*deregulation*” del settore bancario e finanziario e dalla liberalizzazione dei mercati, contesto nel quale il rischio sistemico non veniva ancora adeguatamente considerato, ed infatti la regolamentazione di vigilanza si limitava ad individuare «*i limiti all'interno dei quali il libero esercizio dell'attività imprenditoriale del banchiere [fosse] compatibile con il presidio minimo della stabilità del sistema*» (ONADO, *Economia e regolamentazione del sistema finanziario*, Bologna, 2012). Solo con la crisi emerse il bisogno di rivedere l'intero impianto, una volta raggiunta la consapevolezza che la regolamentazione di vigilanza microprudenziale «*non riesce ad intercettare e a prevenire l'instaurarsi di dinamiche perverse a livello aggregato*» e che «*i comportamenti collettivi non sono la semplice estrapolazione lineare dei comportamenti individuali*» (cfr. GUALANDRI E NOERA, *Rischi sistemici e regolamentazione macroprudenziale*, in *Lo stato della finanza. Scritti in onore di Marco Onado*, a cura di BISONI, GUALANDRI, LANDI e LUSIGANI, 2014, p. 16): per rispondere a tale situazione venne quindi definita una regolamentazione di tipo macroprudenziale, con l'obiettivo primario di arginare i rischi di natura sistemica.

¹⁵¹ Per un approfondimento mirato del Sistema, cfr., *ex multis*, D'AMBROSIO, *La stabilità finanziaria tra gli obiettivi della legislazione e l'Unione sui mercati finanziari, SEVIF e Unione bancaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, VI, p. 1469 ss; RECINE e TEIXEIRA (2009), *The new financial stability architecture in the EU*, in *Paolo Baffi Centre Research Paper*, WP no. 62.

¹⁵² L'introduzione del SEVIF ha per la prima volta scalfito la piena autonomia decisionale ed operativa delle singole Autorità di vigilanza nazionali; come si legge in PELLEGRINI, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2012, p. 61, di fatto, la riforma che ha portato alla creazione del SEVIF, «*è stat[a] il frutto di un compromesso fra le proposte di accentramento delle*

determinati settori di mercato, al quale venne dato il difficile compito di formulare un insieme di regole comuni, applicabili in tutta l'Unione, e di assicurare una vigilanza completa ed efficace sotto tutti i punti di vista. Esso si articola in prima istanza in un organismo privo di personalità giuridica ed indipendente dall'Unione, l'*European Systemic Risk Board*¹⁵³ (ESRB), presieduto dal presidente della BCE, competente in materia di vigilanza macroprudenziale, al quale è preposta la *mission* di prevenire e attenuare i rischi sistemici che possono aver luogo all'interno del sistema finanziario europeo attraverso la facoltà di emettere i cd. "early warnings", concorrendo all'adeguato funzionamento del mercato comunitario e garantendo che il settore finanziario contribuisca alla crescita economica nel lungo termine.

Per i compiti relativi alla vigilanza microprudenziale sono state invece create tre Autorità europee di vigilanza, anch'esse indipendenti, ma rivestite di personalità giuridica, differenziandosi in tal modo dall'ESRB. La loro funzione si esplica, a livello organizzativo e regolamentare, nel coordinare le Autorità di vigilanza nazionali, fornendo loro gli indirizzi da seguire attraverso atti non vincolanti come le raccomandazioni e gli orientamenti, mentre, sul piano della vigilanza, esse hanno il potere di adottare, in situazioni ritenute pregiudizievoli della stabilità del sistema, atti e decisioni che vincolano gli istituti di volta in volta individuati, imponendo loro se necessario l'adozione di determinate misure al fine di conformarsi alle regole dell'Unione.

Più in particolare, l'*European Banking Authority*¹⁵⁴ (EBA), è l'Autorità europea di vigilanza microprudenziale sul mercato bancario¹⁵⁵, il cui compito è quello di contribuire

competenze di vigilanza sugli intermediari presso organi e autorità europee e quelle di mantenere dette competenze in capo alle autorità nazionali, ovviamente a patto di incrementare le forme di coordinamento fra le stesse».

¹⁵³ Istituito con il Regolamento UE n. 1092/2010, Capo I, art. 1, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea.

¹⁵⁴ Istituita con il Regolamento UE 1093/2010, Capo I, art. 1, che modifica la decisione 716/2009/CE (che riguardava l'istituzione di «un programma comunitario a sostegno di attività specifiche nel campo dei servizi finanziari, dell'informativa finanziaria e della revisione contabile» nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013) e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione (concernente l'istituzione del Comitato delle Autorità europee di vigilanza bancaria).

¹⁵⁵ Nell'intento di essere più precisi, si legge nelle *Note tematiche sull'Unione Europea* del Parlamento Europeo, al sito: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/84/sistema-europeo-di-vigilanza-finanziaria-sevif->, che i soggetti di cui essa è responsabile sono gli enti creditizi, i conglomerati finanziari, le imprese di investimento, gli istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica. Inoltre, dal 2019, in capo ad essa è posta la responsabilità sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

«all'elaborazione di norme e prassi comuni di regolamentazione e vigilanza di elevata qualità, in particolare fornendo pareri alle istituzioni dell'Unione ed elaborando orientamenti, raccomandazioni, progetti di norme tecniche di regolamentazione e di attuazione»¹⁵⁶.

L'*European Insurance and Occupational Pensions Authority*¹⁵⁷ (EIOPA) è invece l'Autorità europea preposta alla vigilanza sul reparto assicurativo e finanziario, il cui incarico si esplica principalmente nella vigilanza sulle imprese di assicurazione e riassicurazione, sugli enti pensionistici aziendali o professionali, e parallelamente contribuisce alla protezione degli assicurati e di coloro che sono iscritti o sono beneficiari dei sistemi pensionistici.

L'ultima delle tre Autorità, ovvero L'*European Securities Markets Authority*¹⁵⁸ (ESMA) è l'Autorità europea per gli strumenti finanziari e i mercati, che si occupa del corretto funzionamento mercati dei valori mobiliari, della vigilanza delle agenzie di *rating*, della tutela degli investitori, e del rafforzamento della stabilità finanziaria al fine di scongiurare squilibri e *shock* nel mercato finanziario, adottando misure di emergenza qualora emergessero situazioni di crisi.

Oltre a questi soggetti, fanno parte del SEVIF anche altri enti, ossia gli Organismi congiunti. Sommariamente, il “Comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza”, composto dai presidenti delle tre Autorità europee di vigilanza microprudenziale, responsabile del coordinamento e dell'uniformità intersettoriale nello sviluppo e nell'applicazione delle regole in materia di vigilanza, e la “Commissione di ricorso”, ossia un organo indipendente competente per i ricorsi che presentano i soggetti interessati dalle decisioni delle tre Autorità sopra richiamate¹⁵⁹. Infine, fanno parte del SEVIF le singole Autorità di vigilanza degli Stati membri, tra cui naturalmente figura anche la Banca d'Italia.

¹⁵⁶ Cfr. art. 8 Reg. UE n. 1022/2013.

¹⁵⁷ Istituita con l'art. 1 Reg. UE n. 1094/2010, che modifica la decisione 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione (che istituiva il Comitato delle Autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali).

¹⁵⁸ Istituita con l'art. 1 Reg. UE n. 1095/2010, che modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione (che istituiva il Comitato delle Autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari).

¹⁵⁹ Per una più dettagliata disamina degli Organismi congiunti, cfr., il sito della Banca Centrale Europea: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/esfs/html/index.it.html>.

La crisi finanziaria, tuttavia, fu di una portata talmente ampia da “imporre” all’Unione di proseguire con la sua campagna di rinnovazione regolamentare e normativa, anche negli anni successivi. Al proposito, in seguito all’istituzione del SEVIF, venne creata come ulteriore risposta alla crisi¹⁶⁰ la cd. “Unione Bancaria Europea”¹⁶¹ (UBE), istituita nel 2013, per poi diventare pienamente operativa a partire dall’anno successivo, la cui realizzazione segna il trasferimento a favore della Banca Centrale Europea¹⁶² della responsabilità in materia di vigilanza bancaria, e del Comitato di Risoluzione Unico in riferimento alla disciplina della risoluzione delle banche. All’Unione bancaria spetta il compito di armonizzare le competenze in materia di vigilanza, di risoluzione e di finanziamento in tutto il territorio dell’Unione, obbligando tutte le banche europee ad attenersi allo stesso ventaglio di regole¹⁶³. L’architettura caratterizzante l’Unione

¹⁶⁰ Uno degli obiettivi cardini sottostante alla creazione dell’Unione Bancaria si ravvisa nella volontà di impedire che future crisi potessero avere gravose ricadute sui debiti sovrani, in maniera tale da eliminare la forte correlazione tra crisi bancarie e conseguenti crisi statali, ossia il cd. “*duplice canale di contagio*”: cfr. al proposito BATTAGLIA, *Il percorso che ha condotto al Single Supervisory Mechanism*, in *Riv. trim. dir. econ.*, Supplem. al n. 1, 2015, p. 41.

¹⁶¹ La genesi dell’Unione Bancaria è da attribuirsi ideologicamente ed in maniera indiretta alle proposte formulate a Bruxelles dal Consiglio europeo nel 29 giugno 2012, le cui conclusioni e proposte sono consultabili al sito di seguito: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/131416.pdf, unitamente alla relazione “*Verso un’autentica Unione economica e monetaria*” redatta dall’allora presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, reperibile al sito: <https://www.consilium.europa.eu/media/21560/131298.pdf>. Si reputò infatti «*imperativo spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano*» che ha imperversato tra il 2011 ed il 2013, in una situazione che a distanza di tempo presentava ancora una fiacca ripresa economica e degli squilibri macroeconomici eccessivamente elevati: il cd. “*Rapporto Van Rompuy*” ebbe il merito di rispondere alle problematiche inerenti al suddetto scenario, gettando le basi per la creazione dell’Unione Bancaria, e ponendo in risalto soprattutto l’esigenza di rivedere l’architettura di vigilanza e di risoluzione degli enti creditizi, a favore di un sistema unico a livello comunitario che si articolasse in due strati, uno europeo e uno nazionale. Le proposte vennero accolte dalla Commissione, dando vita agli elementi istituzionali e regolamentari che costituiscono l’attuale assetto dell’Unione Bancaria, che si affianca così all’Unione economica e monetaria.

¹⁶² La Banca Centrale Europea viene designata come titolare delle funzioni di vigilanza, in aggiunta alle precedenti competenze in materia di politica monetaria previste dal “Trattato di Maastricht”, sulla base dell’art. 127 del “Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea”, (TFUE), co. 6. Essa, ai sensi dell’art. 4, co. 3, del Regolamento 1024/2013/UE, è autorizzata ad «*adottare regolamenti solo nella misura in cui ciò sia necessario per organizzare o precisare le modalità di assolvimento dei compiti*»: si prospetta quindi uno schema in cui il soggetto a cui spettano le funzioni di vigilanza non sia investito di pieni poteri regolamentari, restando in capo all’EBA il ruolo di principale *regulator* del sistema bancario comunitario. Benché tra i due soggetti non sembrerebbe esserci una sovrapposizione di competenze, in realtà la dottrina ha individuato diversi punti di contatto e di sconfinamento tra le due Autorità. Si veda *ex multis* sul punto DEL GATTO, *I problemi dei rapporti tra la banca centrale europea e l’autorità bancaria europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 1243 ss.

¹⁶³ Il fatto di assoggettare tutte le banche, indistintamente, allo stesso *corpus* di regole, costituisce ciò che in letteratura viene denominato “*One-size-fits-all approach*”. Nei prossimi paragrafi (in particolare i paragrafi 2.2, 2.3, 2.4 e nel capitolo 3, par. 3.1) il tema verrà adeguatamente

bancaria si contraddistingue per l'essere straordinariamente complessa, giacché provvede a mutare il sistema bancario nella sua totalità, assegnando compiti sempre più precisi a soggetti con ruoli e funzioni ben specifiche. Come si suol dire in letteratura, l'Unione "poggia su tre pilastri", che rivoluzionano rispettivamente il ramo della supervisione e della vigilanza, la disciplina di risoluzione bancaria, il comparto relativo all'assicurazione dei depositi bancari, ed è supportata dal complesso di regole e norme armonizzate che costituiscono le sue fondamenta, il cd. "*Single Rulebook*". Quest'ultimo è costituito da un pacchetto di riforme la cui origine è da ricercarsi in prima istanza nelle volontà del Comitato di Basilea, meglio conosciuto come "Basilea III", e in seguito della Commissione europea del 2012, pensato per riscrivere *in toto* il diritto bancario dell'Unione, per dare un forte sostegno normativo all'azione dei soggetti preposti alle funzioni di vigilanza regolamentare, e più in generale per rendere più solido, resiliente, efficiente e trasparente il settore bancario europeo. Inoltre, esso modifica il precedente quadro legislativo basato sul principio dell'"armonizzazione minima", che si esplicava in prevalenza nell'emanazione di direttive, che, per loro natura, lasciano ampi spazi discrezionali ai singoli Stati nella loro interpretazione e di conseguenza nel loro recepimento, rappresentando in passato uno dei motivi alla base delle difficoltà delle imprese europee ad operare nel mercato interno.

Entrando nel dettaglio, esso si compone della Direttiva 2019/878/UE, ossia la "*Capital Requirements Directive*", cd. "CRD V" riguardante «*l'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento*»¹⁶⁴. Segue il Regolamento 2019/876/UE, denominato "*Capital Requirements Regulation*" cd. "CRR2", relativo ai «*requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento*»¹⁶⁵. Ulteriore tassello del *Rulebook* è la Direttiva 2019/59/UE, intitolata "*Bank Recovery and Resolution Directive*", cd. "BRRD II", che -

approfondito, mentre qua ci si limita ad anticipare che questo approccio in realtà agisce nella direzione opposta, ponendo le banche di dimensioni minori in una situazione di svantaggio rispetto alle controparti di grandi dimensioni.

¹⁶⁴ Essa modifica la precedente Direttiva 2013/36/UE, cd. "CRD IV" per quanto riguarda «*le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale*».

¹⁶⁵ Il presente modifica il preesistente Regolamento 575/2013/UE, cd. "CRR" per quanto riguarda «*il coefficiente di leva finanziaria, il coefficiente netto di finanziamento stabile, i requisiti di fondi propri e passività ammissibili, il rischio di controparte, il rischio di mercato, le esposizioni verso controparti centrali, le esposizioni verso organismi di investimento collettivo, le grandi esposizioni, gli obblighi di segnalazione e informativa*».

modificando la precedente Direttiva 2014/59/UE, la cd. “BRRD”, relativa all’istituzione di «quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento» - prevede una diversa regolamentazione per quanto riguarda «la capacità di assorbimento di perdite e di ricapitalizzazione degli enti creditizi e delle imprese di investimento». Per ultima, la Direttiva 2014/49/UE, relativa all’istituzione di un “Sistema di garanzia dei depositi” a livello comunitario, con l’obiettivo di tutelare i depositanti dalle conseguenze dell’insolvenza di un ente creditizio¹⁶⁶, la cui realizzazione risulta ancora non completa.

Il quadro appena delineato rappresenta il terreno normativo su cui poggiano i “tre pilastri” costituenti l’Unione Bancaria.

Il primo di questi risponde al nome di “*Single Supervisory Mechanism*”, cd. “SSM”, istituito con il regolamento 1024/2013/UE che – come anticipato sopra - attribuisce alla Banca Centrale Europea¹⁶⁷ compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi presenti negli Stati membri dell’Unione. Esso, pienamente operativo dal 4 novembre 2014, ha come obiettivo principale quello di «contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all’interno dell’Unione e di ciascuno Stato membro, con pieno riguardo e dovere di diligenza riguardo all’unità e all’integrità del mercato interno, in base alla

¹⁶⁶ L’esperienza americana ha insegnato che tale avvenimento è senza dubbio pregiudizievole della stabilità economica del mercato interno, ed eventualmente di quello mondiale. Senza un Sistema di stampo comunitario, qualora una banca (specie se di rilevanza sistemica) dovesse presentare una situazione di dissesto, questo potrebbe ripercuotersi in una nuova crisi generale, la quale sarebbe difficilmente fronteggiabile da parte dei singoli fondi di garanzia nazionali. Essi, infatti, ai sensi della Direttiva 94/19/CE (successivamente modificata dalla Direttiva 2009/14/CE) fondata sul principio dell’armonizzazione minima, presentano caratteristiche diverse a seconda dello Stato di appartenenza, determinando reazioni non omogenee in caso di crisi. Questo assunto trova sostegno nel Considerando n. 2 della Direttiva 2014/49/UE, dove si legge che «è necessario eliminare talune differenze tra le legislazioni degli Stati membri per quanto riguarda il regime in materia di sistemi di garanzia dei depositi (SGD) al quale detti enti creditizi sono sottoposti», ciò evidenziando la volontà di implementare un’armonizzazione definibile “massima”. In merito alla ancora non completa realizzazione di un Sistema europeo, ROSSI, *Profili critici di una Banking Union incompiuta*, in *Amministrazione in cammino*, 2019, p. 12, rileva che «il tema del completamento dell’Unione bancaria si è focalizzato sulla necessità che il sistema bancario unico possa essere realmente tale solo se la fiducia nella sicurezza dei depositi bancari sia la stessa, indipendentemente dallo Stato membro in cui la banca opera».

¹⁶⁷ I regolatori, nell’assegnare alla BCE le funzioni e le competenze di cui è dotata, hanno optato per questa scelta anche in ragione del fatto che l’ordinamento europeo non permette di creare una nuova Autorità, se non attraverso una contestuale modifica dei Trattati. Sul tema, cfr. ROSSI, *La tutela delle banche vigilate nel MVU, tra nodi irrisolti e prime criticità applicative*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, n. 1, p. 85.

parità di trattamento¹⁶⁸ degli enti creditizi al fine di impedire l'arbitraggio regolamentare»¹⁶⁹. Il Meccanismo è un sistema privo di personalità giuridica¹⁷⁰, che si compone della BCE e dalle Autorità di vigilanza nazionali degli Stati membri partecipanti¹⁷¹, in cui in capo alla prima è posta la responsabilità del «funzionamento efficace e coerente»¹⁷² del meccanismo di vigilanza, mentre sulle seconde ricade la funzione di assistenza della BCE, che si esplica principalmente nel seguire le sue istruzioni¹⁷³. Più precisamente, la BCE ha competenze esclusive, denominate “*common procedures*”, nei confronti di tutte le banche comunitarie, tra cui le più importanti hanno ad oggetto la decisione sul rilascio e sulla revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria degli enti creditizi¹⁷⁴, la decisione sull'autorizzazione all'acquisto e alla dismissione di partecipazioni nel capitale delle banche, la conduzione di *stress test*, la verifica del rispetto dei requisiti prudenziali minimi in materia di fondi propri, concentrazione dei rischi, liquidità e *leverage*, la verifica dell'adeguatezza dei dispositivi di governo societario e dei meccanismi di controllo interno¹⁷⁵.

Sulla base di un criterio oggettivo, che si rifà a dei parametri ben precisi, la BCE è responsabile dell'esercizio della vigilanza prudenziale diretta sulle 115¹⁷⁶ banche cd.

¹⁶⁸ Il disposto del primo articolo del presente Regolamento getta la basi per la disamina di un altro tema molto importante all'interno del presente lavoro. Come si vedrà meglio più avanti, infatti, la «parità di trattamento degli enti creditizi», nelle logiche ispiratrici dell'Unione Bancaria, - e del SSM - è subordinata alla sottoposizione degli enti creditizi ad una regolamentazione omogenea, al fine di creare il desiderato “*Level playing field*”, ovvero un terreno normativo che *dovrebbe*, a parere dei legislatori, consentire una concorrenza equa fra le banche, senza favorire, con regole *ad hoc*, delle banche a discapito di altre. Esattamente come per il “*One-size-fits-all approach*”, anche questo elemento presenta diverse debolezze, che saranno analizzate nei successivi paragrafi.

¹⁶⁹ Cfr. art. 1, co. 1, regolamento 1024/2013/UE.

¹⁷⁰ Cfr. art. 6, co. 1, regolamento 1024/2013/UE, dove si legge che «la BCE assolve i suoi compiti nel quadro di un meccanismo di vigilanza unico composto dalla BCE e dalle autorità nazionali competenti. [...]». Suddetta disposizione certifica che il SSM è un sistema integrato a cui la BCE e le singole Autorità nazionali devono rifarsi per l'espletamento delle loro funzioni, senza perciò configurarsi una autonomia giuridica in capo al Meccanismo.

¹⁷¹ Cfr. art. 2, n. 9, regolamento 1024/2013/UE.

¹⁷² Cfr. art. 6, co. 1, regolamento 1024/2013/UE.

¹⁷³ Cfr. art. 6, co. 3 regolamento 1024/2013/UE Cfr., inoltre, art. 6-bis, co. 1, 2, 3, 4 e 5, t.u.b.

¹⁷⁴ Cfr. art. 14, co. 2, 3-bis e 3-ter, t.u.b.

¹⁷⁵ Questi sopra elencati sono solo alcuni esempi delle competenze della BCE. Per l'elencazione completa dei doveri, dei poteri e delle competenze della BCE, cfr., art. 4, regolamento 1024/2013/UE, rubricato «*Compiti attribuiti alla BCE*», e l'art. 5, co. 2, dello stesso regolamento, rubricato «*Compiti e strumenti macroprudenziali*».

¹⁷⁶ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *List of supervised entities*, al sito: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202101.en.pdf?365e1943f02b49775cc9ea2596880f69>.

“*significant*”, ossia gli enti creditizi che soddisfano dei requisiti ben specifici, la cui importanza, a livello comunitario, è considerata sistemica¹⁷⁷. Seguendo questa impostazione, alle Autorità di vigilanza nazionali spettano i compiti prima citati, unitamente all’esercizio della vigilanza prudenziale sulle 2592 banche considerate “*less significant*”, di importanza non sistemica, che costituiscono una quota sempre più esigua del mercato bancario europeo¹⁷⁸; nei confronti di queste banche, le Autorità nazionali svolgono i loro compiti sotto la sorveglianza della BCE, che opera una vigilanza cd. “indiretta”¹⁷⁹. I poteri di vigilanza della BCE sono talmente incisivi che ad essa spetta la facoltà, qualora lo ritenga necessario, di esercitare la funzione di vigilanza anche nei confronti delle banche *less significant* (attraverso il cd. “*take over*”¹⁸⁰), determinando un’ulteriore limitazione all’azione delle Autorità nazionali, che ormai possiedono un’autonomia operativa e decisionale assai marginale rispetto a quella che possedevano a seguito dell’introduzione del SEVIF, e soprattutto in confronto a quella *ante* crisi.

Il secondo pilastro dell’Unione bancaria è il “*Single Resolution Mechanism*”, cd. “SRM”, istituito con il regolamento 806/2014/UE, che «*fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione*¹⁸¹ degli enti creditizi e di talune imprese di investimento». Detto

¹⁷⁷ Mentre *qui* ci si limita intenzionalmente nella trattazione, nel successivo par. 2.2, «*la nuova natura significant delle BCC*», verrà approfondito il tema della “significatività” di un ente creditizio, con particolare riferimento al SSM e su come esso opera nei confronti delle BCC. Si ricorda infatti che suddetto elaborato ha il fine di analizzare la “scomoda” natura delle BCC, considerate ormai banche *significant* dal Meccanismo, alla stregua delle banche di grandi dimensioni. L’introduzione del SSM, e successivamente la riforma delle BCC avvenuta nel 2016, hanno in pochi anni ridimensionato completamente la categoria, non tenendo adeguato conto del “*principio di proporzionalità*”.

¹⁷⁸ Prendendo come punto di riferimento la riforma delle BCC, a distanza di circa cinque anni, rispetto all’inizio del 2016 (dove si contavano 3267 banche minori), il numero delle *less significant banks* si è ridotto drasticamente, nella misura del 20,67%.

¹⁷⁹ Sul punto occorre effettuare un chiarimento: l’esercizio della vigilanza prudenziale sulle banche “*less significant*”, esercitata dalle Autorità di vigilanza nazionali, non costituisce l’esercizio di una competenza autonoma. La vigilanza sugli enti creditizi dell’Unione è infatti una competenza *esclusiva* della BCE, che, nell’impostazione del SSM, viene decentrata in maniera tale da permettere alle Autorità nazionali di poterla esercitare. Cfr., al proposito, la Sentenza del Tribunale UE del 16 maggio 2017, p. 4-5, la quale chiarisce che «*la vigilanza prudenziale dei soggetti “significativi” spetta esclusivamente alla BCE. Lo stesso vale per la vigilanza prudenziale dei soggetti “meno significativi”*» ed aggiunge che la vigilanza sugli enti “*less significant*” «è affidata, sotto il controllo della BCE, alle autorità nazionali competenti, le quali esercitano così la vigilanza diretta di detti soggetti». Tuttavia, ai sensi dell’art. 19, co. 1, regolamento 1024/2013/UE, «*[...] la BCE e le autorità nazionali [...] agiscono in modo indipendente*», configurandosi con ciò un quadro nel quale alle singole Autorità viene comunque attribuito, seppur con tutte le limitazioni del caso, un ruolo attivo nella vigilanza.

¹⁸⁰ Cfr. art. 6, co. 5, lett. b), regolamento 1024/2013/UE.

¹⁸¹ Cfr., art. 2, co. 1, n. 1, direttiva 2014/49/UE, dove si legge che per “risoluzione” si intende «*l’applicazione di uno strumento di risoluzione o di uno strumento di cui all’articolo 37,*

Meccanismo, entrato in vigore nel gennaio 2016, si applica a tutte le banche unionali esattamente come il *Single Supervisory Mechanism*, prevedendo, anch'esso, un sistema di ripartizione di competenze fra un'*Authority* sovranazionale e le Autorità nazionali, che hanno il compito di «*preservare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro mediante una gestione centralizzata delle procedure di risoluzione*»¹⁸². Si procede alla risoluzione di un ente creditizio solo dopo una valutazione mirata delle condizioni economico-finanziarie di quest'ultimo¹⁸³, e solo nei casi in cui questa ponga in luce una situazione tale per cui la risoluzione sia la soluzione più auspicabile per l'interesse generale¹⁸⁴ ¹⁸⁵, in maniera tale da evitare per quanto possibile delle ricadute negative sui mercati finanziari¹⁸⁶, attraverso la scelta di uno dei quattro strumenti di risoluzione che i regolatori hanno istituito¹⁸⁷.

paragrafo 9, al fine di conseguire uno o più obiettivi di risoluzione di cui all'articolo 31, paragrafo 2». A parere di chi scrive questa definizione risulta assai macchinosa. In termini pratici, il termine “risoluzione” indica l'avvio, per mano dell'Autorità competente, di un processo di ristrutturazione della banca che versa in condizioni di crisi, con costi minimi per gli *stakeholders* (cfr., sul punto, art. 34, co. 1, direttiva 2014/49/UE) e l'economia reale in generale, attraverso una gestione “ordinata” da compiersi con l'ausilio di diversi “strumenti di risoluzione” (art. 37, co. 3, direttiva 2014/49/UE), individuati caso per caso, aventi molteplici fini (cfr. art. 31, co. 2, direttiva 2014/49/UE), tra i quali assicurare la corretta continuità delle funzioni essenziali (prima su tutti, la funzione creditizia), evitare rischi sistemici e/o di contagio e tutelare i depositanti e gli investitori.

¹⁸² Cfr., BANCA D'ITALIA, *Risoluzione e gestione delle crisi*, al sito: *Banca d'Italia - Risoluzione e gestione delle crisi*.

¹⁸³ Cfr., art. 36, direttiva 2014/49/UE.

¹⁸⁴ Cfr., art. 18 co. 1, lett. c), regolamento 806/2014/UE.

¹⁸⁵ La risoluzione è attuabile unicamente qualora la Banca d'Italia non ritenga che sia meglio procedere alla liquidazione coatta amministrativa della banca. I casi in cui la risoluzione risulta una via praticabile sono elencati all'art. 32, direttiva 2014/49/UE. Succintamente: 1) quando l'ente sia «*in dissesto o a rischio di dissesto*»; 2) quando non è praticabile una «*misura alternativa [...] incluse misure da parte di un IPS sotto forma di intervento del settore privato o di azione di vigilanza, [...] misure di intervento precoce o di svalutazione o di conversione contrattuale degli strumenti di capitale*» che possano riportare la banca *in bonis* in tempi ragionevoli e non pregiudizievoli dell'interesse pubblico. Per un approfondimento sul dissesto finanziario, cfr., *ex multis*, INZITARI, *La risoluzione bancaria. Dissesto, insolvenza e misure di risoluzione*, in *Dir. banc. merc. fin.*, 2018, I, p. 710 ss. Sulle misure di intervento precoce, cfr. PELLEGRINI, *Piani di risanamento e misure di early intervention*, in *Riv. dir. pubbl. it. comp. eur.*, 2018; SANTORO, “*Prevenzione e "risoluzione" della crisi delle banche*”, a cura di BENINCASA, DE DONNO, PERNAZZA, SCARCHILLO, TORINO, *Persona e attività economica tra libertà e regola. Studi dedicati a Diego Corapi*, Napoli, 2016, p. 2617 ss.

¹⁸⁶ Cfr., art. 10, co. 3 e 4, regolamento 806/2014/UE.

¹⁸⁷ Gli strumenti *de quo* si dividono in due categorie. La prima è costituita dagli strumenti “*gone concern*”, che vengono utilizzati per “porre fine” alla vita della banca, di seguito elencati: a) strumento per la vendita dell'attività d'impresa; b) strumento dell'ente-ponte; c) strumento della separazione delle attività; la seconda categoria si compone di un solo strumento “*going concern*”, a cui le Autorità ricorrono nel tentativo di riportare l'ente creditizio ad una situazione stabile: ci si riferisce al noto strumento del “*bail-in*”, su cui il materiale dottrinale è vastissimo. Cfr., per un

Nel momento in cui si procede alla risoluzione di una banca, i costi correlati al dissesto non gravano più sulle finanze degli Stati membri e dei contribuenti. Viceversa, questi sono sostenuti, nell'ottica di riassorbire le perdite causate dal dissesto, in primo luogo dagli azionisti della banca, i quali costituiscono la categoria degli *stakeholder* che «sopportano per primi le perdite»¹⁸⁸; seguono i creditori, «secondo l'ordine di priorità delle loro pretese»¹⁸⁹, e quindi, i detentori di obbligazioni subordinate, i creditori chirografari, le persone fisiche e le piccole-medio imprese titolari di depositi con saldo superiore a centomila euro¹⁹⁰. Facendo un analogia, la BCE sta al SSM, come il “*Single Resolution Board*”¹⁹¹, cd. “SRB”, sta al SRM. Il *board* è quindi l'Autorità di risoluzione sovranazionale individuata dall'Unione, ed è un Comitato con personalità giuridica, al quale è affidata la responsabilità di tutte le banche eurounionali¹⁹², al pari della BCE nello svolgimento delle sue funzioni di vigilanza nell'ambito del SSM. Chiaramente, il *board* non può espletare le sue funzioni attraverso i fondi nazionali di risoluzione, in quanto ciò non risulterebbe in linea con le logiche di accentramento sul quale si basa l'Unione Bancaria: a complemento del *board*, infatti, i regolatori hanno provveduto a creare il “*Single Resolution Fund*”, cd. “SRF”, ossia un Fondo di risoluzione unico a livello comunitario gestito dal *board*, istituito con un accordo tra gli Stati membri dell'Unione¹⁹³,

mirato approfondimento, DE-GIOIA-CARABELLESE, *Bail-in, diritti dei creditori e Convenzione europea*, in *Mercato concorrenza regole*, 2020, II, p. 333 ss; FARENGA, *Crisi bancarie e disciplina della risoluzione. In particolare il bail-in*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2019, n. 4, p. 413 ss; POLICARO, *Le nuove forme di risanamento della banche: a chi i vantaggi del bail in?*, in *Il nuovo diritto delle Società*, 2018, II, p. 363 ss; SANDEI, *Il bail-in tra diritto dell'insolvenza e diritto dell'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, p. 880 ss.

¹⁸⁸ Cfr., art. 34, co. 1, lett. a), regolamento 806/2014/UE.

¹⁸⁹ Art., 34, co. 1, lett. b), regolamento 806/2014/UE.

¹⁹⁰ Nella BRRD non c'è nessun riferimento alla soglia dei centomila euro: per la sua determinazione, bisogna rifarsi alla definizione di depositi protetti, all'art. 6, co. 1, direttiva 2014/49/UE: «*gli Stati membri assicurano che il livello di copertura del totale dei depositi di ciascun depositante sia di 100 000 EUR [...]*». Solo in forza di questo rinvio il depositante è protetto per tale somma: va sottolineato che la norma protegge il depositante, e non il conto corrente bancario.

¹⁹¹ La cui istituzione e composizione ha come base giuridica gli artt. 42 e 43, direttiva 2014/49/UE.

¹⁹² La suddivisione delle competenze tra il *board* e le Autorità nazionali riprende lo schema già visto nella trattazione del SSM. Il *board*, infatti, prepara i piani di risoluzione e assume le misure di risoluzione nei confronti delle banche “*significant*” e dei gruppi *cross-border* di rilevanza sistemica, mentre in capo alle Autorità nazionali vi è la responsabilità, delle medesime funzioni, per le banche “*less significant*”. Il *board*, in ogni caso, assume decisioni con riferimento a tutte le banche, sia *significant* che *less significant*, laddove la risoluzione comporti il ricorso al SRF.

¹⁹³ Le dinamiche intergovernative sono delineate dall’*“Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico”*, consultabile di seguito al sito: <http://10.160.247.124:8080/ods/newDossier.html?doPrint=true&idArchive=18&idCompany=1&footerHeight=59&idRecord=963118&action=preview&printFooter=false> (camera.it).

finanziato dal settore bancario attraverso le risorse stanziato dalle banche stesse¹⁹⁴, creato al fine di finanziare le operazioni dell'ente creditizio in dissesto durante la fase di risoluzione. Il Fondo è suddiviso in compartimenti nazionali, dove i contributi di ogni banca sono direttamente proporzionali ai rischi connessi a ciascuna di loro e alla percentuale di passività rispetto alle passività aggregate del sistema bancario comunitario. Esso costituisce un elemento tuttora in divenire, giacché sono stati previsti otto anni per la sua completa formazione¹⁹⁵, che mira a raggiungere dei «*mezzi finanziari pari ad almeno l'1% dell'ammontare dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi autorizzati in tutti gli Stati membri partecipanti*», che si stima saranno di 55 miliardi di euro¹⁹⁶.

A completamento dei precedenti Meccanismi, l'Unione Bancaria prevede un terzo ed ultimo pilastro, non ancora completo, ossia il “*Deposit Guarantee Scheme*”, cd. “DGS”, introdotto dalla direttiva 2014/49/UE, che si configura come un sistema unificato di assicurazione dei depositi, attivabile in caso di dichiarazione di insolvenza di un ente creditizio non “salvabile” e quindi posto in liquidazione, le cui funzioni principali risiedono nell'uniformare la tutela dei depositanti in tutta l'Unione, secondo il richiamato principio dell'armonizzazione “massima”, nello scongiurare la corsa agli sportelli nei casi di crisi bancarie¹⁹⁷, e più in generale nel contribuire, congiuntamente ai Meccanismi e alla normativa di nuova costituzione, ad un'Europa finanziariamente più stabile. A fronte di un sostanziale abbandono dell'originario progetto circa un sistema unico, il terzo pilastro si basa su un *network* armonizzato di sistemi nazionali di garanzia: ogni Stato membro quindi provvede ad istituire uno o più sistemi di garanzia, che assicurano i depositanti

¹⁹⁴ Nel primo capitolo si è definito il *cross-guarantee scheme* come un “Sistema di mutualizzazione del rischio”: utilizzando un parallelismo, il Fondo in questione può essere identificato come un “Sistema di mutualizzazione *delle perdite*”. Cfr., BOCCUZZI, *L'Unione bancaria europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie*, Roma, 2015, p. 128.

¹⁹⁵ La data da cui decorre tale scadenza è il 1° gennaio 2016. Cfr., art. 69, co. 1, regolamento 806/2014/UE.

¹⁹⁶ Cfr. il sito del Consiglio dell'Unione Europea: *Meccanismo di risoluzione unico - Consilium (europa.eu)*.

¹⁹⁷ Tra i più recenti e clamorosi avvenimenti europei, la cronaca ci riporta al 2015, anno in cui la Grecia sperimentò il cd. “panico bancario”, con una corsa agli sportelli disastrosa. Tra i tanti eventi, se ne ricorda *unus pro omnibus* per comprendere agevolmente la situazione: nel mese di giugno l'allora Presidente Tsipras emanò un decreto sulla «*chiusura delle banche a breve termine*», che riaprirono successivamente «*con un limite di ritiro massimo di 60 euro (presso i bancomat), [...] (e che) dal limite di 60 euro per i greci sarà escluso il ritiro delle pensioni*». Cfr., MARTO, *Grecia, banche chiuse per sei giorni. Tetto di 60 euro sui prelievi*, ne *Il Sole24Ore*, 28 giugno 2015.

contro il rischio di *default* dell'istituto bancario attraverso la garanzia del rimborso dei fondi depositati per un valore massimo di centomila euro.

Quanto appena descritto costituisce a grandi linee l'attuale assetto regolamentare europeo, portatore di innumerevoli innovazioni in ogni singola disciplina, che nel periodo di un decennio ha radicalmente (e permanentemente) mutato il sistema finanziario nella sua interezza. Nel progetto di un'Europa progressivamente più unificata, formata da regole e *standard* prudenziali rigidi, tutti gli intermediari finanziari sono chiamati ad uniformarsi a tale impianto, in tempi che non permettono sempre un'agevole ridefinizione della loro struttura. Tra questi, le BCC e i gruppi bancari cooperativi si inseriscono in detto panorama con delle grosse riserve, circa il modo non propriamente corretto con cui l'Europa guarda al modello cooperativo. Dal successivo paragrafo si cercherà quindi di illustrare le dinamiche che sussistono tra i gruppi cooperativi e l'Unione Bancaria, con particolare riferimento alla relazione con il SSM, per comprendere se la nuova natura *significant* sia proporzionale o meno alla loro dimensione.

2.2 La nuova natura *significant* delle BCC

«*Significant o less significant? Questo è il problema*»: attraverso una parafrasi della celebre frase dell'Amleto di William Shakespeare, la rivista del Credito Cooperativo¹⁹⁸ pone per la prima volta sotto i riflettori una questione di primaria importanza per il settore cooperativo italiano. A seguito della riforma delle banche di credito cooperativo, ogni banca della categoria ha dovuto aderire ad un *costituendo* gruppo bancario cooperativo al fine di continuare ad operare nelle medesime vesti giuridiche: in sostanza, l'adesione a siffatto gruppo era – e continuare ad essere - la *conditio sine qua non* le BCC non sono più autorizzate ad operare come tali, essendo previste come unica alternativa a detta scelta (*rectius* obbligo) l'esercizio della *way out*. Questa impostazione portò la quasi totalità delle BCC ad accettare "l'invito" del legislatore, col risultato che ad oggi tutte le banche in parola presenti nel territorio operano nell'ottica di gruppo, con una visione strategica unitaria e con una solida robustezza patrimoniale; questo nuovo impianto ha naturalmente

¹⁹⁸ Cfr. REGGIO, *Significant o less significant? Questo è il problema*, in *Cred. Coop.*, 2019, n. 12, p. 1.

comportato dei compromessi, quali la limitata autonomia decisionale delle BCC e per certi versi il ridimensionamento dei principi ispiranti la cooperazione del credito.

Allargando gli orizzonti, è da precisare che queste travolgenti novità legislative non sono il frutto di sole volontà nazionali, giacché all'interno dell'Unione, nel tempo, tutte le giurisdizioni sono state sollecitate dai regolatori comunitari a conformarsi al progetto di un'Unione più centralizzata, e quindi più solida e resiliente, che potesse reagire meglio agli shock esogeni provenienti dai mercati, e soprattutto in grado di arginare nuove ed eventuali crisi finanziarie con interventi comuni, tempestivi, ed omogenei.

Nel perseguire tali obiettivi furono create nuove istituzioni e nuove regole del gioco che potessero tutelare più efficacemente gli interessi di una rinnovata Unione, nella quale è concesso sempre meno “spazio di manovra” ai singoli Stati partecipanti¹⁹⁹ - soprattutto in ambito bancario e finanziario, come conseguenza diretta della crisi - che devono attenersi in maniera precisa e puntuale a ciò che viene disposto dalle istituzioni e dai meccanismi sovranazionali di recente genesi, e dai regolamenti e direttive componenti il *single rulebook* europeo.

La sfida in capo ai regolatori non si esplicava unicamente nel creare e/o modificare la normativa comunitaria costituente le fondamenta dell'Unione, ma anche nel far in modo che questo *corpus* di regole fosse ben calibrato e *proporzionale* nei confronti dei soggetti su cui ha influenza, e che gli atti di diritto emanati dall'UE dialogassero fluidamente tra di loro, senza sconfinamenti di materia o incongruenze giuridiche.

Addentrandoci gradualmente nella tematica principale della tesi, è bene ricordare che la creazione dei gruppi bancari cooperativi ha segnato un *unicum* normativo nello scenario economico europeo, trattandosi di un istituto ben diverso rispetto al gruppo bancario “ordinario”. Quest'ultimo non è infatti assimilabile a quello *cooperativo* sotto praticamente nessun punto di vista, dalla *mission* ai poteri della *holding*, dalla tipologia di banche che lo compongono ai rapporti tra di esse, dai tipi di partecipazione agli accordi infragruppo, dalla destinazione degli utili al principio di indivisibilità delle riserve, dai

¹⁹⁹ Citando le parole del nuovo Premier Mario Draghi, quando ancora ricopriva il ruolo di Governatore della BCE, «la sovranità nazionale resta in molti aspetti l'elemento fondamentale di ciascun governo. Ma per le sfide che trascendono i confini nazionali, l'unico modo per difendere la sovranità è che noi Europei la condividiamo all'interno dell'UE». Cfr. S.A., Draghi, per l'Europa è necessario completare il mercato unico e l'unità politica, ne *La Repubblica*, 13 settembre 2016.

principi ispiratori al regime fiscale: il fatto di essere un gruppo bancario non lo identifica in maniera diretta come figura al pari di tutti gli altri gruppi bancari. Del resto, se così fosse, il legislatore non lo avrebbe denominato “cooperativo”; a ben vedere, questa dicitura racchiude in una singola parola tutte le grandi differenze sopracitate.

A discapito di quanto detto, a livello normativo il gruppo cooperativo rientra nella sfera dell’art. 10 del regolamento 575/2013/UE, che disciplina i gruppi bancari consolidati. I gruppi bancari cooperativi infatti rispettano le condizioni prestabilite dalle lettere *a)*, *b)* e *c)* del citato articolo. In particolare, rispettano la condizione posta alla lettera *a)*, dove viene sancito che «*gli obblighi assunti dall'organismo centrale e dagli enti ad esso affiliati siano garantiti in solido oppure gli impegni degli enti affiliati siano pienamente garantiti dall'organismo centrale*», requisito soddisfatto attraverso l’istituzione del *cross-guarantee scheme*. Le lettere *b)* e *c)* segnano le altre due condizioni: rispettivamente, che «*la solvibilità e la liquidità dell'organismo centrale e di tutti gli enti ad esso affiliati siano controllati, nel loro insieme, sulla base dei conti consolidati di tali enti*» e che «*la dirigenza dell'organismo centrale abbia il potere di dare istruzioni alla dirigenza degli enti ad esso affiliati*»: anche questi criteri sono rispettati, alla luce di quanto illustrato nel primo capitolo, par. 1.3.

L’assunto per il quale due modelli di gruppo così divergenti rientrano nella stessa “categoria” è spiegabile, a parere di chi scrive, per due ragioni principali.

La prima, più ovvia, riguardava la necessità di dare in maniera tempestiva un fondamento giuridico unionale alla nuova fattispecie *de quo*, senza modificare il regolamento europeo in questione, così da poterla inquadrare da subito in una disciplina ben specifica.

La seconda motivazione è direttamente conseguente alla prima. I regolatori erano ovviamente a conoscenza delle peculiarità dei nuovi gruppi bancari cooperativi²⁰⁰, e, nonostante ciò, scelsero di non formulare – e tuttora non esiste - una disciplina comunitaria *ad hoc* che potesse regolamentarli in maniera più precisa ed efficiente: ciò

²⁰⁰ Cfr., BANCA CENTRALE EUROPEA, *Parere della Banca Centrale Europea sulla riforma delle banche di credito cooperativo, su un sistema di garanzia per cartolarizzazione delle sofferenze e sull'autorizzazione dei fondi d'investimento alternativi a investire in crediti*, 24 marzo 2016. Naturalmente la BCE non è investita del potere di regolamentare il settore bancario europeo, se non per la sfera delineata dall’art. 4, co. 3 del regolamento 1024/2013: la citazione del documento ha la finalità di far comprendere al lettore che agli enti sovranazionali era ben chiara la differenza tra i gruppi bancari ordinari e quelli cooperativi, sin da prima della loro effettiva realizzazione.

induce a ritenere che l’inserimento dei gruppi bancari cooperativi nella sfera dell’art. 10 del regolamento in discorso non sia una dimenticanza normativa, ma una vera e propria scelta da parte dei regolatori. La decisione di sottoporre alla medesima disciplina le due tipologie di gruppi ha grandi e non proporzionali ripercussioni sui gruppi cooperativi e sulle banche che li compongono, in quanto in tal modo vengono assoggettati, al pari dei gruppi ordinari, alla disciplina riservata per gli enti *significant*. In estrema sintesi, pare verosimile che i regolatori abbiano voluto di proposito trattare i gruppi cooperativi con la massima cautela e rigidità riservata ai gruppi ordinari, non riconoscendo loro una disciplina speciale o delle ragguardevoli esenzioni che potessero tutelarli correttamente nelle sfide e negli ostacoli presenti nell’Unione “dei grandi gruppi consolidati”²⁰¹.

Invero, rientrando entrambi nell’ambito dell’art. 10 del regolamento 575/2013/UE, l’unica – o una delle poche, ma sicuramente la più lampante – analogia che i due istituti hanno in comune, alla luce del “criterio di significatività” introdotto a seguito dell’entrata in vigore del *Single Resolution Mechanism*, è la loro natura *significant*, che determina svariate conseguenze per il gruppo, in materia di vigilanza prudenziale, supervisione, requisiti patrimoniali, oneri amministrativi e di *compliance*. A tal riguardo, la straordinaria portata dispositiva dei regolamenti e delle direttive europee di recente emanazione ha comportato una complessità normativa senza precedenti, e ciò è ancor più vero nell’ambito bancario considerato *significant*. A conferma di questo, infatti, come rilevato da autorevole dottrina²⁰² «*le verifiche ora disposte nei confronti delle cd. banche significative - vale a dire gli stress test sui requisiti patrimoniali richiesti a tali enti creditizi e l’Asset Quality Review concernente la valutazione della qualità dei loro attivi - appaiono decisamente più invasive rispetto a quelle in passato attuate dall’autorità nazionale*»: come conseguenza diretta di questa impostazione vi è un aumento dei costi²⁰³ per le funzioni di *compliance* e dei controlli interni per le banche significative, con l’obiettivo di superare i rigidi *standard* imposti dall’Unione bancaria.

²⁰¹ Sul punto si è infatti affermato che «*l’esigenza di modificare la disciplina del credito cooperativo sul modello del gruppo bancario è indicativa di una volontà del regolatore europeo di definire un unitario complesso normativo degli enti creditizi*». Cfr. in proposito MIGLIONICO, *Grande dimensione e regolazione del credito cooperativo nell’UE*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, p. 505.

²⁰² Cfr. CAPRIGLIONE, *L’Europa e le banche. Le “incertezze” del sistema italiano*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2017, p. 3 ss.

²⁰³ Cfr. SERAFINI, *Le Bcc negoziano con la Bce sulla vigilanza dei nuovi gruppi*, ne *IlSole24Ore*, 9 giugno 2018, dove si legge che per i gruppi bancari cooperativi questi costi sono «*in proporzione molto più elevati rispetto alle S.p.A. bancarie*».

Compiendo un passo indietro, al fine di inquadrare le BCC in questo contesto, è bene ricordare che, storicamente, le BCC sono sempre state considerate dai legislatori delle banche minori, o, usando il linguaggio tecnico odierno, “*less significant*”, cioè non rilevanti a livello sistemico, e quindi non potenzialmente pregiudizievoli della stabilità generale in caso di crisi. Se è vero che prima dell’introduzione del SSM non era presente una distinzione netta tra banche sulla base della loro rilevanza sistemica e su criteri ben precisi, è anche vero che alle BCC era riconosciuta una disciplina nazionale specifica fondata sul riconoscimento, da parte del legislatore, della specialità e di tutte le qualità tipiche del modello cooperativo, considerato per ovvie ragioni un modello che si rintracciava esclusivamente nelle banche di minori dimensioni²⁰⁴.

A prova del fatto che questa impostazione era considerata dalla maggior parte della dottrina una disciplina razionale e proporzionale agli scopi ed ai soggetti su cui essa si applica, nell’epoca pre-crisi non sono presenti robuste critiche dottrinali – e se esistono, costituiscono voci fuori dal coro – in merito: era di unanime condivisione l’assioma per cui a banche così uniche dovesse essere applicata una disciplina altrettanto unica.

Negli anni post-crisi i regolatori comunitari non consentirono più agli Stati membri di regolare in maniera autonoma i rispettivi settori bancari, introducendo nuove regole e nuove istituzioni operanti all’unisono, le quali “detronizzarono” i Paesi dell’Unione, lasciando ad essi poteri normativi residuali in ambito bancario e finanziario. È naturale che, nell’opera di armonizzazione, tante delle specificità e peculiarità insite nei sistemi bancari nazionali venissero meno a favore di una uguaglianza che di fatto limitasse fortemente le diversità tipiche e storiche di ogni Stato. Così accadde anche in Italia. Si assistette quindi da un lato ad una progressiva omogeneizzazione settoriale che tuttora sta facendo scomparire in maniera graduale la biodiversità bancaria, e dall’altro, ad una decisa e intensa centralizzazione²⁰⁵ delle banche in gruppi di livello internazionale

²⁰⁴ La scarsa redditività, i limiti normativi quali l’operare prevalentemente nel territorio di appartenenza, a favore di ben specifiche categorie di persone, alla luce il principio della mutualità – e quindi in totale contrapposizione al modello capitalistico incentrato sullo scopo di lucro – sono solo alcuni dei fattori che rendevano vera l’equazione per cui al modello cooperativo potessero essere associate unicamente banche di modeste dimensioni.

²⁰⁵ Cfr. S.A. *Proporzionalità come condizione di crescita*, in *Cred. Coop.*, 2018, n. 6-7, p. 15 ss. Sul punto, il Vice Presidente dell’ABI Camillo Venesio, durante un intervento del 27 giugno 2018 presso il Parlamento Europeo, affermava «*l’insostenibilità del postulato secondo cui l’Europa soffre di un numero troppo elevato di banche. Tale postulato è stato invocato per richiedere un ulteriore consolidamento dell’industria che interessasse soprattutto le banche medio-piccole*». Come visto anche nei paragrafi precedenti, la centralizzazione degli enti bancari non trova fondamento unico nel voler rendere più resiliente il sistema bancario dell’Unione, per quanto

connotati da dimensioni sempre maggiori, con una contestuale riduzione del numero di banche operanti nel continente, atta a stabilire un nuovo paradigma per cui una ad una maggiore dimensione corrisponde in modo direttamente proporzionale una maggiore stabilità e sicurezza finanziaria per il sistema.

Se quindi a livello nazionale le BCC ed i gruppi bancari cooperativi rientrano in una disciplina a loro riservata²⁰⁶, ciò non è altrettanto vero a livello eurounionale. Rappresentando una problematica di interesse comune, la questione è stata portata nelle sedi istituzionali in diverse occasioni, a partire dal 2018, anno dell'entrata in vigore del Decreto Milleproroghe. Il 1° agosto 2018, la Sesta Commissione Finanze e Tesoro del Senato si esprime a riguardo sancendo l'urgenza di un *«tempestivo e sistematico intervento per un maggiore equilibrio [...] al fine di tener conto delle specifiche esigenze del sistema bancario nazionale, con particolare riferimento agli enti creditizi che operano con maggiore attenzione rispetto ai territori di riferimento e con una vocazione più spiccata all'attività di credito tradizionale»*²⁰⁷. Il tema è stato posto anche all'attenzione del Parlamento e del Governo, il 21 gennaio 2019, dall'Onorevole Umberto Buratti, in cui nel suo intervento chiese *«un confronto di natura sia politica sia tecnica per individuare le modalità più adeguate ed efficaci per risolvere la questione della coerenza delle attuali norme bancarie rispetto alle finalità mutualistiche e al loro*

questa rappresenti la motivazione “ufficiale”: difatti, dietro il faro della resilienza e della stabilità, si celano altre questioni, altri obiettivi che l'Unione bancaria intende raggiungere in maniera indiretta, come la riduzione del numero di enti bancari da sottoporre a vigilanza e la loro progressiva omogeneizzazione, quest'ultima oggetto di aspre critiche provenienti da studiosi, esponenti e rappresentanti delle categorie che vogliono preservare la loro identità. Al proposito, *ex multis*, cfr. ALESSANDRINI e PAPI, (2018), *L'impatto della bolla regolamentare sulle banche*, Money & Finance Group Research, WP. No 150, p. 3 ss. In particolare, nel loro lavoro gli autori sottolineano con uno spinoso giudizio che la riduzione del numero di banche nel territorio europeo e la loro omogeneizzazione *«ha in primo luogo accresciuto il rischio sistemico. In secondo luogo, la minore diversità bancaria ha ridotto il livello di concorrenza»*, in totale controtendenza rispetto a quanto si evince dalle volontà di matrice comunitaria nel percorrere questa rotta. Tesi appoggiata anche dall'ex direttore generale di Bene Banca, in TRUCCO, *C'erano una volta in Italia le banche del territorio: in Germania sono ancora 1.700 tra pubbliche e private col 75% dei depositi retail*, ne Vicenzapiù.com, 2 maggio 2020, il quale reputa che *«una nuova fase di consolidamento porterà per forza di cose il numero degli intermediari ancora a diminuire. Un minor numero di intermediari sta a significare una minore concorrenza tra gli istituti»*.

²⁰⁶ Cfr. gli artt. 33, 34, 35, 36, 37, 37-bis, 150-bis e 150-ter, t.u.b.

²⁰⁷ Cfr., SENATO DELLA REPUBBLICA, Fascicolo Iter DDL S.717, Conversione in legge del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, 1° agosto 2018, 18° seduta, p. 720, consultabile integralmente di seguito, al sito: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/50320.pdf>.

esclusivo ruolo di servizio allo sviluppo inclusivo e partecipato delle economie locali»²⁰⁸. Questi sono solo due esempi rappresentativi del pensiero comune per quel che riguarda la mancata coerenza tra soggetto e regolamentazione: questa deve essere proporzionale, ossia adeguata al raggiungimento del fine che si propone, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari.

Ed il problema riguarda esattamente questo: la regolamentazione comunitaria non è proporzionata ai bisogni ed alla natura dei gruppi bancari cooperativi. Il tema è ben inquadrato dalle amare parole del Presidente di Federcasse Augusto dell'Erba, che in un editoriale della rivista *Credito Cooperativo*²⁰⁹ ha definito *«un paradosso, quello di considerare le BCC “significative” rispetto a loro impatto sul sistema bancario in caso di criticità, che per essere affrontato e risolto – in chiave di una sostanziale proporzionalità nella applicazione delle regole - necessita prima di tutto di una profonda conoscenza delle differenze normative ed organizzative delle banche di comunità. Cosa che, purtroppo, non sembra scontata. A maggior ragione con la nascita dei Gruppi Bancari Cooperativi, la cui originalità e innovatività rischia di non essere compresa appieno dai Regolatori»*.

Inquadrare i gruppi bancari cooperativi come enti *significant* implica che anche le banche di credito cooperativo aderenti al gruppo vengano considerate *significant*. Questo è il postulato degli artt. 39 e 40 del regolamento 468/2014 della BCE, i quali dettano le disposizioni relative alla classificazione degli enti vigilati sulla base della loro significatività. Approfondendo la questione, l'art. 40, co. 1, di tale regolamento quadro, recita testualmente: *«se uno o più soggetti vigilati fanno parte di un gruppo vigilato²¹⁰, i criteri per determinare la significatività sono determinati al massimo livello di consolidamento all'interno degli Stati membri partecipanti, [...]»*. A ciò si aggiunge il disposto dell'art. 40, co. 2, lett. a), b) e c), il quale asserisce che *«ciascuno dei soggetti vigilati appartenenti a un gruppo vigilato è considerato come soggetto vigilato significativo quando ricorre una qualsiasi delle seguenti circostanze: a) il gruppo vigilato al massimo livello di consolidamento all'interno degli Stati membri partecipanti soddisfa*

²⁰⁸ Per la consultazione dell'intero discorso, cfr. REGGIO, *op. cit.*, p. 10.

²⁰⁹ Cfr. DELL'ERBA, *La significatività delle BCC. A partire dai luoghi*, in *Cred. Coop*, 2019, n. 12, p. 5.

²¹⁰ La definizione di gruppo vigilato si rinviene nell'art. 2, punto 21), regolamento 468/2014 della BCE. Nei punti 22) e 23) è contenuta la definizione dei gruppi vigilati significativi e meno significativi.

il criterio delle dimensioni, il criterio dell'importanza economica o il criterio delle attività transfrontaliere; b) uno dei soggetti vigilati facenti parte del gruppo vigilato soddisfa il criterio dell'assistenza finanziaria pubblica diretta; c) uno dei soggetti vigilati facenti parte del gruppo vigilato è uno dei tre enti creditizi più significativi in uno Stato membro partecipante».

La genesi della non proporzionalità e delle conseguenze che essa comporta, in riferimento ai gruppi bancari cooperativi, è contenuta in questo articolo. Esso infatti, sancendo la determinazione della significatività “*al massimo livello di consolidamento*”, postula che nel momento in cui la BCE, sulla base di criteri ben precisi, giudica *significant* un gruppo bancario, come diretta conseguenza tutti gli istituti creditizi aderenti a quel gruppo sono considerati *significant* in egual misura. E mentre ciò appare perfettamente coerente per i gruppi bancari ordinari, non è altrettanto vero che tale disposizione sia compatibile con i gruppi cooperativi.

I gruppi cooperativi infatti sono composti da una *holding* in forma di S.p.A., e dalle «*banche di credito cooperativo che aderiscono al contratto e hanno adottato le connesse clausole statutarie*»²¹¹. Le banche aderenti sono per definizione banche minori, individuandosi di fatto nelle BCC dei soggetti non pregiudizievoli dell'interesse generale in caso di crisi, ed a rilevanza non sistemica. È ironico il fatto che, almeno sulla carta, l'appellativo *significant* faccia invece riferimento alla categoria di banche che si trova nella posizione diametralmente opposta rispetto alle BCC: banche di grandi dimensioni, estremamente pregiudizievoli dell'interesse generale nell'eventualità di una crisi, ed a forte rilevanza sistemica. Risulta quindi indubbiamente contraddittorio considerare significativo un ente creditizio come le BCC.

Va adeguatamente sottolineato infatti che dal 4 dicembre 2014, ossia la data dell'entrata in vigore del SSM, al 1° agosto 2019, corrispondente alla data di aggiornamento della

²¹¹ Cfr., art. 37-*bis*, co. 1, *ii*), t.u.b. Naturalmente anche altri soggetti fanno parte dei gruppi in questione, ma non sono rilevanti ai fini della presente trattazione.

lista degli enti *significant* e *less significant*^{212 213} redatta dalla BCE, le BCC sono sempre state classificate come “*less significant institute*”, quindi banche non significative sottoposte alla vigilanza indiretta della BCE. Il mutamento della posizione e della loro rilevanza europea non è da ascrivere al soddisfacimento di uno dei requisiti di significatività che giustifica la scelta, da parte della BCE, di sottoporre tali enti alla sua vigilanza diretta. Invero, le BCC entrano per la prima volta nella sfera di vigilanza prudenziale della BCE a causa della loro adesione ad un gruppo bancario cooperativo; adesione per giunta obbligatoria. A ben considerare, è paradossale che un soggetto bancario come quello *de quo* sia passato in una manciata di anni dall’essere considerato un ente creditizio di piccole dimensioni, strettamente legato al territorio di appartenenza, e connotato da piena autonomia gestionale ed operativa, all’essere classificato come ente significativo e sistemicamente rilevante, snaturato in parte dei suoi connotati storici, e vincolato a livello operativo da clausole e regole a cui ha dovuto attenersi obbligatoriamente.

È necessaria un’ulteriore osservazione. In Italia sono presenti 249 BCC, pari al 52,4% delle banche operanti nello stivale²¹⁴: il regolamento SSM, come visto, giudica *significant* ognuna di esse, con il risultato che più della metà delle banche italiane è considerata significativa ed a rilevanza sistemica. Questo appare ancora più assurdo se si pensa ad un altro grande Stato con una storia cooperativa centenaria: la Germania. Nel territorio tedesco operano 915 banche cooperative²¹⁵, rappresentanti il 50% delle banche nazionali

²¹² La lista elenca, nella parte A, tutte le banche significative che sono direttamente vigilate dalla BCE, mentre nella parte B vengono registrate le banche non significative, vigilate in maniera indiretta dalle BCE. La presente lista è consultabile di seguito, al sito: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities201908.en.pdf?c4c81b4a23b66c8a448d82549f444335>. Per completezza, si riporta anche la lista al 1° gennaio 2019, da utilizzare come documento di confronto in merito al cambiamento di *status* delle BCC: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.list_of_supervised_entities_201901~cc10da7690.en.pdf.

²¹³ La BCE è tenuta ad aggiornare regolarmente la lista in questione, effettuando un riesame su ogni banca. L’art. 72, co. 1 e 3, del regolamento 468/2014 sancisce infatti che «*almeno una volta l’anno, la BCE, coadiuvata dalle ANC di riferimento, verifica se, in riferimento a un soggetto o a un gruppo vigilato classificato come meno significativo a causa di circostanze particolari, continuano a sussistere dette circostanze*» e che «*se la BCE ritiene che non sussistano più circostanze particolari, adotta una decisione della BCE nei confronti del soggetto vigilato in questione, in cui stabilisce che tale soggetto è classificato come significativo e non ricorrono più circostanze particolari*». Tale riesame è invece effettuato dalle Autorità di vigilanza nazionali con riferimento agli enti meno significativi.

²¹⁴ Dati aggiornati al 13 gennaio 2021. Cfr. www.creditocooperativo.com.

²¹⁵ Cfr. BUFACCHI, *Da Deutsche alle Sparkassen, i 3 pilastri «ingessati» delle banche tedesche*, ne *IlSole24Ore*, 27 aprile 2019.

ed il 18% degli *asset* totali del sistema bancario tedesco²¹⁶. A livello europeo, e con riferimento particolare al SSM, la diversità tra le BCC italiane e quelle tedesche risiede nel fatto che queste ultime non sono state, al pari delle italiane, oggetto di una riforma che si potrebbe definire pionieristica; ciò, come è intuibile, comporta una differenza esorbitante tra i due paradigmi. Mentre in Italia tutte le BCC sono classificate *significant*, in Germania nessuna *raiffeisenbank* e *volksbank* è considerata nel medesimo modo²¹⁷. Si assiste ad una modalità di tutela e trattamento palesemente diversa per delle banche pressoché identiche nella loro natura. In sostanza quindi, entrambi i settori bancari degli Stati di cui trattasi sono composti per il 50% circa da banche di credito cooperativo: in Italia esse sono tutte significative, in Germania sono tutte non significative. E questo, nell'opinione di chi scrive, raffigura un quadro non proporzionale.

Il lettore a questo punto della disamina potrebbe giustamente chiedersi il perché di un equivoco normativo di codesta portata. Di fatto, sotto diversi punti di vista, il SSM si interfaccia con i gruppi di credito cooperativo in maniera oggettivamente non proporzionale. Ebbene, procedendo con ordine, la classificazione degli istituti bancari sulla base della loro "significatività" costituisce la premessa logico-giuridica per la definizione delle competenze e del perimetro di vigilanza della BCE e delle Autorità di vigilanza nazionali²¹⁸. I criteri che determinano l'attribuzione dello *status significant* si rinvencono nell'art. 6, co. 4, del regolamento 1024/2013/UE, mentre negli artt. dal 39 al 72 del già citato regolamento 468/2014 della BCE è contenuta la disciplina sui soggetti significativi su base individuale e consolidata. A partire dall'art. 50 sono approfonditi tutti gli elementi caratterizzanti ogni singolo criterio, configurandosi un dialogo tra i due regolamenti: il regolamento SSM provvede ad elencarli, mentre il regolamento quadro si occupa della loro illustrazione empirica.

Il menzionato art. 6, al co. 4, elenca i criteri sui quali la BCE si basa per giudicare la significatività di un ente creditizio. È importante evidenziare che affinché un ente sia

²¹⁶ Cfr. il sito della European Banking Federation: <https://www.ebf.eu/germany/>.

²¹⁷ Cfr. la già citata "*List of supervised entity*" aggiornata al 1° gennaio 2021, p. 49 ss.

²¹⁸ Cfr., MAGLIARI, *Il sistema di ripartizione delle competenze all'interno del Single Supervisory Mechanism: una questione di "significatività". Considerazioni critiche a margine della sentenza Landeskreditbank Baden-Württemberg c. BCE*, in *Riv. dir. banc.*, 2017, n. 9, p. 2. L'autore rimarca che questa classificazione non rappresenta un'operazione "neutra" – ossia una categorizzazione "fine a sé stessa", senza grossi risvolti per le banche su cui agisce - in quanto funge da criterio di ripartizione per stabilire quali enti siano o meno rilevanti per l'Unione in relazione al rischio sistemico, con tutti gli oneri annessi.

qualificato *significant*, è sufficiente che esso soddisfi anche solo una delle condizioni individuate dall'articolo, e non tutte contemporaneamente: ciò comporta che non sia così arduo ottenere la qualifica *significant*. I criteri sono configurabili come standard che rispondono ad un *modus* classificatorio di tipo "parametrico". Questi criteri rappresentano il primo momento di valutazione degli enti creditizi: un secondo momento valutativo, di stampo discrezionale e di non certa adozione, è relegato alla fine del processo di qualificazione, ed è inoltre attuabile solo qualora sussistano delle speciali situazioni in cui un ente potrebbe riversare.

Il primo criterio fa riferimento alla dimensione dell'ente vigilato. Attraverso una formulazione un po' ingarbugliata, il regolamento SSM stabilisce che «*non sono considerati [enti] meno significativi*» quelli il cui «*valore totale delle attività*²¹⁹ *supera i 30 miliardi di EUR*»²²⁰. Con riferimento a quanto previsto dalla norma, entrambi i gruppi bancari cooperativi nazionali, ossia Iccrea e Cassa Centrale Banca, superano ampiamente la soglia dei trenta miliardi di euro di attivo: Iccrea ha infatti un attivo complessivo compreso tra i 150 e i 300 miliardi di euro, mentre Cassa Centrale Banca si attesta nell'intervallo tra i 50 ed i 75 miliardi di euro²²¹. Occorre porre in rilievo che la BCE enuncia, nella "*List of supervised entities*", la motivazione alla base della categorizzazione. Anche qualora l'ente rispetti tutti i criteri di significatività, nella lista ne viene dichiarato solo uno. Allo stesso momento, quell'unico criterio segnalato potrebbe essere l'unico che la banca effettivamente rispetta: da qui, a giudizio di chi scrive, per una questione di trasparenza, potrebbe essere più opportuno da parte della BCE esternare tutti i motivi per il quale essa procede a classificare un ente. Per quanto riguarda i gruppi cooperativi nostrani, nella sezione "*Grounds for significance*" la BCE specifica infatti che essi sono significativi poiché rispettano il "*size criterion*", lasciando quindi un punto interrogativo circa le altre componenti costituenti la significatività.

Il secondo criterio individuato dal regolamento SSM fa riferimento all'«*importanza [del gruppo vigilato] per l'economia dell'Unione o di qualsiasi Stato membro*»: essa è

²¹⁹ Il valore totale delle attività «è ricavato dalla voce "attività totali" nel bilancio redatto in conformità al diritto dell'Unione a fini prudenziali». Cfr. art. 55, regolamento 468/2014.

²²⁰ L'art. 51, co. 1, regolamento 468/2014 specifica che «*se il soggetto vigilato fa parte di un gruppo vigilato, il valore totale delle attività è determinato sulla base dell'informativa consolidata a fini prudenziali di fine anno per il gruppo vigilato*».

²²¹ Dati al 1° gennaio 2021 provenienti dalla lista degli enti vigilati, consultabili di seguito: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202102.en.pdf?bb0cac29bf97eed170bd9028a37067e3>.

accertata qualora il «rapporto tra le attività totali e il PIL dello Stato membro partecipante in cui sono stabiliti super[i] il 20 %, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di EUR»²²². La suddetta “importanza” si traduce quindi nel superamento della “soglia di importanza economica nazionale”: questa è individuata attraverso il rapporto tra l’attivo complessivo del gruppo e il PIL nazionale. Naturalmente detto criterio non è rispettato dai gruppi bancari cooperativi dal momento che il PIL italiano è di ammontare assai elevato, che sfocia nelle migliaia di miliardi di euro, e quindi un valore straordinariamente maggiore rispetto all’attivo totale dei gruppi in parola. Come intuibile, tale previsione non ha mai effetto sui grandi Stati comunitari e quindi sulle banche disseminate sul loro territorio, alla luce del fatto che l’attivo totale di nessuna di esse potrà mai anche solo avvicinarsi al prospettato 20% del PIL. A conferma di tale assunto, gli unici Stati membri che presentano banche che rispondono a questo requisito sono Stati “minori”, ossia Cipro, l’Estonia, la Lituania, il Lussemburgo, Malta e la Slovenia.

Il terzo criterio stabilisce che un ente creditizio viene considerato *significant* quando è appurata la «significatività delle [sue] attività transfrontaliere»²²³. Generalmente, questo criterio viene preso in considerazione solo nei casi in cui i primi due abbiano avuto esito negativo. A rigor di logica, infatti, vi è una correlazione positiva tra dimensione e attività transfrontaliere: alla crescita dimensionale di un ente creditizio corrisponde nella maggior parte dei casi anche un’espansione transnazionale, che conduce allo stabilimento di filiazioni in altri Stati ed alla diluizione delle sue attività²²⁴. Questo criterio risponde alla necessità di prevedere una vigilanza più attenta nei confronti di gruppi il cui rischio idiosincratico²²⁵ non è elevato, ma potenzialmente nocivi a livello sistemico per le banche

²²² La disciplina relativa a questo articolo è contenuta ed approfondita negli artt. 56, 57 e 58 del regolamento 468/2014.

²²³ Per la definizione puntuale di “attività transfrontaliere” cfr. art. 60, co. 1, regolamento 468/2014.

²²⁴ I criteri per la determinazione della significatività di un gruppo vigilato sulla base della significatività delle sue attività transfrontaliere si rinvengono nell’art. 59 del regolamento 468/2014.

²²⁵ Succintamente, il rischio idiosincratico è una componente del rischio totale di un uno strumento finanziario, o, con riferimento al tema della tesi, di un soggetto vigilato. Esso rappresenta il rischio specifico ed intrinseco di un determinato ente, in relazione alle caratteristiche che lo contraddistinguono: è complementare al rischio sistemico, il quale invece è legato all’andamento dei mercati di riferimento della banca. Da un punto di vista “prudenziale”, il rischio idiosincratico può essere descritto come il rischio di fallimento proprio di una banca, senza ripercussioni sull’intero sistema; il rischio sistemico, di contro, si riferisce alla possibilità che un evento di natura macroeconomica – ma anche naturale – possa causare il fallimento di più banche

degli Stati membri in cui hanno interessi rilevanti. Nel settore bancario europeo sono solo quattro gli istituti *significant* che sono considerati tale per la conformità a questo criterio²²⁶, e tra questi non figurano i gruppi cooperativi bancari italiani. Del resto, considerato quanto esposto nel capitolo 1, par. 1.3, i vincoli posti ai gruppi cooperativi fanno sì che detti gruppi non possano concretamente rispettare tale criterio²²⁷.

Il quarto criterio sancisce che «*un ente creditizio o un gruppo vigilato è classificato come significativo se rappresenta uno dei tre enti creditizi o gruppi vigilati più significativi in uno Stato membro partecipante*»²²⁸. Gli unici Stati membri che presentano banche conformi a tale requisito sono la Bulgaria, la Lettonia²²⁹, la Lituania, Malta e la Slovenia. Anche in questo caso è da notare come nessuno Stato dell'Unione considerato “grande” in termini economici sia popolato da banche che rispettano esclusivamente codesto requisito²³⁰. In Italia infatti esso è rispettato – pur non rilevando ai fini della significatività, in quanto già considerati *significant* sulla base del primo criterio - da Unicredit, Intesa Sanpaolo e Banco BPM²³¹, configurandosi quindi un altro requisito non rispettato dai gruppi bancari cooperativi.

contemporaneamente, e nei casi più gravi, anche interi Stati. Per un approfondimento in materia, cfr. RESTI e SIRONI, *Rischio e valore nelle banche. Misura, regolamentazione, gestione*, cit., p. 141 ss.

²²⁶ Tali gruppi hanno sede principale in Belgio, Lussemburgo e Austria.

²²⁷ Le succursali dei due gruppi cooperativi nostrani sono tutte insediate nello Stivale. Le uniche connessioni con luoghi fisici insediati oltralpe fanno capo a Iccrea, la quale ha due uffici di rappresentanza a Mosca e Tunisi, i quali, non essendo configurabili come succursali, non rilevano ai fini del criterio di significatività.

²²⁸ Cfr. art. 55, co. 1, regolamento 468/2014. Il metodo per la determinazione della significatività in questi termini è il medesimo usato per definire la dimensione nel primo criterio, ai sensi dell'art. 55, co. 2, regolamento 468/2014.

²²⁹ Il caso della Lettonia è assai singolare. Si identificano infatti nel suo territorio solo tre banche *significant*, e tutte e tre sono classificate come istituti significativi solo per l'essere le banche più grandi dello Stato, non rispettando nessun altro requisito.

²³⁰ Come si è visto, per quanto il regolamento SSM non dia espresso chiarimento al riguardo, si evince dalla lista degli enti sottoposti a vigilanza che nella classificazione sulla base della significatività i criteri non agiscano tutti all'unisono. Vi è infatti una sorta di ordine di importanza, che vede primeggiare la dimensione, e solo nel caso in cui un ente non soddisfi tale criterio si guarda ai criteri successivi. Nel pensiero di chi scrive, non è un caso che nell'art. 6, co. 4 del regolamento SSM i criteri siano posti in quell'ordine, e il tacere del regolamento sull'ordine di importanza dei criteri non significa che esso non sia effettivamente esistente.

²³¹ Per dovere di completezza, attraverso un'analisi degli ultimi bilanci consolidati disponibili delle banche citate, Unicredit primeggia con un attivo pari a 892,735 miliardi di euro (cfr. <https://www.unicreditgroup.eu/content/dam/unicreditgroup-eu/documents/it/investors/bilanci-e-relazioni/2020/2Q20/Relazione-finanziaria-semestrale-consolidata-al-30-giugno-2020.pdf>, p. 61), segue Intesa Sanpaolo con un ammontare di 858,648 miliardi di euro (cfr. https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documenti/investor-relations/bilanci-relazioni-it/2020/20200917_Semestrale_it.pdf, p. 61), e per distacco, Banco

Il quinto ed ultimo criterio previsto dalla regolamentazione comunitaria prevede che sono considerati istituti *significant* «*quelli per i quali è stata richiesta o ricevuta direttamente assistenza finanziaria pubblica dal FESF o dal MES non sono considerati meno significativi*». Nessuno dei gruppi bancari cooperativi ha ricevuto queste tipologie di assistenza finanziaria, e quindi essi non rispondono nemmeno a questo criterio.

In realtà è prevista un'ulteriore casistica in relazione alla determinazione della significatività di un ente vigilato. Come discusso precedentemente, è noto che la qualifica *significant* rappresenta la *conditio* per cui un ente venga vigilato in maniera diretta dalla BCE: ebbene, la proposizione vale anche nel senso contrario: nel momento in cui la BCE, per sua iniziativa, decida di esercitare i suoi poteri nei confronti di un ente, quest'ultimo infatti diventa automaticamente un ente *significant*: quanto appena delineato rappresenta il disposto normativo dell'art. 6, co. 5, lett *b*), del regolamento SSM. Naturalmente, tale decisione non può essere presa di sana pianta senza dei presupposti ben specifici; le ipotesi alla base della facoltà di decisione della BCE risiedono nell'art. 67 del regolamento 468/2014.

Riepilogando succintamente quanto sopra delineato, alla luce dei criteri individuati dai regolatori comunitari, i gruppi bancari cooperativi Iccrea e Cassa Centrale sono considerati enti vigilati *significant* solo sulla base del loro attivo complessivo, che supera la “soglia dimensionale” corrispondente a trenta miliardi di euro. A parere di chi scrive, il punto si presta a diversi ordini di considerazioni .

Nel voler effettuare un netto *cut-off* tra *significant* e *less significant institutions*, i regolamenti prevedono dei requisiti che si configurano come criteri oggettivi ed imparziali, i quali dividono in maniera precisa le due categorie di banche. A ben vedere, alla luce di quanto esposto, si può affermare senza indugio che l'individuazione di criteri inequivocabili e scrupolosi sono in linea con il *modus legiferandi* proprio del legislatore eurounionale, e quindi coerenti con una regolamentazione rigida e “prudente” come quella che permea l'Unione bancaria. In altri termini, attraverso il rigoroso dettato di

BPM conclude il trittico con un attivo complessivo pari a 179,415 miliardi di euro (cfr. https://gruppo.bancobpm.it/media/dlm_uploads/Relazione-Finanziaria-Semestrale-2020-post-deposito-per-sito-14-ottobre.pdf, p. 10) . È interessante notare come il gruppo cooperativo Iccrea non sia in realtà così distante: il suo attivo totale è infatti di 168,462 miliardi di euro (cfr. https://www.gruppoiccrea.it/DocumentiBilanciRating/Relazione%20e%20bilancio%20intermedio%20consolidato%20e%20individuale%20al%2030%20giugno%202020_def.pdf, p. 127), solo poco più di 10 miliardi in meno rispetto a Banco BPM.

queste norme, non si è voluto dar spazio ad interpretazioni dottrinali, non lasciando appunto spiragli interpretativi che potessero dar adito a delle discussioni e/o critiche in proposito, né azioni avverse da parte di banche che reputassero ingiusta ed infondata la loro categorizzazione. In ambito giuridico ciò rappresenta una fattispecie che ha sia pregi che difetti: nel caso specifico di cui si tratta, il pregio è individuato nella chiarezza dei requisiti e nella loro rigidità, che non lasciano mai dubbi sulla correttezza della classificazione.

D'altra parte, è estremamente sottile la linea di demarcazione che separa tale pregio dal grande difetto di questa impostazione: i criteri rigidi, per definizione, non sono flessibili, né in loro si rinviene traccia di "soggettività"²³². In completa antitesi, infatti, la soggettività opera seguendo schemi e principi diversi, che però riescono ad incidere in maniera più efficiente quando si tratta di effettuare delle scelte non *erga omnes*, ma caso per caso.

Con riferimento ai gruppi bancari cooperativi, è evidente come l'elemento soggettivo, nell'opera di classificazione di detti enti, sia un valore tanto necessario quanto mancante. La specialità di questo istituto rende doveroso un esame più approfondito, più proporzionale, che lo possa valutare non solo alla luce dei citati requisiti imparziali, che non tengono conto delle sue peculiarità, ma anche sulla base di considerazioni di carattere soggettivo.

Il processo di classificazione sopra delineato fa infatti riferimento esclusivamente a un accertamento di carattere tecnico-quantitativo, tanto imparziale quanto necessario. Sebbene nell'opera di classificazione dei gruppi bancari cooperativi non sia presente l'elemento qualitativo, l'*iter* in questione – come si è accennato - prevede in realtà un'altra fase valutativa, la quale però è meramente eventuale, e di fatto quasi mai praticata: questa si rifà ad analisi discrezionali di carattere eccezionale dell'Autorità competente, e sussiste solo qualora si sia in presenza di circostanze straordinarie che richiedano un approfondito esame della classificazione.

²³² L'unico caso in cui è presente un apprezzamento soggettivo della materia si rinviene nella facoltà posta in capo alla BCE di sottoporre a vigilanza diretta qualunque banca comunitaria per motivi di volta in volta individuati. Tale eventualità non è così rara come si potrebbe pensare, in quanto non è insolito imbattersi, studiando la lista delle banche sottoposte alla sua vigilanza diretta, in banche considerate *significant* per tale motivazione: in Italia, ad esempio, Banca Carige S.p.A. – Cassa di risparmio di Genova e Imperia è considerata *significant* proprio in ragione di questa previsione normativa.

Sul punto, l'art. 70 del regolamento 468/2014 individua di fatto un criterio soggettivo: la norma stabilisce che, nell'opera di classificazione delle banche, «*ricorrono circostanze particolari, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, secondo e quinto comma, del regolamento sull'MVU, [...] quando sussistono circostanze specifiche e fattuali che rendono inappropriata la classificazione di un soggetto come significativo, tenuto conto degli obiettivi e dei principi del regolamento sull'MVU e, in particolare, della necessità di garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati*» e che «*il termine «circostanze particolari» è interpretato in modo restrittivo*». L'articolo individua quindi un'eccezione all'inflessibilità dei criteri sopra descritti, indicando delle “circostanze particolari” che possano giustificare il cambio di classificazione da *significant* a *less significant* nonostante il soggetto vigilato rispetti uno dei requisiti di significatività. Tuttavia, la norma presenta dei punti d'ombra in due elementi.

L'articolo, enunciando l'esistenza di “*circostanze specifiche e fattuali che rendono inappropriata la classificazione di un soggetto come significativo*”, non va oltre nella trattazione: esso quindi ne afferma l'esistenza senza approfondire la materia, senza descrivere le casistiche in questione, né è presente un rimando ad altri regolamenti o direttive che ne possano meglio descrivere i connotati essenziali. In aggiunta a ciò, queste particolari circostanze devono essere interpretate “*in modo restrittivo*”, senza aggiungere altro: nell'opinione di chi scrive, tale disposto normativo appare estremamente nebuloso e non coerente nel contesto di un regolamento che si propone di essere rigido e preciso. A ben considerare, il fatto stesso di non fornire informazioni più dettagliate al riguardo costituisce una scelta con una ragione precisa: la BCE, attraverso il dettato dell'art. 70, è investita di una facoltà di decisione pressoché “*illimitata*”, non essendo determinati dei limiti o dei casi specifici che ne delimitino il perimetro d'azione.

A ciò si aggiunge il disposto dell'art. 71, anch'esso componente del regolamento 468/2014, il quale afferma che «*la sussistenza di circostanze particolari [...] è determinata caso per caso e in modo specifico per il soggetto o gruppo vigilato in questione, e non per categorie di soggetti vigilati*». Con ciò si intende che anche nel momento in cui la BCE decidesse di “declassare” sul piano della significatività un gruppo bancario cooperativo, tale decisione non si estenderebbe ad ogni gruppo appartenente a tale tipologia. Alla luce di questa considerazione, i gruppi bancari cooperativi Iccrea e Cassa Centrale non risiedono sullo stesso piano, almeno rispetto ad una valutazione di tipo esclusivamente numerico. Il primo gruppo, con un attivo totale di 168,462 miliardi

di euro, non ha infatti le stesse probabilità di essere soggetto ad una revisione al pari del secondo, che si compone di un numero di banche aderenti decisamente inferiore²³³, ed il cui attivo è pari a 82,707 miliardi di euro²³⁴. Sebbene quindi i due gruppi facciano parte della stessa categoria, essi sono diversamente idonei ad essere riclassificati.

Mancando quindi l'elemento soggettivo nella decisione di classificazione dei gruppi bancari cooperativi, gli unici casi certi che determinerebbero la cessazione della significatività di detti enti sono riscontrabili nell'art. 47 del regolamento 468/2014. Essi sono sostanzialmente tre: il primo prevede che nel caso in cui un soggetto vigilato non soddisfi per tre anni consecutivi alcuno dei criteri stabiliti nell'art. 6, co. 4 del regolamento SSM, esso venga classificato come ente *less significant*. Stessa sorte spetta al soggetto vigilato che - valutato significativo poiché rappresentante di uno dei tre enti creditizi più significativi in uno Stato membro – non rispetti per tre anni consecutivi questa condizione. L'ultima casistica, concernente l'assistenza finanziaria pubblica diretta dal MES, è approfondita nell'art. 47, co. 2.

A ben vedere, di queste tre situazioni l'unica effettivamente realizzabile sarebbe la prima, ma ciò porterebbe ad una situazione paradossale: se da un lato infatti i due gruppi non sarebbero più considerati *significant*, dall'altro ciò significherebbe che il gruppo Iccrea assisterebbe ad una riduzione dell'82,2% del suo attivo, e il gruppo Cassa Centrale ad una diminuzione dello stesso pari al 63,7%. È evidente che tra i due scenari quello meno catastrofico è quello attuale, che valuta *significant* i due gruppi.

A ben intendere, con questa disamina non si vuole affermare che i gruppi bancari cooperativi debbano essere forzatamente classificati come enti *less significant*. Superando ampiamente la soglia dimensionale prevista dal primo criterio, è infatti corretto inserire i due gruppi nell'ambito delle banche a rilevanza sistemica. Tuttavia, ciò che non è corretto è sottoporre ad oneri eccessivi e a dei costi regolamentari abnormi delle banche il cui rischio sistemico è assai basso, e che non operano perseguendo uno scopo di lucro. Da qui, anche come richiesto nelle sedi istituzionali, emerge la necessità che i regolatori rivedano l'intero impianto nell'ottica di fornire una migliore tutela ai gruppi cooperativi

²³³ Si ricorda che il gruppo bancario cooperativo Iccrea è composto da 136 BCC, mentre al gruppo bancario cooperativo Cassa Centrale Banca aderiscono 79 BCC (dati al maggio 2020).

²³⁴

(https://www.cassacentrale.it/sites/default/files/documents_attachments/CCB_Bilancio_Semestrale_2020.pdf, p. 116).

in parola, considerando la natura oggettivamente *less significant* delle banche che li compongono.

Ad ogni modo, quanto descritto costituisce soltanto la punta dell'iceberg. Invero, le ragioni per cui i gruppi bancari cooperativi e le banche aderenti sono considerati *significant* hanno radici molto più profonde di quelle evidenziate. La vera genesi di questa impostazione risiede negli accordi stipulati nel 2010 a Basilea, e più precisamente nella traduzione europea di detti accordi: l'Europa scelse infatti di sottoporre tutte le banche alle stesse regole, indipendentemente dalla loro dimensione e/o natura. Questa scelta è alla base del “*One-size-fits-all approach*”, che costituisce un elemento di totale contrasto al principio di proporzionalità normativa, in quanto, operando *erga omnes*, non tiene conto delle singolarità bancarie a livello europeo. È evidente come questo approccio permei tutta la regolamentazione bancaria: come si è visto *supra*, anche il SSM di fatto opera nella stessa logica; e questo è solo uno dei tanti esempi a riguardo.

Nel prossimo paragrafo si analizzerà quindi il principio di proporzionalità, con riferimento a tutte le sue componenti, dedicando ampio spazio alla disamina della sua effettiva non-realizzazione nel nostro continente.

2.3 Il principio di proporzionalità: la distanza tra la prassi e l'applicazione concreta

2.3.1 Il principio di proporzionalità nella regolamentazione europea: difficoltà di interpretazione ed implementazione

A più riprese, nella presente tesi è stato chiamato in causa l'ormai noto “principio di proporzionalità”, senza però che se ne siano mai descritte le caratteristiche e la *ratio* sottostante. Ciononostante, il lettore non dovrebbe aver avuto difficoltà nel comprenderne il significato e l'importanza che questo riveste in ambito regolamentare, giacché il nome stesso del principio racchiude in sé i caratteri essenziali che lo delineano. Esso - attraverso una analogia con il settore della cooperazione del credito - sta alla regolamentazione bancaria unionale, come i principi del localismo e del mutualismo stanno alla normativa in ambito cooperativo. Orbene, esso *dovrebbe* essere sempre tenuto in debita considerazione dai regolatori nell'attività di regolazione dell'ambito bancario europeo,

esattamente come le BCC che, nell'espletamento della loro funzioni, operano sempre sotto il faro di questi due importanti principi.

Come visto nel precedente paragrafo, detto principio non è sempre contemplato - ed in altri casi lo è, ma non correttamente -, ma ciò non deve costituire un elemento di sorpresa: il principio di proporzionalità normativa è un principio estremamente complesso da applicare in sede regolamentare, poiché si rifà a delle considerazioni di tipo soggettivo-discrezionale che sono oggetto di innumerevoli interpretazioni. Con ciò si intende che, nell'intento di formulare la disciplina di una materia, nonostante un *iter* rigoroso²³⁵, non è sempre agevole creare un *corpus* di norme in grado di regolarla in maniera efficace, senza che esso presenti dei punti deboli, delle incongruenze o, come talvolta accade, dei vuoti normativi, che rendano quindi il dettato giuridico privo di elementi che possano destare critiche in merito.

Invero, ogni regolamento o direttiva – ma in realtà il discorso si potrebbe estendere ad ogni atto normativo, dal livello regionale a quello globale – sono fortemente influenzati *in primis* dalle sensibilità e dal bagaglio conoscitivo-culturale di chi li elabora, unitamente al contesto nel quale essi vengono pensati e dalle pressioni delle categorie che i medesimi intendono disciplinare. E questo è vero a tal punto che, con elevata probabilità, due diverse *équipe* preposte alla definizione di una normativa inerente a una stessa materia produrrebbero due dettati in parte diversi. Certo, a supporto del giudizio soggettivo vi sono sempre delle analisi tecniche ed un *background* informativo solido, atti a fornire dei punti fermi sul quale basare la trattazione, ma ciò purtroppo non risulta sempre sufficiente.

Beninteso, con questo non si vuole affermare che sia effettivamente possibile formulare una regolamentazione “perfetta”, che non presenti delle debolezze: ciò che si vuole affermare, è che, a diverse sensibilità, corrisponde una diversa visione di ogni regolamentazione, e quindi nessuna regolamentazione potrà mai apparire unanimemente impeccabile. Con riferimento al principio di proporzionalità, è chiaro che esso sia di difficile applicazione, tuttavia una sua corretta implementazione contribuirebbe a rendere ogni tipologia di regolamentazione più vicina a quella perfezione ed impeccabilità poc'anzi citata; l'attivazione di regole proporzionate operanti nei confronti di soggetti

²³⁵ Sul punto, cfr. il sito del Parlamento europeo: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/powers-and-procedures/legislative-powers>.

diversi si presta infatti ad essere più efficace e meno tassante per questi ultimi, soprattutto alla luce del fatto che in determinati settori – come quello bancario eurounionale - la varietà e la molteplicità dei soggetti rende totalmente inadeguata una disciplina unitaria.

Difatti, l'adozione di una regolamentazione uniforme, all'interno di un contesto altamente variegato, crea diverse distorsioni, precipuamente in termini competitivi: una stessa regola infatti potrebbe essere estremamente blanda, o straordinariamente rigida, a seconda della natura dei soggetti appartenenti ad uno stesso settore. Da qui, è logico che vi sarà chi trae vantaggio da siffatta disciplina, e chi invece ne sarà ostacolato nella sua operatività, ciò rappresentando un chiaro *vulnus* per una fetta del settore.

In proposito, la prassi eurounionale, in seguito alla creazione dell'Unione bancaria, vuole che tutti le discipline siano omogenee rispetto ai soggetti al quale si indirizzano, a fronte del principio dell'”armonizzazione massima”²³⁶, tanto ricercato quanto applicato a seguito della crisi del 2007-2008. A ben vedere, sotto vari punti di vista, i due principi – proporzionalità ed armonizzazione massima - entrano in conflitto. Da un lato, quest'ultima punta ad una uniformità di trattamento, mentre dall'altro, il principio di proporzionalità mira all'esatto opposto, ossia alla valorizzazione dei soggetti che si intende tutelare attraverso l'impiego di una disciplina eterogenea. È logico quindi chiedersi come questi due principi possano coesistere all'interno del contesto economico-giuridico europeo. La risposta risiede nel fatto che i due principi rispondono ad interessi ed a problematiche differenti: il principio dell'armonizzazione massima trova la sua prima *ratio* nel cercare di prevenire e/o frangere eventuali crisi sistemiche tramite prassi consolidate che rendano uniforme l'azione di contrasto; il principio di proporzionalità invece ottempera ad esigenze di diverso stampo, riscontrabili essenzialmente nel voler rispettare e tutelare al meglio i partecipanti ad un determinato settore. In sostanza, quindi, in ottica di prevenzione dei rischi, specie quello sistemico, è il principio di armonizzazione massima a fare da padrone; al contrario, in ottica di

²³⁶ Con questa nomenclatura si vuole evidenziare la volontà di rendere uguale e rigida *in toto* l'architettura regolamentare dell'Unione. L'aggettivo qualificativo “massima” è utilizzato da chi scrive per sottolineare tale impostazione, e per distinguerlo dall'altra tipologia di armonizzazione, ossia quella “minima” tipica delle direttive europee. A ben considerare, infatti, da questa rigidità ne consegue che «*il principio dell'armonizzazione massima mette in discussione il ruolo tradizionale della direttiva comunitaria, come strumento volto a preservare uno spazio di manovra alla politica nazionale*», così SOMMA, *Scienza giuridica, economia e politica nella costruzione del diritto privato comunitario*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2006, p. 19.

appropriatezza delle regole da imporre ai soggetti vigilati, il principio di proporzionalità dovrebbe costituire il faro da seguire.

Approfondendo la materia, si rileva che le due tipologie di principio rispondono a interessi diversi anche poiché diversi sono i periodi in cui questi sono stati pensati e formulati. Invero, il principio di armonizzazione massima ha la sua genesi con la crisi del 2007-2008, in un periodo essenzialmente recente, ma esso non costituisce un principio riconosciuto dai trattati. Con questo sintagma infatti si descrive il *modus operandi* tipico dei regolatori nell'ultimo decennio, che attraverso l'istituzione dell'Unione bancaria e del *single rulebook* – e come si vedrà più avanti, anche con il recepimento degli accordi di Basilea III - hanno implementato nell'Eurozona un apparato integrato che non prevedesse più disuguaglianze nei sistemi bancari degli Stati membri.

Agli antipodi, il principio di proporzionalità normativa ha una base giuridica ben definita, che si rinviene nell'art. 5, co. 3 della “versione consolidata” del “*Trattato che istituisce la Comunità europea*”²³⁷, cd. “TCE”, il quale sanciva che «*l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato*». Il trattato, in realtà, non spiega in maniera chiara e concisa che il disposto dell'articolo *de quo* riguarda esplicitamente il suddetto principio proporzionalità, ma ciò lo si ricava dal rinvio che l'art. 5, co. 3, del “*Trattato sull'Unione Europea*”^{238 239}, cd. “TUE”, compie in proposito: esso infatti afferma che «*in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto*

²³⁷ Tale trattato ha assunto questa nomenclatura a seguito dell'entrata in vigore del “*Trattato di Maastricht*”. Antecedentemente il suo nome era “*Trattato che istituisce la Comunità economica europea*”, che, a complemento del “*Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica*”, costituisce i “*Trattati di Roma*”. In argomento la letteratura è sterminata, per cui si rimanda, *ex multis*, FOIS, *Gli sviluppi del processo di integrazione europea dal Trattato di Roma ad oggi. Il ruolo degli Stati membri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, II, p. 249 ss.

²³⁸ Il trattato infatti chiarisce il presente articolo 5 è l'«*ex articolo 5 del TCE*», e la sostanziale uguaglianza dei commi 3 e 4 dei rispettivi articoli non lascia dubbi sul fatto che anche nel TCE fosse presente il principio di proporzionalità, anche se ancora non era stato riconosciuto ufficialmente attraverso l'indicazione di questa denominazione.

²³⁹ Denominato anche “*Trattato di Maastricht*”, in relazione alla città olandese in cui è stato firmato nel febbraio 1992. Il presente fu un trattato rivoluzionario, che ebbe il merito di sancire la nascita dell'Unione europea, prevedendo che questa fosse sostenuta dai noti “tre pilastri”, ossia le Comunità europee, un sistema di sicurezza comune e la cooperazione tra Stati UE in materia di giustizia e affari interni. Tra gli aspetti più rilevanti, si ricorda che attraverso il trattato furono gettate le basi per l'istituzione dell'Unione economica e monetaria e l'instaurazione della moneta unica, oltre alla creazione del concetto di “cittadinanza europea”. In argomento, si v., *ex multis*, BRUNI, *Il trattato di Maastricht, l'unione monetaria europea e l'Italia*, in *Rivista milanese di economia*, 1992, XLI, p. 24 ss; SCHILIRÒ, (2002), *I criteri del Trattato di Maastricht, l'Europa e l'euro: debito pubblico in Italia e crescita*, Munich Personal RePEc Archive, WP no. 36333.

necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati» e che «le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo²⁴⁰ sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità».

Siffatto principio viene citato anche nella legislazione nazionale, all'interno dell'art. 23, co. 2, della Legge 28 dicembre 2005, n. 262²⁴¹: *«nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le Autorità [...] tengono conto in ogni caso del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari».*

Se i documenti sopra esposti forniscono una definizione “imparziale” del principio, nei confronti di quest'ultimo appare più dubbia la posizione dei regolatori insita nella CRD IV. Essa infatti, all'art. 161, co. 1, indica che *«la Commissione esegue riesami periodici dell'attuazione della presente direttiva al fine di garantire che la sua attuazione non provochi discriminazioni manifeste tra gli enti fondate sulla loro struttura giuridica o sul modello di proprietà»*, decretando però nello stesso articolo, al co. 2, lett. a), che la stessa Commissione deve procedere all'«*identificazione di eventuali lacune derivanti dall'applicazione del principio di proporzionalità*». Sul punto, in dottrina si è commentato infatti che la presente direttiva guarda con allarme alla proporzionalità, ritenendola fonte di rischi di lacune regolamentari²⁴², in totale contrapposizione rispetto alla *ratio* sottesa al principio, il quale ha come obiettivo quello di colmare siffatte lacune.

È quindi evidente come il principio di proporzionalità, rispetto a quello di armonizzazione massima, sia universalmente riconosciuto ed abbia una base giuridica ben definita, sia a livello nazionale, sia a livello eurounionale ed internazionale. Ciò che se ne trae dai vari disposti normativi è che l'applicazione del principio dovrebbe esplicarsi nel garantire non una equa parità di trattamento, ma una regolazione che non aggravi in maniera sconsiderata i soggetti su cui agisce. Resta solo da comprendere *come* questo principio si applichi effettivamente nella realtà, e perché esso costituisca un principio così tanto importante, quanto poco presente nella regolamentazione odierna: l'unica ragione circa quest'ultimo interrogativo non risiede nella difficoltà della sua applicazione.

²⁴⁰ Consultabile di seguito, al sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M/PRO/02&from=IT>.

²⁴¹ Cd. “*Legge per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*”.

²⁴² Cfr. ANTONUCCI, *Despecializzazione e principio di proporzionalità*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2014, p. 249.

Ebbene, ad una attenta analisi si percepisce come ogni definizione del principio di proporzionalità sia permeata da un alone di vaghezza e genericità, e come ogni documento in cui esso è citato non vada oltre nella trattazione, non effettui rimandi a schemi ordinatori ed a prassi di applicazione. Prendendo in prestito le parole della prof.ssa Antonucci, si può infatti asserire che nelle definizioni “formali” del principio, si ravvisa «*la declinazione del nulla*»²⁴³. A ragion di ciò questo costituisce un punto chiave nello spiegare la motivazione alla base della distanza tra il principio a cui dovrebbero ispirarsi i legislatori unionali e la effettiva opera di regolazione che essi compiono.

A ben considerare, la decisione, nel senso stretto del termine, con cui il principio si afferma nell’Unione, è assai blanda, in quanto esso pare costituire un elemento caratterizzato da tanta forma, ma poca sostanza. Ricollegandoci alla sfera dei gruppi bancari cooperativi, e sulla dubbia correttezza del loro inserimento tra gli enti *significant*, alla luce di quanto descritto si può trarre la conclusione che, vista la mancata risolutezza del principio di proporzionalità nell’impianto unionale, non sia assai agevole per la categoria imporsi in sede europea e invocare un cambio di giudizio nei suoi confronti in forza di suddetto principio²⁴⁴. Per quanto infatti ciò rappresenti un diritto legittimo, il vigore col quale questo si esprime non è sufficiente per smuovere le acque, almeno basandoci su quanto visto finora.

Nel tempo la dottrina²⁴⁵ ha preso coscienza di questa problematica, ed infatti negli anni la letteratura in materia, composta per la maggiore da studi e approfondimenti di stampo che si potrebbe definire “scientifico”, è cresciuta a dismisura, a prova del fatto che la sensibilità inerente al tema, riguardo la corretta – ma soprattutto meglio definita - applicazione del principio di proporzionalità, è notevolmente accresciuta.

²⁴³ Cfr. ANTONUCCI, *op. ult. cit.*, p. 245. L’Autrice commenta sul tema con toni aspri, segnalando che «*si tratta [...] di un elenco demagogico-esemplificativo che chiaramente palesa l’assenza di ogni distinta preoccupazione per la tutela dei diritti dei soggetti vigilati*».

²⁴⁴ Perfettamente calzante (e soprattutto lungimirante) il pensiero di ANTONUCCI, *op. ult. cit.*, p. 250, formulato ancor prima della riforma del credito cooperativo e dell’introduzione dei gruppi bancari cooperativi nel panorama bancario europeo: «*se non riescono i vigilanti - in base a tutte le informazioni di cui dispongono - a frazionare l’universo dei vigilati in cluster omogenei, che diano un termine di raffronto per i dosaggi proporzionali, quali strumenti può avere il vigilato - specie se piccolo [...] come le [banche] del credito cooperativo [...] - per procedere ad una applicazione proporzionata del carico regolamentare? S’apre il campo [...] ad una forte disomogeneità nell’applicazione del principio di proporzionalità*».

²⁴⁵ Si v. *infra*, par. 2.3.2.

Nell'affrontare lo studio della materia, è interessante evidenziare come la natura e le proprietà caratterizzanti il principio di proporzionalità siano illustrate in misura prevalente dalla dottrina, di unanime accordo nel sostenere che il principio vada rivalutato e che esso abbia una valenza estremamente residuale in Europa. A ciò si accompagna spesso una lode agli Stati Uniti, che applicano invece detto principio in maniera corretta e in situazioni che oggettivamente richiedono un approccio proporzionato²⁴⁶. Da quanto si desume dai vari scritti dottrinari, – i cui ragionamenti e conclusioni saranno esposte tra breve – il dibattito relativo al principio di proporzionalità ha dato vita ad una vera e propria “lotta” tra due categorie: la prima è costituita dalle istituzioni e dai regolatori sovranazionali²⁴⁷, i quali desiderano una regolamentazione rigida ed applicabile *erga omnes*, nell'irremovibile rispetto del “*One-size-fits-all approach*”, mentre fanno capo all'altra gli studiosi, le categorie penalizzate da una mancata – o mal interpretata – applicazione del principio, e la dottrina generale. Ed è proprio grazie al contributo del materiale fornito da quest'ultima che il principio di proporzionalità non è più un principio offuscato e di difficile interpretazione.

2.3.2 Una definizione puntuale del principio: i cinque pilastri della proporzionalità

A differenza delle definizioni istituzionali riportate nel precedente paragrafo, una migliore e più chiara enunciazione del principio di proporzionalità è fornita dai “*Core principles*” del Comitato di Basilea²⁴⁸, dove si legge che «è stato adottato un principio di proporzionalità [...] sia [per] ciò che si attende dalle autorità di vigilanza nell'adempimento delle loro funzioni, sia i requisiti che le autorità stesse impongono alle banche. [...] i Principi fondamentali riconoscono che le autorità di vigilanza [debbono usare] un approccio basato sul rischio in base al quale vengono destinati più tempo e più risorse alle banche di maggiori dimensioni, aventi una complessità e una rischiosità

²⁴⁶ Si v. par. 3.2 per lo studio della declinazione del principio di proporzionalità negli USA.

²⁴⁷ Logicamente sono presenti anche delle eccezioni a queste due categorie “ideali”: la più importante, a parere di chi scrive, si ravvisa nell’“*EBA's Banking Stakeholder Group*”, il quale, come si vedrà nel prossimo paragrafo, ha dato un enorme contributo alla causa relativa alla corretta applicazione del principio.

²⁴⁸ Cfr. COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*, 2012, p. 5.

maggiori. *Quanto ai requisiti imposti dalle autorità di vigilanza alle banche, il concetto di proporzionalità [si estrinseca in] aspettative prudenziali commisurate al profilo di rischio e alla rilevanza sistemica della banca»²⁴⁹. Il documento fornisce un riquadro dedicato esclusivamente alla definizione del principio di cui trattasi, che, in aggiunta a quanto già descritto precedentemente, sancisce che «questo principio dovrebbe essere alla base della valutazione di tutti i criteri, anche laddove non venga esplicitamente menzionato nella definizione dei criteri stessi»²⁵⁰. Il disposto del *core principle* in questione dimostra che il principio di proporzionalità è un principio che dovrebbe essere riconosciuto dai sistemi bancari di tutto il mondo, giacché gli Accordi costituiscono linee guida “globali”: la non corretta applicazione del principio nel contesto europeo non è quindi imputabile ad una mancata valorizzazione di questo negli accordi, ma rappresenta una “colpa” tutta europea. Non a caso, gli Accordi asseriscono che debba essere dedicata una grande attenzione alle banche “grandi”, destinando al contempo meno risorse (i.e. un’attività regolatoria e di vigilanza meno stringente) alle banche minori. È stato invece scelto, all’interno dell’Unione, di non seguire questa prassi e di far valere un’unica regolamentazione per tutte le banche, forte del fatto che «*Basel III is not a law*»²⁵¹.*

²⁴⁹ Concetto richiamato anche al Principio n. 9, dove si legge che «*l’autorità di vigilanza [...] fa uso delle risorse prudenziali in modo proporzionale, commisurato al profilo di rischio e alla rilevanza sistemica delle banche*».

²⁵⁰ Cfr. COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *op. cit.*, p. 79.

²⁵¹ Logicamente non è obbligatorio seguire le linee guida indicate da Basilea. Ciononostante, non seguirle non significa agire nell’esatta direzione opposta. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Capital Requirements - CRD IV/CRR – Frequently Asked Questions*, 2013: «*While the Basel capital adequacy agreements apply to 'internationally active banks', in the EU it has applied to all banks (more than 8,300) as well as investment firms. This wide scope is necessary in the EU where banks authorised in one Member State can provide their services across the EU's single market and as such are more than likely to engage in cross-border business. Moreover, applying the internationally agreed rules only to a subset of European banks would have created competitive distortions and potential for regulatory arbitrage. These particular circumstances were taken into account throughout the whole process for the transposition of Basel III into the EU legal framework*». Nel pensiero di chi scrive, vi è un’incoerenza logica tra quanto sancito dalla Commissione e il trattamento regolamentare riservato ai gruppi cooperativi, con particolare riferimento alle BCC aderenti. Il fatto di affermare che sia necessario applicare uguali regole a tutti gli istituti solo poiché «*nell’Unione le banche autorizzate possono operare nel mercato unico*», significa non dare valore alla categoria rappresentata dai gruppi bancari cooperativi. Invero, il fatto che le banche in generale *possano*, non significa che *tutte* le banche sono autorizzate a farlo. Benché questa affermazione risalga al 2013, l’impianto regolamentare non è cambiato dall’epoca, per cui essa rimane ancora valida. D’altronde i gruppi cooperativi hanno dei grossi vincoli operativi, e quindi questa affermazione mal si sposa con la loro natura, a riprova della tesi secondo cui il paradigma dei gruppi cooperativi non è riuscito a trovare, ancora oggi, la giusta valenza e considerazione nel sistema bancario unionale. Si può infatti affermare l’esatto opposto di quanto espresso dalla Commissione. Sul punto, cfr. MASERA, *Regole e supervisione delle banche: approccio unitario vs modello per livelli e implicazioni per la morfologia del sistema delle banche, EU e US*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, Supplem. al n. 1, p. 51. L’Autore

Un'altra definizione “concreta” del principio è quella illustrata dall'*European Banking Authority*²⁵², che recita: «*il principio di proporzionalità indica che gli istituti minori e non complessi devono uniformarsi alle regole prescritte attraverso l'implementazione di metodi e sistemi non complessi, ma comunque appropriati, mentre gli istituti complessi e di grandi dimensioni sono tenuti ad adottare metodi e sistemi più sofisticati, unitamente all'attuazione di processi atti alla misurazione e alla gestione dei rischi*». La prima cosa che si nota, con riferimento a questa definizione, è che non esiste proporzionalità senza il riconoscimento del valore della biodiversità bancaria²⁵³.

Se queste due definizioni hanno contribuito ad una più efficiente comprensione del principio, la migliore e più esaustiva definizione del principio di cui trattasi, - perlomeno a giudizio di chi scrive - si rinviene nel *report* redatto dall'“*EBA Banking Stakeholder Group*”²⁵⁴. Secondo quanto teorizzato dagli autori, il principio di proporzionalità può essere scomposto in cinque elementi distinti, che costituiscono i cinque “*Pilastri della proporzionalità*” sul quale tale principio si regge. Ognuno di questi offre spunti interessanti per la sua disamina, in quanto mette in luce quelle che sono le esatte manchevolezze dell'attuale impianto.

Il primo pilastro non è altro che quello che finora abbiamo considerato, per semplicità, tutto il contenuto del principio. Esso viene denominato in lingua madre “*Objectives*”, che, per maggiore fruibilità, si tradurrà in questa sede in un semplice “Primo pilastro”²⁵⁵. Esso fa riferimento alla relazione insita tra la regolamentazione e le istituzioni che essa intende regolamentare. È noto che, nel sistema bancario unionale, la regolamentazione e la

critica la visione istituzionale constatando che «*le sempre più complesse regole, [...] i vantaggi in termini di assorbimento di capitale dei modelli interni avanzati e le garanzie pubbliche implicite ed esplicite per le grandissime banche sistemiche (troppo grandi per fallire) hanno favorito le grandi banche, sollecitato arbitraggio delle regole sul capitale, inciso negativamente sulla competitività delle banche regionali/locali con modello di business “tradizionale”*».

²⁵² Cfr. EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *Report on Member States' implementation of the principle of proportionality in the area of the CRD IV remuneration provisions*, 2015, p. 14.

²⁵³ E ciò è vero non solo nel campo bancario: infatti, anche nel settore assicurativo la proporzionalità mira alla promozione della diversità degli operatori. Cfr., RESTOY, *Proportionality in banking regulation*, *Westminster Business Forum*, 2018, p. 2.

²⁵⁴ Cfr. LEGIND, DIETZ et al., *Proportionality in Bank Regulation: A Report by the EBA Banking Stakeholder Group*, 2015, p. 20 ss. L'illustrazione dei cinque pilastri permette di analizzare ogni punto chiave del principio, di fatto rappresentando la più approfondita indagine sul principio che si rinviene nella dottrina.

²⁵⁵ Nel prosieguo della tesi si avrà cura di differenziare in maniera chiara la differenza tra i pilastri della proporzionalità ed i pilastri dell'Unione bancaria.

supervisione²⁵⁶ rigida attuata dagli organismi sovranazionali trova spiegazione nel prevenire i fenomeni di *market failure*: al proposito, il primo pilastro indica che è necessario che i costi connessi ai disposti e ai controlli degli istituti sovranazionali siano inferiori a quelli associabili ai fallimenti di mercato, poiché altrimenti la *ratio* sottesa all'implementazione della suddetta regolamentazione e supervisione non sarebbe più giustificabile.

In sostanza, prendendo in prestito un concetto puramente aziendale e convertendolo in termini regolamentari, esiste una sorta di *break-even point* normativo, che determina idealmente un punto di equilibrio nella relazione tra soggetti e regolamentazione. Il primo pilastro sancisce che l'opera di regolazione deve essere mirata al raggiungimento del *break-even*, di volta in volta individuato a seconda del settore che si intende regolare. Una regolamentazione infatti è dannosa sia quando è eccessivamente rigorosa, sia quando è troppo blanda. Nel primo caso, essa causa delle distorsioni competitive nei settori di sua competenza, creando situazioni di "arbitraggio regolamentare", barriere d'ingresso o, come nel caso delle BCC, un'impatto sproporzionato rispetto alla natura dei soggetti vigilati. D'altra parte, una regolamentazione debole produce effetti negativi uguali e contrari, a seconda di come viene impostata: anche in questo caso, incombe l'alone dell'arbitraggio regolamentare²⁵⁷. L'individuazione del "punto di pareggio" costituisce quindi un primo passo da compiere per una regolamentazione proporzionata: esso naturalmente è tanto più semplice da rintracciare quanto più è contenuto il campo d'azione dell'analisi; difatti, la sfida è ben diversa a seconda che si tratti di regolamentare un settore piccolo, o diversi Stati con enormi differenze socio-economiche.

²⁵⁶ È opportuno far notare che il concetto di proporzionalità, in ambito bancario, assume una diversa connotazione a seconda che si tratti di regolamentazione o di supervisione. Nel secondo caso infatti si fa riferimento ad una supervisione di natura *risk-based*, che deve essere quindi proporzionata al rischio idiosincratico – ma soprattutto sistemico – caratterizzante l'ente vigilato, attraverso l'adozione di opportune misure prudenziali appropriate al soggetto di volta in volta individuato. Cfr. RESTOY, *op. cit.*, p. 2.

²⁵⁷ Tale elemento si definisce come il processo mediante il quale gli investitori e le banche tentano di beneficiare di regolamenti finanziari non coerenti e delle loro lacune. Un siffatto arbitraggio normativo è estremamente redditizio per chi lo pratica, ma pone l'economia in una situazione di pericolo in quanto modifica gli equilibri desiderati. Con riferimento alla regolamentazione europea, «l'effetto indesiderato di un sistema bancario fortemente regolamentato [...] e di un sistema bancario ombra scarsamente regolamentato è il rischio di fenomeni di arbitraggio regolamentare, che tendono ad acuirsi quando non vi sono barriere all'offerta transfrontaliera e le autorità di vigilanza nazionali adottano approcci non omogenei, o non dispongono di strumenti adeguati». Cfr. in merito PERRAZZELLI, *What to regulate? How to regulate? Who should regulate?*, in *European Association for Banking and Financial Law*, 2020, p. 3 ss.

Quanto visto ci ricollega direttamente al “Secondo pilastro”, ossia quello che viene indicato come “*The totality of regulation*”. Esso poggia su un postulato molto importante: «*what applies to each individual regulation does not necessarily apply to the regulatory regime as a whole: the net cost/benefit may be more/less than the sum of its parts*»²⁵⁸. Il Secondo pilastro stabilisce una regola essenziale: non solo ogni tipo di regolazione deve essere equilibrata per il settore su cui ha azione, ma deve anche essere coerente con il sistema generale – nel nostro caso, l’Eurozona - nel quale questa si innesta. Questa proposizione è di fondamentale importanza nell’intento di spiegare la logica che si cela dietro il perseguimento di una regolamentazione proporzionata. Il pilastro in questione costituisce un’estensione del Primo pilastro: a ben vedere, infatti, sussiste una solida relazione che si potrebbe definire “matematica”, tra la portata normativa di una regolamentazione, i costi che essa implica per i soggetti su cui ha effetto e i benefici che il settore di riferimento trae dalla sua applicazione. Traducendo quanto appena detto in termini bancari, l’incremento normativo smisurato avvenuto nell’ultimo decennio, conseguente all’introduzione dell’Unione bancaria e del *single rulebook*, ha avuto ripercussioni notevoli sul sistema bancario. Dal lato dei costi, gli oneri di *compliance*²⁵⁹ rappresentano la voce che ha subito l’impennata più pronunciata, e ciò – anticipando l’oggetto cardine della disamina del par. 2.4 – grava in modo particolare sulle banche di minori dimensioni. Dal lato dei benefici, è stato già ampiamente discusso come col nuovo impianto si sia definita un’Unione stabile e forte, più reattiva e capace di arginare eventi economici negativi.

Tuttavia, i tre elementi summenzionati non sono legati da una relazione lineare. Invero, l’introduzione di nuove regole porta inizialmente grandi benefici con sé, specie se connotate da una logica ben definita e soprattutto nei settori “nuovi” o in formazione, dove per ovvie ragioni vi è instaurata una sorta di “anarchia”; logicamente, ciò comporta anche un aggravio dei costi, che però è compensato dal giovamento che la regolazione apporta. Nel momento in cui la portata regolamentare cresce, mentre i costi relativi aumentano in modo più che proporzionale, i benefici, superata una certa soglia, non si ravvisano più. In termini economici ciò si potrebbe esprimere dicendo che superato un

²⁵⁸ Si v. LEGIND, DIETZ et al., *op cit.*, p. 22.

²⁵⁹ Anche indicato come il “rischio di non conformità alle norme”, è «*il rischio di incorrere in sanzioni giudiziarie o amministrative, perdite finanziarie rilevanti o danni di reputazione in conseguenza di violazioni di norme di legge, di regolamenti, ovvero di norme di autoregolamentazione o di codici di condotta*». Cfr. BANCA D’ITALIA, *Normativa di vigilanza in materia di “Conformità alle norme (compliance)*, 2006.

certo grado di rigidità e complessità regolamentare, i benefici marginali si riducono e i costi marginali aumentano esponenzialmente. Ed ancora, quando nelle sedi istituzionali si decide di implementare delle nuove norme ad una preesistente regolamentazione, queste hanno un diverso peso marginale a seconda di come si innestano nelle disposizioni già in essere: infatti, riprendendo l'assioma iniziale, il processo decisionale riguardo l'aggiunta di una nuova regola ad un impianto già consolidato deve essere ponderato alla luce degli effetti marginali che essa crea.

È importante quindi sottolineare come la chiave per ottenere “*il minore sacrificio degli interessi dei destinatari*” sia proprio la corretta realizzazione di un'analisi dei cd. “costi incrementali”, che possa aiutare a determinare, tra le diverse alternative regolamentari individuate per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato, l'opzione che minimizza gli oneri di “implementazione” per gli enti bancari²⁶⁰.

L'illustrazione delle caratteristiche di questi due pilastri mette già in luce alcuni aspetti di primaria importanza concernenti il *modus* con cui il principio di proporzionalità è declinato nella sfera dei gruppi bancari cooperativi. Vi sono infatti dei parallelismi tra quanto scritto a proposito delle BCC e le relazioni tra costi e benefici regolamentari. In prima battuta, occorre individuare il *break-even point* pertinente al settore: naturalmente l'ambito legislativo non è paragonabile a quello matematico o aziendale, per cui non esiste una soglia corretta *stricto sensu*. Ad ogni modo, in detto contesto il *break-even* è costituito, a giudizio di chi scrive, dalla Legge 8 aprile 2016, n. 49, che - come già indicato nel capitolo 1, par. 1.3 - è la nota legge di riforma delle BCC. A ben vedere, il lettore potrebbe giustamente trovare incoerente tale affermazione. Del resto, non è con l'introduzione dei gruppi bancari cooperativi che ha avuto inizio l'ormai annosa battaglia istituzionale portata avanti dalla categoria in merito ad una corretta proporzionalità? Ciò è vero, ma solo in parte. La legge *de quo* ha sicuramente avuto un dirompente impatto e mutato quasi *in toto* il settore, ma al contempo ha provveduto a creare un nuovo equilibrio, che permetterà alla categoria di affrontare le sfide del futuro, anche se attraverso un ridimensionamento della loro natura: il fatto di aver assoggettato le BCC a questi cambiamenti non costituisce però di per sé una non-applicazione del principio. Pur con maggiori oneri, l'ingresso delle banche in parola nei rispettivi gruppi ha infatti apportato

²⁶⁰ Cfr., SACCOMANNI, *Norme basate su principi o norme basate su regole: esiste una terza via?*, in *Il ruolo delle autorità nella regolazione della finanza*, a cura di ONADO, CALABRÒ e SACCOMANNI, 2015, p. 40 ss.

anche dei benefici, per cui non si può di certo affermare che la riforma abbia prodotto un risultato completamente insoddisfacente.

Il vero *vulnus*, in questa situazione, sta nel fatto che detti gruppi siano considerati *significant*: ecco, dove sta il problema. A partire dal 1° agosto 2019²⁶¹, infatti, l'aumento sproporzionato del fardello regolamentare a carico di codeste banche rappresenta il vero punto di rottura del *break-even*, in quanto, a seguito della nota classificazione da parte della BCE, e del connesso incremento regolamentare, i costi marginali – intesi come oneri di *compliance*, costi per l'adeguamento dei sistemi informativi, costi di formazione del personale etc. – sono aumentati più che proporzionalmente, mentre i benefici marginali sono diminuiti in maniera altrettanto rapida.

Inoltre, il carico regolamentare non è composto solo dal mero numero di norme da rispettare: ciò che realmente rileva, infatti, è il grado di complessità che dette norme posseggono. Ed è proprio quest'ultimo elemento che costituisce il “Terzo Pilastro”, denominato “*Complexity*”. La complessità normativa è il fattore chiave alla base dell'incremento dei costi per una banca, specie se di piccole dimensioni, ed in particolare per quanto riguarda i costi legati al reparto dedito all'accertamento della conformità alle regole: non a caso, in dottrina²⁶², si parla di “*burden of compliance*” e di “*burden of regulation*”²⁶³, ossia del pesante fardello che le banche devono sopportare quando la

²⁶¹ Si v. *supra*, par. 2.2.

²⁶² Cfr., ALESSANDRINI, FRATIANNI, PAPI e ZAZZARO, *op. cit.*, p. 3 ss; JOOSEN, LAMANDINI, LEHMANN, LIEVERSE e TIRADO, *Stability, flexibility, and proportionality: towards a two-tiered european banking law?*, *EBI Working Paper Series*, 2018, WP no. 20, p. 19.

²⁶³ Cfr. SCHENKEL, *Proportionality of Banking Regulation: Evidence from Germany*, 2017. Nel suo studio, l'autore misura i costi di regolazione per il settore cooperativo tedesco, arrivando a concludere che il peso del fardello regolamentare varia in relazione alla tipologia di banca, ed in particolare asserisce che una regolamentazione troppo stringente e complessa «*may make cooperative banks “too small to survive”*». Infatti, stando ai risultati, più una banca è grande, e più i costi di regolazione sono bassi, perlomeno in termini relativi: i dati tedeschi – ma l'autore precisa che il concetto di fondo si estende a tutti gli Stati dell'Unione – indicano che i soli costi di *compliance* incidono per un ammontare pari 6,42% dei costi totali di una banca di credito cooperativo, mentre incidono nella misura dell'1,01 % per le banche di maggiori dimensioni. In termini assoluti logicamente la situazione si ribalta, ma ai fini dello studio l'elemento che realmente rileva è quanto i costi in questione incidano in termini percentuali.

complessità dispositiva è eccessivamente elevata²⁶⁴ ²⁶⁵. Il pilastro in questione sancisce quindi che la regolamentazione non deve essere superfluamente complicata, anche se d'altro canto, viene riconosciuto che spesso detta complessità non è fine a sé stessa, ma è commisurata alla altrettanta complessità del contesto economico-finanziario nel quale la regolazione si inserisce²⁶⁶, ossia uno scenario post-crisi e di forte impulso innovatore. Alla luce anche di questo fattore, è evidente come il *break-even* associato ai gruppi bancari cooperativi è stato ampiamente superato.

Proseguendo nella trattazione, il “Quarto pilastro” della proporzionalità viene intitolato “*Differentiation*”, che nell’accezione semantica con cui viene esposto si può tradurre con “Differenziazione di trattamento”. A ben vedere, questo rappresenta il pilastro meno considerato dai regolatori europei. A conferma di ciò, in Europa, il recepimento degli Accordi di Basilea III è avvenuto attraverso l’implementazione del “*One-size-fits-all approach*”, ossia un concetto diametralmente opposto rispetto a quello sancito dal Quarto pilastro. Come si vedrà dettagliatamente nel capitolo 3, par. 3.2, questo pilastro è invece tenuta in grande considerazione negli Stati Uniti, che hanno recepito gli Accordi con il “*Tiered approach*”, ossia un’impostazione estremamente più proporzionale rispetto a quella di matrice europea.

²⁶⁴ Ciò ha sicuramente un forte impatto a livello competitivo, in quanto un incremento della complessità normativa costituisce una “minaccia” – termine appropriato, usato da GOGLIO e KALMI, *Credit Unions and Co-operative Banks Across the World*, Oxford University Press, 2017, p. 17 – alla corretta competitività in ambito bancario, riducendo al tempo stesso la capacità delle banche di credito cooperativo di sostenere l’economia locale.

²⁶⁵ In dottrina è spesso sostenuto che «*in certain circumstances, less can be more*», poiché una regolamentazione semplice è meno aggirabile, e soprattutto più semplice da rispettare nella sua totalità da parte delle banche. Cfr. sul punto, AIKMAN, GALESIC, GIGERENZER, KAPADIA, KATSIKOPOULOS, KOTHIYAL, MURPHY e NEUMANN, (2014), *Taking uncertainty seriously: simplicity versus complexity in financial regulation*, *Financial Stability Paper*, WP. No 28, p. 22 ss.

²⁶⁶ Cfr., EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions*, 2014, p. 94, dove si legge che «*the complexity of regulation is, at least in part, a reflection of the complexity of financial institutions, the products and services they offer, and the financial system as a whole*». Ciononostante, se tale complessità viene così giustificata, essa appare ad ogni modo spropositata; di questo parere, HALDANE, *The dog and the frisbee*, 2012, p. 3: «*complex environments often [...] call for simple decision rules*». L’autore insiste sulla sua idea affermando, a p. 19, che «*modern finance is complex, perhaps too complex. Regulation of modern finance is complex, almost certainly too complex. [...] As you do not fight fire with fire, you do not fight complexity with complexity. Because complexity generates uncertainty, not risk, it requires a regulatory response grounded in simplicity, not complexity*».

Il Quarto pilastro indica che in ogni settore vi sono diversità, e che i regolatori, nel loro lavoro, non possono trascurarle. Più precisamente, il pilastro segnala come sia necessaria una particolare attenzione nei confronti degli enti minori, i quali rivestono il ruolo di soggetti più svantaggiati quando una regolamentazione non è adeguatamente differenziata: in virtù di quanto visto sulle banche aderenti ai gruppi cooperativi, tale affermazione risulta tanto fondata quanto non presa in debita considerazione.

L'ultimo e "Quinto pilastro", definito "*Materiality*", si configura come un'altra estensione di un pilastro, ossia il quarto. Esso è definito come «*la necessità che una particolare regolazione debba essere indirizzata ed applicata unicamente agli istituti che sono rilevanti rispetto ai fini che detta regolazione intende perseguire*»²⁶⁷. Questa proposizione, come sappiamo, non è tradotta in maniera corretta nel sistema bancario europeo. La regolamentazione europea, infatti, è stata creata per agire *erga omnes*, per cui in realtà si potrebbe asserire che essa è effettivamente indirizzata ed applicata verso gli intermediari rilevanti ai suoi fini. Il problema risiede però proprio nel fatto che gli intermediari coinvolti in questa sfera sono tutti quelli che disseminano il territorio europeo, e se questo potrebbe rispettare il principio sancito dall'ultimo pilastro, sicuramente non rispetta i precedenti quattro.

Per fare un esempio concreto, le forme di regolamentazione e supervisione orientate al contenimento del rischio nella sua dimensione strutturale, – ossia il modo con cui il rischio di una banca si può propagare e distribuire nell'intero sistema finanziario – dovrebbero essere indirizzate solamente nei confronti delle banche di maggiori dimensioni, e non anche verso gli enti bancari minori, caratterizzati da una ridotta complessità gestionale ed operativa e dalla scarsa interconnessione con il sistema finanziario nella sua totalità²⁶⁸.

²⁶⁷ Cfr. LEGIND, DIETZ et al., *op cit.*, p 29. A tal proposito, come segnalato da MICHIE e OUGHTON, *Measuring Diversity in Financial Services Markets: a Diversity Index*, Centre for Financial and Management Studies Discussion Paper Series, 2013, WP. N. 113, p. 9 ss, il grado di diversità nell'industria bancaria deve essere adeguatamente quantificato, monitorato, e categorizzato per intervalli regolari (gli autori a tal fine propongono l'utilizzo del cd. "*D-Index*": si v. p. 21), in maniera tale che i soggetti verso cui la regolamentazione si attua siano ben definiti. Gli autori sostengono infatti che, in caso di assenza di un modello "perfetto" – e l'approccio "*One-size-fits-all*" non può del resto definirsi tale – l'opzione migliore per il sistema è rappresentata dall'incoraggiare la biodiversità, che permette una regolamentazione non unica, ma ripartita per diverse categorie, che crei le condizioni per una competitività non "distorsiva".

²⁶⁸ Cfr., BIKOULA, PEZZOTTA, SPINA e ZAGHINI, (2016), *Dalla proporzionalità caso per caso alla proporzionalità strutturata*, in *Sfide e opportunità della regolamentazione bancaria: diversità, proporzionalità e stabilità*, a cura di MASERA, Roma, 2016, p. 117 ss. Prendendo

Riassumendo quanto visto, si può affermare definitivamente che il principio di proporzionalità sancisce che l'attività di regolamentazione e di vigilanza, attuata dagli organismi sovranazionali, debba essere adeguatamente graduata e calibrata in prima istanza in funzione della effettiva rischiosità sistemica dell'ente bancario, e solo successivamente in funzione della sua dimensione, che rappresenta sì un importante elemento, ma non il più importante. A tal fine, diverse sono le strade col quale detto principio può esplicarsi, ma l'obiettivo di fondo rimane quello di non sottomettere un settore estremamente variegato come quello bancario ad una uguale ed omogenea regolazione e supervisione. Il principio sancisce quindi che tutte le azioni poste in essere dagli organismi debbano essere *a) effettivamente necessarie; b) adeguate al raggiungimento dell'obbiettivo preposto, e quindi tarate in maniera tale da c) non gravare in maniera eccessiva – e soprattutto indebita – sugli enti sul quale esse hanno effetto.* In detto contesto, *devono* essere tenuta in adeguata considerazione le specialità insite nel settore: con riferimento al tema della tesi, la specialità intrinseca dei nuovi gruppi cooperativi non può rimanere ancora oscurata.

A ben vedere, è estremamente complesso creare un impianto regolamentare capace di rispettare tutti e cinque i pilastri, e ciò rappresenta una sfida maggiormente difficoltosa da affrontare in un sistema che non premia la c.d. biodiversità bancaria (i.e. le banche di dimensioni minori). La prima e più pungente conseguenza di una regolamentazione non proporzionale è, come si è visto, l'aumento dei costi relativi per le banche; questi incidono in maniera significativa per le banche di ridotte dimensioni, che spesso si trovano a dover riallocare le loro risorse solo per riuscire a conformarsi al dettame unionale. La disparità dei costi sostenuti dalle banche è il frutto dell'armonizzazione massima e della scarsa applicazione del principio. Oggetto del prossimo paragrafo sarà l'analisi di questi costi, con particolare attenzione al diverso peso che essi costituiscono a seconda della dimensione della banca su cui essi gravano.

spunto da questo esempio, gli autori inoltre sottolineano come, per sovvenire alla causa bisognerebbe prevedere dei casi specifici di esenzione da determinati obblighi, i quali sono considerati *«non necessari e perfino controproducenti, con riferimento allo scopo della norma e alla natura del destinatario della stessa»*.

2.4. Gli eccessivi oneri regolamentari per le banche di piccole dimensioni

È stato solo accennata, nel precedente paragrafo, l'esistenza della disparità tra banche di grandi e piccole dimensioni, in relazione al diverso modo con cui i costi regolamentari incidono nella loro operatività, costituendo questo uno dei tanti fattori conseguenti alla scarsa implementazione dell'ormai familiare principio di proporzionalità. Non va dimenticato infatti che la proporzionalità non si estrinseca solo nella proposizione "regole diverse per soggetti diversi", ma racchiude in sé altri concetti. Uno di questi è rappresentato dal fatto che i costi di natura regolamentare debbano essere uguali per tutti, ma in termini relativi, non assoluti: con ciò si vuole affermare che quello che realmente rileva non è il mero *quantum*, ma l'incidenza, nell'ambito dei costi totali che una banca deve sostenere, col quale detto *quantum* si impone. Tuttavia, la realizzazione di questo assunto presuppone una minor complessità, e soprattutto una produzione normativa più dilatata nel tempo da parte degli organismi eurounionali, in maniera da permettere a tutte le banche, specialmente a quelle di minori dimensioni, di potersi conformare alle novità in un lasso di tempo adeguato.

La realtà ci porta invece ad un'impostazione ben diversa: non solo le regole sono diventate più complicate da seguire, ma anche più numerose nel corso degli anni, con una crescita che, nell'introduzione della presente tesi, è stata definita di tipo esponenziale. D'altronde, queste regole sarebbero dovute essere applicabili solamente alle banche di maggiori dimensioni, che sono meglio attrezzate per assorbire i costi regolamentari; invece, come noto, queste si applicano anche alle BCC ed in generale a tutte le banche di minori dimensioni²⁶⁹. Invero, queste regole sembrano (*rectius* sono²⁷⁰) pensate «*come se il settore bancario contasse di un solo modello proprietario: la banca shareholder value*

²⁶⁹ Un esempio pratico in merito alla non appropriatezza di queste regole nei confronti delle *small banks* è offerto da FERRI e PESCE, *The perverse effects of compliance costs for the local cooperative banks*, in *Journal of Co-operative Organization and Management*, 2013, p. 224: «*the third pillar of the Basel Accord, which is based on the disclosure of information to subject banks to market discipline, for obvious reasons has a reduced power for co-operative banks while it is best suited to commercial banks, especially if listed*».

²⁷⁰ Del resto, non presentando nessuno – o quasi - scorcio di tutela effettiva per le banche minori, nel parere di chi scrive vi è la convinzione che le istituzioni competenti hanno pensato alle regole basandosi non sulle esigenze del presente, ma su quello che è il futuro da loro prospettato. Imporre regole pensate per le banche "grandi", a tutte le categorie, ha di fatto un'implicazione precisa, ossia quella di spingere forzatamente, nel tempo, tutte le banche piccole ad aggregarsi per raggiungere la grande dimensione, in maniera da continuare a poter operare e competere. Da *qui*, l'adozione di questo paradigma ribadisce ancora una volta le intenzioni dei regolatori, e quindi conferma che "futuro del settore bancario" fa rima con "grande dimensione".

che massimizza il profitto»²⁷¹. Questa impostazione non considera un aspetto molto importante: a diversi modelli di *business* corrispondono differenti esposizioni al rischio, e che anche nell'ambito di un medesimo modello di *business* coesistono diversità per quanto riguarda gli assetti proprietari.

In particolare, secondo alcuni studiosi²⁷² e attraverso una doverosa semplificazione²⁷³, viene associata una maggiore produzione di rischio di tipo sistemico, e quindi legato all'andamento del ciclo finanziario, alla tipologia di banche *shareholder value*, che operano con un modello denominato “*Originate-to-Distribute*”²⁷⁴. All'opposto, le banche *stakeholder value*, che operano col modello “*Originate-to-Hold*”²⁷⁵ – esattamente il paradigma tipico delle BCC, che rivestono un ruolo di primaria importanza in questa categoria - incombono in rischi di natura diversa, legati essenzialmente all'evoluzione dell'economia reale. Se quindi, tra i rischi associati a queste ultime banche, non si ravvisa

²⁷¹ Di questo avviso, FERRI, *Regole bancarie ragionevoli a tutela di diversità, stabilità e crescita, in Sfide e opportunità della regolamentazione bancaria: diversità, proporzionalità e stabilità*, a cura di MASERA, Roma, 2016, p. 146. La banca *shareholder value* è la banca che ha come obiettivo principale quello di massimizzare il valore azionario. A questa tipologia sia contrappone la banca *stakeholder value*, categoria del quale fanno parte le BCC, il cui fine ultimo è rappresentato dalla massimizzazione del valore di tutti i soggetti ad essa collegati, dai soci ai clienti. Dalla crisi del 2007-2008 si assiste ad un progressivo abbandono del secondo modello a favore del primo, e ciò è evidente anche in Italia: si pensi alla trasformazione, con conseguente “demutualizzazione”, delle dieci maggiori banche popolari in S.p.A. Sul cambiamento in questione, si v. BERNDT e GUPTA, *Moral Hazard and Adverse Selection in the Originate-to-Distribute Model of Bank Credit*, *Journal of Monetary Economics*, Amsterdam, 2009.

²⁷² Cfr., AYADI e GROEN, *Banking Business Model Monitor 2015*, *International Research Center on Cooperative Finance*, 2016; SMOLDERS, KOETSIER e VRIES, *Performance of European cooperative banks in the recent financial crisis*, in, *Raiffeisen's Footprint: The Cooperative Way of Banking*, a cura di MOOIJ e BOONSTRA, Amsterdam, 2012.

²⁷³ La semplificazione si estrinseca nel fatto che questi due modelli fanno capo in realtà a cinque diversi paradigmi bancari. Il modello *Originate-to-Distribute* è tipico delle banche di natura “*Wholesale*” e “*Investments*”, mentre invece al modello *Originate-to-Hold* fanno capolino i modelli “*Retail*”, “*Diversified retail type 1*” e “*Diversified retail type 2*”. Le cinque tipologie bancarie sono analizzate nel dettaglio in AYADI e GROEN, *op. cit.*, p. 19 ss.

²⁷⁴ In maniera estremamente succinta, il modello prevede che la banca venda a terze parti il credito da lei concesso, tramite tecniche per il trasferimento del rischio di credito, come la cartolarizzazione e l'utilizzo di opportuni strumenti derivati. Per un approfondimento mirato, si v. BANCA CENTRALE EUROPEA, *The incentive structure of the “Originate and distribute” model*, 2008. Particolarmente negativa l'accezione, sul modello in questione, fornita da DI GASPARE, *La fabbrica dei derivati*, in *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 2016, p. 2: l'autore infatti definisce tale impostazione “*Degenerate to distribute*”, in quanto tramite questo modello la «speculazione ha finalmente trovato la materia prima di cui aveva bisogno per crescere fuori dei mercati ufficiali e senza remore e timori dei vincoli dell'economia reale».

²⁷⁵ In modo altrettanto sintetico, il modello *Originate-to-Hold* prevede che la banca che eroga il credito mantenga quest'ultimo a bilancio fino alla sua naturale scadenza, con il relativo accantonamento del capitale.

una componente sistemica di rilievo, perché assoggettarle alla medesima regolamentazione prevista proprio per arginare questo elemento di rischio? In sostanza, su di esse gravano costi che si potrebbero definire “non necessari”; si rammenta, sul punto, che la “necessità della norma” è uno dei capisaldi della proporzionalità.

Preso coscienza di questa situazione, è necessario che la progressiva evoluzione della regolamentazione venga, in prima istanza, adeguatamente misurata, al fine di ottenere delle indicazioni sulla rilevanza dei costi a lei imputabili, e, *in secundis*, indirizzata verso i giusti soggetti, e non verso tutti. Ciò che in prima analisi si riesce a constatare, è che, come rilevato già da altri studi²⁷⁶, i costi di *compliance*, e più in generale i costi totali connessi alla regolamentazione, sono una «*funzione monotona crescente*» della produzione normativa²⁷⁷. Quanto descritto è supportato da diverse evidenze empiriche, come l’aumento spropositato del numero di disposizioni e del numero di pagine contenute nella produzione normativa di nuova genesi, il numero di risorse umane impiegate da una banca al fine di potersi conformare a quanto prescritto dal dettame unionale, le sanzioni derivanti dal mancato o impreciso adeguamento a quest’ultimo, e l’andamento del “bilancio normativo”, che sarà illustrato a breve.

In relazione al primo elemento, un esempio calzante è quello che prende in considerazione le pubblicazioni prodotte dal Comitato di Basilea, soprattutto per quanto riguarda le pagine che ogni documento contiene: «*si è passati dalle 30 pagine del primo accordo (Basilea 1), alle 247 di Basilea 2, fino alle 616 di Basilea 3. Alla numerosità delle pagine*

²⁷⁶ Si v. *supra*, par. 2.3.

²⁷⁷ Così, ALESSANDRINI e PAPI, (2018), *Banche locali e piccole imprese dopo la crisi tra nuove regole e innovazioni digitali*, Money & Finance Group Research, WP no. 148, p. 13. Gli autori sottolineano che purtroppo in letteratura non esistono studi che affrontano la questione in maniera esaustiva, dato il difficile campionamento dei dati e l’effettiva difficoltà nel misurare in termini numerici l’entità di questi costi. In ogni caso, è stato notato come l’espansione della regolamentazione sia positivamente correlata con l’espandersi del “sistema bancario ombra”, noto anche come “*shadow banking system*”. Ciò non costituisce un elemento di sorpresa, in quanto «*la regolazione attraverso standard rigorosi di capitale per le banche non trova corrispondenza per le shadow banks*», le quali, in forza di ciò, godono di un «*vantaggio competitivo e di costo [derivante da una] diversa e molto più leggera regolazione prudenziale*». Così MASERA, *La (non) proporzionalità della sorveglianza bancaria nell’UE: problemi e prospettive*, cit., 2020, p. 53 ss. Per completezza, si definisce “sistema bancario ombra” il complesso di mercati, istituzioni e intermediari che erogano servizi bancari senza essere soggetti alla relativa regolamentazione in quanto posti al di fuori del perimetro di applicazione delle relative norme. Cfr. in proposito il sito della Consob: https://www.consob.it/web/investor-education/intermediazione-finanziaria-non-bancaria#_ftnref1. Il tema è maggiormente approfondito in McCULLEY, *Teton Reflections, Global Central Bank Focus*, 2007.

si è inoltre affiancata la maggiore complessità»²⁷⁸. In altre parole, un incremento dell'823% tra i primi ed i secondi Accordi, ed un ulteriore aumento del 249% tra i secondi ed i terzi: a ciò, va aggiunta l'accresciuta complessità, che rende il tutto ancora più problematico. Ed ancora, si stima che, nel novero dei nuovi regolamenti e direttive unionali *post* crisi, l'intera nuova produzione normativa consti di oltre 60 mila pagine.

Se l'aumento della mole di pagine può offrire una prima percezione della problematica, l'andamento del “bilancio normativo” fornisce un dato estremamente più significativo. Ebbene, l'accresciuta complessità e numerosità delle norme a cui conformarsi rappresenta sicuramente un pesante onere per le banche; tuttavia, questo inquadra solo un lato della medaglia. Infatti, non solo le nuove norme implicano dei costi, ma anche l'abrogazione, o la modifica delle stesse comportano una spesa per le banche.

Ad esempio, il caso di abrogazione di una disposizione, di un capo di un regolamento, o, peggio ancora, di un intero regolamento, fa sì che tutti i processi, gli schemi e la pianificazione che la banca ha portato avanti sulla base del dettame unionale siano vanificati, con la conseguenza di un severo onere: la sopraggiunta “inutilità” dei costi sostenuti per conformarsi a quanto prescritto, in termini di costi di *compliance*, *risk management*, *audit*, formazione ed assunzione del personale, ed aggiornamento dei sistemi informatici, che naturalmente mutano a seconda del contesto e degli elementi oggetto dell'abrogazione. Quanto descritto vale altresì nel caso di una modifica legislativa, anche solamente parziale, che imponga una revisione degli schemi già in atto.

In sostanza, quindi, con la locuzione “bilancio normativo” si descrive la curva aggiornata, anno per anno, della produzione regolamentare. Pertanto, non solo l'ingresso di nuove norme, ma l'andamento regolamentare nel suo complesso genera dei costi aggiuntivi per le banche. Un caso esplicativo è indicato in uno studio²⁷⁹ del 2016, che mostra come, in solo un anno, «*la produzione regolamentare ha previsto per i soggetti vigilati del sistema bancario, finanziario e assicurativo l'introduzione di 6759 requisiti tecnico-organizzativi, la modifica di 2275 e l'abrogazione di 1203. La somma dal 2005 dei requisiti tecnico-organizzativi stabili si ragguaglia a fine 2016 a 61462 requisiti che devono essere rispettati*». È agevole comprendere come, specie per le banche minori, che

²⁷⁸ Cfr. ALESSANDRINI e PAPI, *op. ult. cit.*, p. 13.

²⁷⁹ Si v. ancora ALESSANDRINI e PAPI, *op. ult. cit.*, p. 14.

non dispongono di un ingente numero di personale dedito alla funzione di *compliance*, sia straordinariamente oneroso “rincorrere” la regolamentazione e i suoi movimenti.

Con riferimento a quest’ultimo elemento, ossia al volume del personale impiegato nella funzione di conformità ed ai costi ad essa legati, si nota che, anche qui, è presente un *trend* crescente: come già anticipato, questo *trend* è più marcato per le banche di minori dimensioni, che hanno una smisurata necessità di nuovo personale per evitare di incorrere in sanzioni derivanti dalla mancata applicazione del dettame nazionale ed eurounionale.

Ebbene, è stato osservato che per l’implementazione di una medesima regolamentazione, le banche di maggiori dimensioni subiscono un incremento dei costi di *compliance* nell’intorno dello 0,001%, a fronte dell’aumento medio del 10% sostenuto dalle banche di credito cooperativo²⁸⁰. Uno studio²⁸¹ condotto sulle “*credit unions*” – ossia la traduzione statunitense delle banche di credito cooperativo - mostra come nei primi cinque anni post-crisi, «*il numero di giorni di lavoro dedicati alla compliance regolamentare si è accresciuto del 70 per cento negli Stati Uniti e del 94 per cento in Canada*»: in sostanza, il lavoro è cresciuto cospicuamente negli USA, ed è quasi raddoppiato nel Canada, e ciò implica costi non solo economici, ma anche inerenti ad un abnorme sforzo lavorativo aggiuntivo richiesto al personale.

Si riportano qui le conclusioni di un altro studio²⁸², per fornire ulteriori dimostrazioni del fatto che in ambito bancario, nell’Unione i costi imposti alle banche minori sono sproporzionati: in media, nel Lussemburgo, i costi di regolazione sono pari al 35% dei costi totali delle banche della categoria *investments* – quindi di banche *shareholder value* – mentre gli stessi aumentano al 51% per le banche di piccole dimensioni, non

²⁸⁰ Cfr., FERRI E PESCE, *op. cit.*, p. 226. Riassumendo le conclusioni dello studio, esso confronta una ipotetica – ma estremamente verosimile - banca di credito cooperativo con dieci dipendenti e una banca internazionale di grandi dimensioni con dieci mila dipendenti. Se per una banca di credito cooperativo l’assunzione di un singolo dipendente preposto alla funzione di *compliance* comporta un aumento del 10% del totale degli impiegati (e quindi anche della retribuzione spettante al personale, oltre ai costi di formazione), la medesima assunzione impatta per 1‰ nella banca internazionale.

²⁸¹ Cfr. FERRI e KALMI, *Only Up: Regulatory Burden and Its Effects on Credit Unions*, Filene Research Institute Report, 2014.

²⁸² Cfr. ABBL, *Survey on the cost of regulations and its impacts on the Luxembourg financial marketplace*, 2016, p. 4 ss, consultabile qui: [cost-of-regulations-and-its-impacts-on-the-luxembourg-financial-marketplace1.pdf \(abbl.lu\)](#). Secondo quanto riportato dallo studio, «*the most costly regulation for the banks [is the] CRD IV*».

consentendo loro di dedicare, in tanti casi, sufficienti risorse per la crescita del loro *business* e per il miglioramento dei loro servizi.

Per ultimo, è interessante segnalare i risultati di due studi condotti proprio sulle BCC italiane, relativo ai costi di *compliance* ed al modo con cui queste banche si sono interfacciate con i nuovi standard bancari *post* crisi. I risultati del primo studio²⁸³ sono i seguenti: i costi di *compliance* sono aumentati, in media, del 175% nel decennio intercorrente tra il 2000 e il 2010, con un picco del 500% per alcune banche della categoria. In termini di personale addetto alla funzione di conformità, nel solo 2010, in media il 4% di questo era impegnato nell'espletamento della funzione²⁸⁴, con significative differenze anche all'interno della categoria: le BCC "più grandi" avevano, in termini relativi, meno personale impiegato in questa funzione rispetto alle BCC "più piccole", ciò configurandosi come l'ennesima riprova del fatto che la dimensione, in ambito bancario, ha un peso predominante, e questa comporta dei vantaggi comparati anche all'intero di una medesima categoria.

Il secondo studio²⁸⁵ invece mostra come la quantificazione esatta dei costi di *compliance* sia una procedura estremamente ardua e complicata da effettuare. Si legge infatti che «nessuna banca pare avere contezza analitica degli oneri da regolamentazione» e che solamente «il 29 per cento effettua una rilevazione soltanto approssimativa degli oneri per la vigilanza e per le disposizioni sulla trasparenza». Ciononostante, le stime relative alle banche sottoposte a studio indicano che in media le spese da regolamentazione, tra il 2010 ed il 2016, sono aumentate del 112%. Inoltre, ai costi da regolamentazione fanno capo tre diverse funzioni, e tra queste la *compliance* è sì quella più rilevante, ma non l'unica: infatti, nello stesso periodo, i costi della funzione di *risk management* sono aumentati del 92%, e quelli della funzione antiriciclaggio del 108%. Infine, anche lo studio *de quo* conferma la rilevanza che riveste la dimensione bancaria nell'affrontare i costi di vigilanza: la crescita di questi ultimi «è stata nettamente più sostenuta per le banche più piccole, le quali presentano sia la più alta incidenza del personale più

²⁸³ Cfr. FERRI E PESCE, *op. cit.*, p. 228 ss.

²⁸⁴ Nello studio viene indicato che non si hanno dati più remoti per effettuare un paragone più preciso, ma viene comunque sostenuto che il personale addetto sia aumentato a dismisura dal 2000 in poi.

²⁸⁵ ALESSANDRINI e PAPI, (2018), *L'impatto della bolla regolamentare sulle banche*, Money & Finance Group Research, cit., p. 18 ss.

riconducibile alle attività richieste dalla vigilanza sul totale dei dipendenti pari al 9,18 per cento contro 4,96 per cento delle grandi nel 2016»²⁸⁶.

Da quanto sopra riportato, i costi di *compliance* costituiscono la voce di maggior rilievo nell'ambito dei costi totali derivante da una regolamentazione non proporzionale: oltre che essere i più elevati, essi si configurano come costi fissi che non variano in relazione alla dimensione del soggetto vigilato, e di conseguenza introducono delle economie di scala artificiali²⁸⁷. Più precisamente, queste economie di scala rappresentano delle “diseconomie da regolazione”²⁸⁸ per le banche cooperative, che, come già detto, sono quelle che più risentono della distorsione concorrenziale generata da questa situazione normativa²⁸⁹. Questa proposizione individua uno dei motivi alla base della rafforzata volontà, da parte delle piccole banche, di crescere a livello dimensionale, ad esempio attraverso operazioni di fusione o acquisizione – cd. “*M&A*”, ossia *mergers and acquisitions* – con altre banche della medesima categoria^{290 291}.

²⁸⁶ A livello statistico, il coefficiente di correlazione intercorrente tra l'incidenza dei costi da vigilanza e la dimensione della banca, è pari a - 0,43, un numero che indica non una perfetta correlazione inversa, ma, essendo assai vicino al valore -0,5, rappresenta in ogni caso una robusta connessione. Si v. ALESSANDRINI e PAPI, *Banche locali e piccole imprese dopo la crisi tra nuove regole e innovazioni digitali*, cit., p. 13. Lo studio offre tantissime informazioni che non è possibile riassumere *qua*; tuttavia, l'ultimo elemento che è importante riportare, nel pensiero di chi scrive, è il parere dei banchieri consultati su due temi ormai noti. Gli autori hanno infatti chiesto loro di fornire un pensiero circa il grado di proporzionalità degli oneri e dei benefici regolamentari in relazione alla dimensione delle banche vigilate in Europa, e un giudizio sull'approccio *One-size-fits-all*. Sul primo punto, il parere unanime è assai negativo: i banchieri pensano che il principio sia palesemente trascurato dai regolatori (essi infatti assegnano un voto medio di 3,3 punti su 10 alla correttezza della sua applicazione). Sull'approccio OSFA, i banchieri sono concordi sul fatto che «*il sistema [...] non vada bene*», ed infatti, alla sezione “*Necessità di adattamento delle norme regolamentari alle diverse tipologie di banca*”, essi hanno assegnato un solido 9,1 su 10.

²⁸⁷ Cfr., LUX e GREENE. (2015), *The State and Fate of Community Banking*, M-RCBG Associate, WP no. 37, p. 23 ss.

²⁸⁸ Locuzione adeguata a quanto descritto, utilizzata da MASERA, *op. ult. cit.*, p. 51, sulla base della considerazione che per le BCC e le banche di dimensioni minori «*i costi medi da regolazione misurati in proporzione del totale attivo sono un multiplo rispetto alle grandi banche*».

²⁸⁹ Il tema è discusso ampiamente in COSMA, SALVADORI, SCHWIZER, *Too small to be compliant? Size and scale economies in the compliance cost structure of Italian banks*, in *Financial systems in troubled waters Information, strategies, and governance to enhance performances in risky times*, a cura di CARRETTA e MATTAROCCHI, 2012; TARULLO, *Tailoring Community Bank Regulation and Supervision*, FED, 2014.

²⁹⁰ A conferma di questo, si v. MASERA, *Regole e supervisione delle banche in Europa: perché occorre un diverso approccio costi-benefici, con particolare riferimento alle banche regionali*, cit., p. 32.

²⁹¹ In aggiunta a quanto delineato, cfr. CAPRIGLIONE, *Per un nuovo trade off tra localismo e stabilità*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, p. 11 ss, il quale ribadisce che queste operazioni sono volte anche alla salvaguardia dell'operatività delle BCC nel lungo periodo; egli infatti asserisce che «è

In questo schema si possono inquadrare anche le BCC, e più precisamente i gruppi bancari cooperativi nel quale esse sono state inserite. Se la dimensione costituisce un fattore determinante nel fronteggiare l'aumento dei costi di *compliance*, è naturale assistere alla formazione di gruppi - in questo caso di stampo cooperativo – sempre più grandi, e di banche che non operano più in maniera autonoma. Sul punto, infatti, è stato sottolineato come i costi della regolamentazione, nell'ultimo decennio, siano stati estremamente onerosi per le BCC, e come la riforma sia stata necessaria per sopperire anche a questa problematica²⁹². In merito alla presente questione, secondo il Governatore Visco, «*la riforma del credito cooperativo è stata concepita con il fine di conseguire i guadagni di efficienza e le economie di scala necessari per affrontare le sfide connesse con la trasformazione del mercato bancario, preservando al contempo lo spirito mutualistico delle BCC*»²⁹³.

Eppure, la creazione dei gruppi bancari cooperativi si è rivelata “un’arma a doppio taglio”: se è vero infatti che grazie ad essi le BCC hanno conseguito delle economie di scala che hanno permesso loro di meglio competere nel nuovo contesto bancario, dall’altro proprio a causa dell’inserimento in gruppi bancari, esse sono considerate *significant*, con la conseguenza che i costi sono *comunque* aumentati. I gruppi cooperativi e le relative banche aderenti sono sottoposti, a seguito della classificazione *significant*, alla “Valutazione approfondita” – cd. “*Comprehensive Assessment*”²⁹⁴ – che si suddivide in tre parti distinte: il *Risk Assessment System (RAS)*²⁹⁵, l’*Asset Quality Review (AQR)* e la conduzione degli *Stress Test*²⁹⁶. L’approccio della BCE, nell’esercizio di vigilanza

evidente [...] come l’incentivazione ad “operazioni di aggregazione”, [...] e lo stesso richiamo alla “riforma in corso di attuazione” appaiano finalizzate essenzialmente allo scopo di evitare la gestione delle “crisi di singole BCC con soluzioni di tipo liquidatorio” (sic!), piuttosto che all’asserito sostegno delle economie locali».

²⁹² Cfr. MANARA e BOCCATO, *op. cit.*, Trento, 2018, p. 1.

²⁹³ Cfr. BANCA D’ITALIA, *Intervento del Governatore della Banca d’Italia Ignazio Visco*, 26° Congresso ASSIOM Forex, Brescia, 8 febbraio 2020, p. 6. Anche il Governatore riconosce che il principio di proporzionalità non è del tutto rispettato nei confronti delle BCC: al riguardo infatti, egli asserisce che «*il Meccanismo di vigilanza unico è consapevole del fatto che alle banche cooperative non si può richiedere di conseguire gli stessi obiettivi di redditività degli altri intermediari di conseguire gli stessi obiettivi di redditività degli altri intermediari*».

²⁹⁴ Si v. PALADINO e ROTONDI, *Banche europee sotto esame: la valutazione della Bce e i modelli di business*, in *Bancaria*, 2015, p. 13 ss; TRAMONTANA, *Le banche nel nuovo contesto di regole e vigilanza. Quali prospettive? La valutazione del mercato dei risultati del Comprehensive Assessment*, in *Banca impresa soc.*, 2015, p. 103 ss. Inoltre, è sicuramente utile quanto riportato nel sito della BCE, al sito: *Valutazione approfondita (europa.eu)*.

²⁹⁵ Cfr. art. 32, co. 3, Regolamento 1093/2010/UE.

²⁹⁶ Si v. in proposito il par. 2.1.

sulle banche *significant*, si distingue da quello delle Autorità di vigilanza nazionali, in quanto risulta estremamente impattante per le banche in parola, e genera, per queste ultime, un “salto di qualità” significativo in termini di vigilanza, soprattutto per la frequenza e l’intensità con cui questa viene espletata.

Inoltre non va dimenticato che il modello cardine della vigilanza diretta della BCE è quello della banca costituita in forma di S.p.A., e di un gruppo formato da banche con la stessa veste giuridica. Per cui non solo i gruppi cooperativi sono nuovi nella classe *significant*, ma anche per la BCE costituisce una grande novità il fatto di dover vigilare sugli enti in questione. In ogni caso essere vigilati dalla BCE rappresenta un grosso fardello per i gruppi cooperativi, anche per altri motivi oltre a quelli citati. La BCE è infatti avvezza a ragionare sulla base di dati e indicatori specifici, che servono per dettare agli enti di volta in volta individuati le migliori prassi da seguire per migliorare la loro situazione; naturalmente, la BCE si aspetta che ciò avvenga in tempi alquanto rapidi²⁹⁷. Ciò presuppone che le singole BCC debbano dotarsi di nuovi schemi e procedure atti a provvedere alla pianificazione continua delle operazioni da effettuare: anche questi elementi concorrono all’innalzamento dei costi, che si potrebbero definire “costi *significant*”, in quanto gravanti unicamente sulle banche significative²⁹⁸.

Proseguendo con la trattazione, oltre ai costi legati alla conformità alle norme vi sono anche i costi legati alla non-conformità²⁹⁹ a queste, ossia le sanzioni amministrative irrogate dall’autorità di vigilanza. Questi sono costi di natura certamente occasionale, che gravano sulle banche solo a seguito di palesi inadempienze e come conseguenza di ispezioni *in loco* da parte dell’autorità preposta. Anche qui, sono presenti due elementi

²⁹⁷ Preoccupato sul forte impatto della vigilanza della BCE e sulla celerità imposta da questa alle banche nel conformarsi a quanto stabilito, BINDELLI, *L’ipotesi di sospensione della riforma delle Bcc proposta in Parlamento*, 2018, consultabile qui: *L’ipotesi di sospensione della riforma delle Bcc proposta in Parlamento | Diritto Bancario* L’autore sottolineava l’esigenza «nell’interesse [delle] capogruppo e delle stesse Bcc, di richiedere la non applicazione o quanto meno la revisione dei tempi di attuazione delle regole del Comprehensive Assessment della Bce».

²⁹⁸ Si pensi ad esempio a tutta la serie di documenti che devono essere elaborati dalla capogruppo e poi appresi dalle singole BCC, come il *Risk Appetite Framework*, i piani di smaltimento degli NPL, il *Liquidity Contingency Plan*, il *Recovery Plan*, l’ICAAP e l’ILAAP. Cfr. sul tema COSTI, *La metamorfosi del credito cooperativo*, Torino, 2019, p. 159 ss.

²⁹⁹ Le sanzioni sono l’esito della non aderenza alle norme prescritte. Infatti, più il volume e la complessità regolamentare aumenta, più il rischio di non conformità alle norme è elevato. Questo si identifica come il «rischio di incorrere in sanzioni giudiziarie o amministrative, perdite finanziarie rilevanti o danni di reputazione in conseguenza di violazioni di norme imperative (di legge o di regolamenti) ovvero di autoregolamentazione (es. statuti, codici di condotta, codici di autodisciplina)». Cfr. BANCA D’ITALIA, *La funzione di conformità (compliance)*, 2007, p. 2.

ormai ricorrenti: *in primis*, l'evidenza empirica³⁰⁰ mostra l'esistenza, dal 1998 al 2018, di una stretta correlazione positiva tra l'aumento della complessità delle norme e l'aumento delle sanzioni comminate alle banche sulla base della loro non conformità a queste ultime. Un dato che emerge è che, dall'inizio del nuovo millennio, le sanzioni irrogate nei confronti delle banche sono aumentate, in particolare in due istanti temporali ben precisi. Il primo, per ovvie ragioni, si ravvisa in concomitanza dell'insorgere della crisi finanziaria, nel periodo intercorrente tra il 2007 e il 2008, mentre il secondo, si individua nell'arco che va dal 2012 al 2016: si ricorda al proposito che in questo intervallo è nata l'Unione bancaria e ha iniziato a consolidarsi il *single rulebook*, per cui è perfettamente logico che tante banche non abbiano avuto la prontezza nell'adeguarsi alle novità regolamentari pionieristiche di quegli anni.

Quanto visto è causato dalla concatenazione di tre distinti fattori: a) l'incremento del numero di banche in difficoltà, contagiate dalla crisi sistemica, che ha portato ad un conseguente b) aumento del numero di ispezioni effettuate dalle autorità di vigilanza per la valutazione mirata ed aggiornata delle banche; per ultimo, c) l'ormai rinomata complessità delle norme di nuova specie e la loro non proporzionalità, che di fatto ha reso sempre più problematica l'opera di conformazione ad esse.

Infine, anche in ambito sanzionatorio si assiste ad una marcata correlazione inversa tra entità e numero di sanzioni irrogate e dimensione dell'ente su cui gravano: lo studio infatti mostra come, a partire dal nuovo millennio, in Italia, il 93% delle sanzioni totali comminate sono rivolte verso banche piccole, e solo il restante 7% verso enti internazionali. Ed ancora, se il numero di sanzioni fornisce già un primo segnale negativo, il "colpo di grazia" è fornito dall'ammontare di queste: rispetto al totale irrogato, infatti, il 73% di questo è stato pagato dalle banche italiane di medie e piccole dimensioni, tra cui ovviamente figurano le BCC. Il dato risulta ancora più sconcertante se si pensa che le banche su cui grava questo peso costituiscono circa – e solamente - il 20% dell'attivo totale del sistema bancario nazionale³⁰¹.

³⁰⁰ Si v. i risultati dell'approfondita indagine di ALESSANDRINI e PAPI, *L'impatto della bolla regolamentare sulle banche*, cit., p. 20.

³⁰¹ Si ricorda che nello stivale operano attualmente 248 BCC, pari al 52,3% delle banche totali della Nazione, cfr. *Tutti i numeri delle banche di credito cooperativo*, consultabile al sito *CS-DATI-DICEMBRE-2020.pdf (creditocooperativo.it)*; non appare fuori luogo assumere che di questo 20% sopracitato, la maggioranza sia composta dagli attivi delle BCC, configurandosi queste come le banche effettivamente più colpite a livello sanzionatorio, e quindi, indirettamente, dalla non proporzionalità normativa.

Riepilogando, i costi sopraggiunti a seguito delle manovre regolamentari unionali hanno certamente avuto un impatto sproporzionato, con una certa omogeneità nei vari Stati dell'Unione, ed il settore del credito cooperativo italiano è stato probabilmente tra i più falcidiati da questa situazione. Ma allargando gli orizzonti, viene spontaneo chiedersi se gli effetti della non proporzionalità gravino anche nei settori bancari degli altri Paesi europei, e soprattutto come i rispettivi settori cooperativi abbiano reagito a siffatta situazione.

Non va dimenticato infatti che la creazione dei gruppi bancari cooperativi costituisce un *unicum* a livello unionale e globale, poiché nessun'altro Stato ha provveduto a riprodurre questo paradigma. Sulla base di questa considerazione, nessuna banca di credito cooperativo appartenente ad uno Stato europeo è considerata *significant*, con tutte le conseguenze che porta questa fattualità. Ed ancora, estendendo ulteriormente il campo d'azione, qual è la situazione odierna delle banche di credito cooperativo operanti negli Stati più rappresentativi di questo modello, a livello mondiale?

Nel prossimo capitolo verrà affrontata questa tematica, che offre innumerevoli spunti sulla proporzionalità, sulla valorizzazione della biodiversità, e che, anticipando quanto sarà detto anche nel terzo capitolo, dimostra come, in ambito bancario, vi sia ancora spazio per le banche del territorio.

2.5 Il credito cooperativo e il principio di proporzionalità in ottica comparata

2.5.1 La cooperazione in Europa: i casi della Francia e della Germania

A questo punto della disamina, e sulla base di quanto appreso, è interessante notare come, nel settore bancario, sussista una relazione solida tra declinazione dei principi di Basilea, approccio alla proporzionalità, e natura delle banche presenti in un dato territorio. Più precisamente, ogni Stato – o organizzazione internazionale, come l'Unione europea – a seguito degli accordi ha dovuto cercare di tradurre in regolamenti, direttive e decisioni quanto stabilito, nella maniera più consona rispetto alla tipologia ed alla situazione economico-finanziaria delle banche presenti nella sua sfera giuridica.

Alcuni Paesi, come gli Stati Uniti, alla luce della elevata biodiversità bancaria presente nel loro territorio, hanno implementato il cd. “*Tiered approach*”, - a cui sarà interamente dedicato il par. 3.2 – il quale viene considerato un approccio che rispecchia il corretto *modus* con cui si dovrebbe applicare la proporzionalità. Quanto detto trova fondamento nel fatto che gli Stati Uniti, - ma, in realtà, anche Stati come il Brasile, il Giappone e la Svizzera, per citarne alcuni – *non* applicano gli standard di Basilea a tutte le banche, ma solo ad un *subset* di queste, ossia quelle caratterizzate da una dimensione, un *business model* ed un rischio sistemico tali da ricoprire una posizione che richieda oggettivamente una vigilanza ed una regolamentazione più stringente e rigida.

Anticipando in maniera succinta quanto sarà poi approfondito, il *tiered approach* prevede l’identificazione di *cluster* bancari connotati da una solida omogeneità economico-operativa, e il conseguente inserimento delle banche appartenenti ad un dato *cluster* in uno “strato” definito. A seconda della giurisdizione, gli strati possono essere due, tre, o anche di più: la “regola del pollice”, in questo caso, sancisce che a diversi gradi di biodiversità bancaria corrisponde un diverso numero di strati; logicamente, più le banche presentano delle disuguaglianze, sotto ogni aspetto, e più il numero di strati che *dovrebbero* essere istituiti aumenta. La cosa che rileva, ai fini della proporzionalità, è che ad ogni strato corrisponde una disciplina regolamentare diversa: questa diversità può essere tradotta in tanti modi, ossia attraverso esenzioni *ad hoc*, discipline speciali, requisiti di diversa natura, oneri di *compliance* calibrati etc.

Già ad una prima lettura, le differenze con l’approccio *One-size-fits-all* risultano evidenti. E ciò è ancor più vero alla luce dei diversi modi con cui vengono disciplinate, a livello regolamentare, le banche minori appartenenti agli Stati che non hanno adottato questo approccio; di fatto, essendo queste ultime inserite in uno strato a loro riservato, l’onere regolamentare gravante su di esse è proporzionale alla loro natura. Non è inopportuno affermare che se l’approccio *tiered* fosse implementato in Europa, con grande probabilità questa tesi non avrebbe avuto ragione d’esistere.

Passando alla rassegna degli Stati più rappresentativi del modello cooperativo, in Europa si scorgono da subito delle analogie tra l’Italia e altri Stati membri. Su tutti, il settore cooperativo francese è quello che presenta più affinità con quello italiano.

In Francia, il credito cooperativo ha radici profonde come quelle italiane, – la prima banca di credito cooperativo francese, *Crédit Mutuel*, operativa ancora oggi, è stata istituita nel

1882 – e costituisce un settore estremamente importante per l’economia reale: si stima infatti che alle banche di credito cooperativo facciano capo il 47% degli *assets* del sistema finanziario francese³⁰². Esattamente come le BCC italiane, anche le banche francesi aderiscono a dei gruppi bancari cooperativi, ossia *Groupe Crédit Agricole*, *Groupe Banques Populaires-Caisses d’Epargne* (BPCE) e *Groupe Crédit Mutuel*³⁰³, i quali non godono di un trattamento normativo diverso rispetto alle banche cd. “commerciali”. I gruppi in parola sono caratterizzati da un modello denominato “*Integrated cooperative network*”, il quale si differenzia dal modello italiano – ovvero il modello “*Consolidate cooperative group*”, principalmente per il fatto che, a differenza del paradigma nostrano, la connessione ed il legame instaurato tra capogruppo e banche affiliate non è abbastanza forte al fine di poter considerare le due controparti come un soggetto economico unico³⁰⁴.

Nonostante siano dei gruppi cooperativi, essi hanno raggiunto una dimensione tale da non poter essere considerati oggettivamente gruppi *less significant*: effettuando un paragone, il gruppo Unicredit, ossia il gruppo di maggiori dimensioni in Italia, possiede un attivo

³⁰² Cfr. EUROPEAN ASSOCIATION OF COOPERATIVE BANKS, *Annual report*, 2020, p. 40. In termini strettamente numerici, la differenza con i gruppi cooperativi italiani è sorprendente, specialmente se considerato il valore assoluto di questi: il totale degli *assets* detenuto dai tre gruppi cooperativi francesi corrisponde infatti alla incredibile cifra di 4,279 miliardi di euro, contro i “soli” 220,557 miliardi di euro dei gruppi cooperativi italiani.

³⁰³ *Groupe Crédit Mutuel*, che dei tre rappresenta il gruppo di minori dimensioni, costituisce un *unicum* nel territorio francese per il fatto che la capogruppo, ossia *Crédit Mutuel*, è essa stessa una banca di credito cooperativo, e non una S.p.A. come nel caso degli altri due gruppi; ciò comporta una considerevole differenza con i gruppi italiani, i quali, per legge, hanno come capogruppo una banca che deve essere obbligatoriamente costituita in forma di S.p.A.

³⁰⁴ Si v. sul punto MIGLIORELLI, *New Cooperative Banking in Europe, Strategies for adapting the business model post crisis*, Cham, 2019, p. 6 ss. In Europa i conglomerati cooperativi sono suddivisi in due macro-modelli: il *basic model* e l’*integrated model*. Il primo si configura come un modello che istituisce un rapporto definibile “blando” tra ente centrale e banche affiliate, in quanto non prevede nessun tipo di sistema di garanzie incrociate (quindi né un IPS, né un più incisivo *cross-guarantee scheme*); l’unico elemento di reale importanza è costituito dal fatto che l’organismo centrale, nei confronti delle banche affiliate, «*facilitate access to financial markets and guarantees centralised liquidity management*». L’*integrated model* è invece quello più presente negli Stati membri che prevedono l’esistenza dei gruppi cooperativi. Esso a sua volta si articola in tre sottocategorie: il *network with IPS*, l’*integrated cooperative network* – ossia il modello francese – e il *consolidate cooperative group*, implementato nello stivale. In relazione a questi ultimi due, le prime differenze si rinvergono nella loro base giuridica: il modello *integrated* trova infatti fondamento nell’art. 113, direttiva 2019/878/UE, che riconosce la presenza di un relazione definita “*parent-subsidiary*”, la quale sostanzialmente prevede che l’ente centrale controlli le banche affiliate e che queste ultime detengano la maggioranza delle azioni della capogruppo. Il modello *consolidate cooperative group*, invece – come visto nel par. 2.2 – trova la sua base giuridica nell’art. 10 del regolamento SSM, e si distingue dal precedente modello essenzialmente per il fatto che alla capogruppo spettano poteri di decisione e supervisione notevolmente più incisivi.

totale³⁰⁵ più contenuto rispetto a tutti e tre i gruppi prima citati presi singolarmente. A ragion di ciò, tutti i gruppi in parola sono considerati *significant*, e a ciò si aggiunge il fatto che *Crédit Agricole* e BPCE rientrano addirittura nell'ambito delle *Global Systemically Important Institutions*³⁰⁶ (G-SIIs).

Da quanto riportato pare logico asserire che, nel caso dei gruppi bancari francesi, il principio di proporzionalità non abbia le basi per poter essere applicato. A prova di quanto detto, comparando i bilanci consolidati dei gruppi cooperativi in questione con quelli dei gruppi ordinari *significant* più importanti del medesimo Stato, – ossia *BNP Paribas* e *Société Générale* – si scopre che *Crédit Agricole* è il secondo gruppo a livello nazionale per dimensione, subito dietro *BNP Paribas*³⁰⁷. Alla luce di questo, oltre al superare di gran lunga la soglia dei 30 miliardi di euro di attivo prevista dall'art. 6, co. 4, del regolamento 1024/2013/UE, il gruppo in parola è *significant* anche per il fatto di essere il secondo gruppo più importante dello Stato, fattore che soddisfa il quarto requisito sancito dal SSM.

La stessa sorte spetta agli altri due gruppi, che sebbene non soddisfino il quarto requisito, superano abbondantemente la soglia prevista dal primo. Quindi, nonostante i gruppi siano di stampo cooperativo, e nonostante la dimensione non sia l'unico fattore da tenere in considerazione per la qualifica *significant* di una banca, non ci si può nemmeno aspettare che, qualora la soglia venga superata in maniera così ragguardevole, sia percorribile appellarsi al principio di proporzionalità per una migliore tutela delle banche di credito cooperativo aderenti.

³⁰⁵ Si riporta quanto detto nel par. 2.2: il gruppo Unicredit dispone di un attivo totale pari a 892,735 miliardi di euro.

³⁰⁶ Conosciute anche come “*too-big-too-fail banks*”, sono state ribattezzate dalla dottrina, a seguito della crisi, “*too-interconnected-to-fail banks*”, una volta presa coscienza del fatto che non è la dimensione in sé a determinare l'entità del rischio sistemico, ma la portata della rete di connessioni che una banca instaura nel corso della sua attività. Sul tema, JOOSEN, LAMANDINI, LEHMANN, LIEVERSE e TIRACIDO, *op. cit.*, p. 22 ss. Cfr. inoltre COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Banche di rilevanza sistemica globale: metodologia di valutazione e requisito addizionale di assorbimento delle perdite*, 2011, p. 5. A livello regolamentare, le G-SIIs sono disciplinati dall'art. 131, direttiva 2019/878/UE.

³⁰⁷ Più precisamente, al 31/12/2020, *BNP Paribas* ha un attivo pari a 2,488 miliardi di euro (cfr. *4q20-cfsu-84086.pdf*, p. 6), *Crédit Agricole* si attesta sui 2,01 miliardi di euro, mentre *Société Générale* è la terza banca con 1,461 miliardi di euro (cfr. *Financial_Statements_2020.pdf* (*societegenerale.com*), p. 1). Seguono BPCE e *Crédit Mutuel* con rispettivamente 1,338 miliardi e 930 miliardi di euro.

In chi scrive vi è infatti la convinzione che non è il settore cooperativo in generale a dover essere considerato *less significant*, ma le banche di credito cooperativo di volta in volta individuate sulla base di oggettive considerazioni circa la loro *non* rilevanza sistemica³⁰⁸. Nel caso francese, obiettivamente non vi sono le premesse per poter considerare non significativi i gruppi in parola. Ciò porta a due conclusioni: la prima è che il modello del credito cooperativo costituisce un paradigma estremamente variegato, anche all'interno della stessa Unione, per cui nonostante una regolamentazione unionale uniforme, ancora persistono differenze sostanziali all'interno dei settori bancari degli Stati membri. La seconda, ben più importante ai fini della tesi, si può espletare attraverso una domanda retorica: è corretto considerare i gruppi cooperativi italiani alla stregua di quelli francesi, i quali possiedono in media un attivo superiore del 1134%³⁰⁹ rispetto ai gruppi presenti nello stivale?

Se il modello cooperativo francese rispecchia sotto certi aspetti di vista quello italiano, quello tedesco presenta molti meno punti di contatto. Andando dritti al nocciolo della questione, in Germania le banche di credito cooperativo sono inserite in un sistema tripartito con architettura piramidale, nel quale a queste spetta il ruolo di base della piramide, e quindi di sostegno all'economia reale del territorio in cui operano. Sopra di esse, vi sono delle banche a carattere regionale, che hanno il ruolo di “cinghia di trasmissione” tra le banche in parola e l'istituto centrale, ossia la *DZ Bank*. Il termine “istituto centrale”, in questa situazione, non è sinonimo di “capogruppo”, in quanto in Germania non esiste il modello del gruppo bancario cooperativo così come inteso in Italia.

Invero, - secondo la categorizzazione enunciata *supra* - in Germania convivono, o per meglio dire, si combinano due paradigmi: il *network with IPS* e l'*integrated cooperative network*. Per quanto riguarda il primo, tutte le banche cooperative tedesche sono membri dell'“Associazione Federale delle Banche Volksbank tedesche e delle Banche Raiffeisen”³¹⁰, e come tali sono anche di conseguenza membri dell'IPS istituito dal BVR³¹¹. Il fatto di essere aderenti ad un IPS - come visto *infra*, a p. 19 - non implica

³⁰⁸ A tal proposito, quanto delineato rappresenta la differenza che sussiste tra la proporzionalità “strutturata” e la proporzionalità “caso per caso”. Il tema è affrontato analiticamente in BIKOULA, PEZZOTTA, SPINA e ZAGHINI, *op.cit.*, p. 107 ss.

³⁰⁹ Dato di sintesi calcolato autonomamente sulla base degli ultimi bilanci consolidati aggiornati di ICCREA, Cassa Centrale Banca, e dei tre gruppi cooperativi francesi.

³¹⁰ Ossia la “*Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken*”, cd. “BVR”.

³¹¹ Cfr. COELHO, MAZZILLO, SVORONOS e YU, *Regulation and supervision of financial cooperatives*, *Financial Stability Institute*, 2019, p. 53.

necessariamente la costituzione di un gruppo bancario: i partecipanti all'IPS mantengono infatti la propria autonomia giuridica. Con riferimento al secondo elemento, le banche cooperative tedesche, seguendo lo schema previsto dell'*integrated cooperative network*, possiedono la maggioranza delle azioni dell'ente centrale.

Sebbene quindi non sia previsto lo schema del *consolidate cooperative group* di stampo italiano, anche in Germania non esiste più il paradigma delle banche cooperative cd. "monadi", o, usando il linguaggio internazionale, "*stand alone*". A giudizio di chi scrive, questa particolare impostazione è assai congeniale alla natura delle banche di credito cooperativo, per due motivi principali: il primo, è che tramite un IPS si garantisce la solidità e quindi la solvibilità degli enti partecipanti, senza sottostare al ben più impattante *cross-guarantee scheme*. Il secondo è una conseguenza del primo. Il fatto che sia instaurato un IPS, fa sì che la relazione che lega le banche cooperative alla *DZ Bank* non sia inquadrabile nello schema di gruppo così come inteso all'art. 10 del regolamento 575/2013/UE. Da ciò deriva che, con riferimento al SSM, le banche cooperative tedesche non sono vigilate e supervisionate dalla BCE, e sono quindi considerate correttamente *less significant institutions*³¹². Come tali, esse sono infatti vigilate dall'autorità di vigilanza nazionale, cd. "*BaFin*".

Nonostante queste importanti differenze con il settore italiano, ovviamente anche in Germania è applicato l'approccio *One-size-fits-all*, ed infatti le banche di credito cooperativo soggiacciono alla stessa regolamentazione ed agli stessi requisiti imposti alle banche di grandi dimensioni. Quanto delineato nel par. 2.4, riguardo i costi tipici delle piccole banche, descrive perfettamente la situazione tedesca. Concorrenza distorta e diseconomie da regolazione costituiscono elementi che impattano anche sul sistema cooperativo in parola. Se per la Francia vale quanto detto poc'anzi, per la Germania non si può di certo effettuare lo stesso ragionamento. Le cooperative tedesche, infatti, non essendo aderenti ad un gruppo bancario, così come inteso dal richiamato art. 10 del regolamento 575/2013/UE, sono considerate *less significant* dalla stessa BCE. Nonostante ciò, i regolamenti si applicano in ogni caso nel medesimo modo. Pur differenziandosi dallo schema italiano, e nonostante i due paradigmi siano da considerare

³¹² L'eccezione che conferma la regola è data da *ApoBank*, che con un attivo di 49,603 miliardi di euro (cfr. <https://www.apobank.de/dam/jcr:4e24e916-79bb-4e31-a75f-4580f122f592/apobank-annual-financial-report-2019.pdf>, p. 74) è l'unica banca cooperativa tedesca ad essere considerata *significant* (cfr. *List of supervised entities (as of 1 September 2018)* (*europa.eu*), p. 2).

non significativi per differenti motivazioni, le conclusioni riguardo la corretta applicazione del principio di proporzionalità paiono essere le medesime.

2.5.2 L'emblematico caso del Brasile: l'Europa dovrebbe prendere esempio?

Fino a questo punto si è trattato solo dell'approccio *One-size-fits-all*, e di come questo sia la causa di svariati *vulnera* regolamentari a carico delle banche europee, in particolar modo quelle cooperative. L'approccio *tiered*, in totale contrapposizione, provvede a tutelare queste ultime in maniera estremamente efficiente, secondo un'impostazione a strati. Precedentemente, quando si è accennato a questo principio, si è fatto riferimento soltanto agli Stati Uniti, ma in realtà anche altri Stati nel mondo hanno adottato con ottimi risultati questo approccio. Tra i tanti, un esempio iconico è dato dal Brasile, il quale rappresenta la chiara dimostrazione di come, con adeguate misure e previsioni, le banche cooperative monadi siano un modello ancora conciliabile con il contesto economico-finanziario odierno.

Anche il Brasile, come vari Stati europei, vanta una storia cooperativa centenaria, con caratteri e principi identici a quelli di matrice eurolunionale³¹³, a riprova di quanto questo modello sia stato utile, nel tempo, ad accompagnare la crescita dell'economia reale e delle piccole e medie imprese in tutto il globo. Sebbene non rivestano un grande peso all'interno del Paese³¹⁴, esse comunque godono di una disciplina *ad hoc* che provvede realmente alla loro salvaguardia. In Brasile, infatti, le banche di credito cooperativo sono classificate in tre livelli, ognuno composto da un grado di vigilanza e da un ventaglio di

³¹³ La prima cooperativa brasiliana risale al 1902. Cfr. COELHO, MAZZILLO, SVORONOS e YU, *op. cit.*, p. 34. Principio di mutualità, del localismo, e del voto capitarario sono solo alcuni dei tratti analoghi tra le cooperative europee e quelle brasiliane.

³¹⁴ Le banche di credito cooperativo brasiliane possiedono, congiuntamente, un attivo complessivo di 54 miliardi di *real*, pari al 2,5% degli asset del settore bancario brasiliano. Tuttavia, la loro influenza e il loro peso variano a seconda della regione: ad esempio, la quota di mercato del credito cooperativo nel sud della Nazione è pari al 16,7%. Cfr. COELHO, MAZZILLO, SVORONOS e YU, *op. cit.*, p. 6. Sebbene non siano banche europee, e quindi non sottoposte ai regolamenti e direttive unionali, è interessante notare come tutte e 1006 le cooperative brasiliane, ai sensi dei 5 criteri della significatività, sarebbero considerate *less significant*.

previsioni regolamentari che generano oneri proporzionati alla dimensione e all'organizzazione tipica di ogni banca.

Il primo livello è formato dalle 200 banche cooperative *stand alone*, le quali costituiscono poco più del 20% delle cooperative totali: risulta quindi evidente come, al di fuori dell'Europa, non solo esistono e continuano ad operare le cooperative bancarie cd. "nomadi", ma a loro è riservato anche un *tier* specifico. A sua volta, il primo livello è suddiviso in altrettante tre specifiche categorie, le quali godono di una ulteriore e più proporzionata regolamentazione, sempre sulla base della dimensione, della complessità, e del livello di rischio insito nella loro operatività. Partendo dalla prima sotto-classe, vi sono le banche cd. "*Capital & Loans*", ossia le banche più "semplici" – a parere di chi scrive, anche troppo semplici - le quali hanno pochissime funzioni, ed addirittura non possono nemmeno gestire depositi di nessuna tipologia, come gli intermediari finanziari ai sensi dell'art. 106 del Testo unico. Le successive due sotto-classi, ossia quelle composte dalle banche cooperative cd. "*Classic*" e "*Full-service*", comprendono enti autorizzati ad effettuare praticamente le stesse operazioni tipiche delle banche commerciali: ciò che realmente le differenzia da loro è, ovviamente, la piccola dimensione e il basso profilo di rischio.

Al secondo livello si trovano 49 banche cooperative che, attraverso uno schema bipartito, sono organizzate all'interno di cinque distinti gruppi, chiamati "Federazioni". La maggior parte delle cooperative rientra però nella terza categoria, la quale prevede la formazione di quattro "Confederazioni" articolate in un sistema tripartito, all'interno delle quali sono ammesse anche banche tipicamente commerciali.

Tutte le banche brasiliane, cooperative e non, sono supervisionate dalla Banca Centrale del Brasile, cd. "CCB", non essendo previsto, nell'America latina, uno schema come il SSM. La Banca Centrale ha provveduto a creare una regolamentazione particolarmente efficace, secondo uno schema che prevede uguali principi, ma diverse declinazioni. La creazione di tutte queste categorie infatti non è fine a sé stessa. Il principio di proporzionalità, attraverso queste classificazioni, ha trovato terreno fertile per la sua applicazione: per citare solo alcuni esempi, alle banche cooperative brasiliane fanno capo delle particolari esenzioni, come un diverso metodo di calcolo del *Liquidity Coverage*

*Ratio*³¹⁵ e del *Net Stable Funding Ratio*³¹⁶, oltre a delle specifiche esenzioni relative al terzo pilastro di Basilea III.

Ed ancora, la supervisione sulle banche cooperative è proporzionata alla loro natura: rispetto alle banche commerciali, infatti, la supervisione “*off-site*”, con particolare riferimento al monitoraggio della liquidità ed ai rischi di mercato, è notevolmente meno impattante per le cooperative brasiliane rispetto a quanto visto nel precedente paragrafo per le cooperative italiane *significant*. Infine, un ulteriore esempio di proporzionalità è fornito dal fatto che l’*assessment methodology* – in sostanza, la traduzione brasiliana del *Comprehensive assessment* di stampo unionale – preveda una disciplina apposita per le cooperative, e che i cicli di vigilanza siano più lunghi per queste ultime.

Sulla base di quanto riportato, occorre fare una accurata riflessione. Il caso brasiliano costituisce un chiaro esempio di come sia possibile, ancora oggi, far coesistere le banche di credito cooperativo con quelle “tradizionali, e ciò non è direttamente collegato alla diversa forza con la quale la regolamentazione si impone nei confronti delle due diverse sfere bancarie: quello è solo un effetto indiretto. Il vero presupposto di un settore bancario diversificato risiede nella presenza di una corretta categorizzazione dei soggetti che vi operano. Ed una categorizzazione corretta, alla luce di quanto delineato, non si estrinseca in una soglia che effettua un netto *cut-off* come quella prevista dall’art. 6, co. 4 del regolamento 1024/2013/UE.

Nel caso brasiliano, infatti, il settore cooperativo è regolamentato in maniera differente rispetto al restante settore bancario nazionale grazie all’effettivo riconoscimento delle sue caratteristiche e della sua natura; in una sola parola, della sua biodiversità. La dimensione, infatti, gioca sì un ruolo importante, ma non predominante, in quanto vi sono altri elementi di valutazione che necessitano di entrare in campo. A ciò, si aggiunge che all’interno dello stesso settore cooperativo brasiliano vi sia un’ulteriore differenziazione

³¹⁵ Si v. in tema COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Basilea 3 – Il Liquidity Coverage Ratio e gli strumenti di monitoraggio del rischio di liquidità*, 2013. Brevemente, il LCR esprime la capacità di una banca di ottemperare ad esigenze finanziarie di breve termine attraverso l’impiego di *asset* altamente liquidi.

³¹⁶ Cfr., COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Basilea 3 – Il Net Stable Funding Ratio*, 2014. Altrettanto succintamente, il NSFR rappresenta la capacità di una banca di reggere finanziariamente a potenziali crisi di liquidità che potrebbero sopraggiungere nel medio-lungo termine. È dato dal «*rapporto tra l’ammontare di provvista stabile disponibile e l’ammontare di provvista stabile obbligatoria. Questo rapporto deve mantenersi continuamente a un livello almeno pari al 100%*».

di trattamento, su ben tre livelli. In virtù di quanto riportato, come si può pensare di introdurre una regolamentazione proporzionata, in Europa, se le banche di credito cooperativo non sono inquadrare come enti oggettivamente diversi rispetto alle controparti tradizionali? Nel giudizio di chi scrive, affinché sia possibile implementare regole adeguate alla natura dei soggetti, vi è la stretta necessità che questa natura venga riconosciuta effettivamente dagli organismi internazionali.

Con riferimento al caso dei gruppi bancari cooperativi italiani, l'applicazione del principio di proporzionalità non potrà oggettivamente mai avere luogo se i gruppi in parola continueranno ad essere inclusi nell'ambito normativo riservato ai gruppi bancari ordinari, disciplinato dal noto art. 10 del regolamento 575/2013/UE. Il vero cambio di rotta, infatti, potrà avere inizio solamente qualora alla figura "gruppo bancario cooperativo" fosse concretamente riconosciuta una personalità giuridica a sé stante. Solo una volta che saranno opportunamente categorizzati a livello internazionale, essi potranno appellarsi con vigore all'applicazione del principio, e quindi all'individuazione di uno schema regolamentare creato su misura. Fino ad allora, la situazione pare destinata a non mutare.

Il Brasile, esattamente come gli Stati Uniti, illustra come la strada sia effettivamente percorribile.

Capitolo Terzo

LE DIVERSE DECLINAZIONI DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ: COME L'EUROPA PUÒ SUPERARE L'APPROCCIO “ONE-SIZE-FITS-ALL”

3.1 La traduzione europea degli accordi di Basilea: il level playing field; 3.2 L'esperienza statunitense dell'approccio tiered; 3.3 La bilancia delle possibili soluzioni: è possibile un futuro less significant per le BCC?; 3.3.1 Modelli alternativi ad una riforma controversa: perché è imperativo cambiare rotta a livello nazionale; 3.3.2 La risolutrice, quanto improbabile, azione dei regolatori unionali.

3.1 La traduzione europea degli accordi di Basilea: il level playing field

Le conclusioni cui si è giunti nelle pagine precedenti non lasciano dubbi sul fatto che la prima ed effettiva causa dell'inserimento dei gruppi bancari cooperativi dello stivale nell'ambito delle *significant banks* sia da ricercarsi nel *modus* con cui, nell'Unione, sono stati recepiti e tradotti gli accordi di Basilea III. Gli organismi internazionali, infatti, nell'obiettivo di instaurare il cd. “*level playing field*” all'interno del settore economico-finanziario unionale, hanno, come segnalato a più riprese, messo a punto una tipologia di regolamentazione conforme con le finalità che si erano prefissate, ossia una regolamentazione uniforme per un settore bancario che, in previsione futura, si prospetta altrettanto uniforme: il *target* eurolunionale, a partire dagli anni della crisi finanziaria, è sempre stato questo.

In questo senso, il *level playing field*³¹⁷, traducibile letteralmente con un infelice “piano di gioco livellato”, corrisponde, nella sua accezione semantica, al significato intrinseco della locuzione latina “*ceteris paribus*”, vale a dire quindi un terreno competitivo dove gli enti bancari sono trattati, a livello regolamentare, “a parità di condizioni”. Come si

³¹⁷ Per un approfondimento mirato, cfr., *ex multis*, WOLFERS, VOLAND, *Level the playing field: The new supervision of credit institutions by the European Central Bank*, in *Common Market Law Rev.*, 2014.

vedrà nelle pagine successive, la creazione di questo “piano livellato” è stata formulata per assicurare una competitività tra banche che non provocasse ingiustificati vantaggi e/o svantaggi per nessun operatore bancario.

Come ormai noto, questa impostazione è stata formulata attraverso l'utilizzo dell'approccio *One-size-fits-all*, traducibile con “una taglia unica per tutti”, il quale è sistematicamente sbandierato come un baluardo irremovibile dell'Unione. Ma perché in Europa si è deciso di agire seguendo questo approccio? Perché, al contrario, non è stato implementato l'approccio *tiered*, che è risaputo essere uno schema con un rapporto costi-benefici nettamente superiore rispetto all' *One-size-fits-all*? In questo paragrafo si indagherà sulle motivazioni alla base di queste domande.

Cerchiamo di dare una risposta al primo quesito. Per rispondere in maniera sensata, è necessario anzitutto inquadrare l'approccio in parola in maniera definitiva e più “imparziale”, rispetto alle diverse accezioni – non prettamente encomianti – che gli sono state associate nel corso della tesi. Fino a questo momento si è in realtà semplificata, per ragioni di esposizione e di immediata chiarezza, la vera natura dell'approccio “a taglia unica”.

La sua genesi infatti non è da ascrivere alla crisi finanziaria del 2007, e quindi esso non è stato creato come metodo di attuazione di una regolamentazione *post* crisi ispirata al principio di armonizzazione massima, sebbene quest'ultimo sia in ogni caso alla base della sua esistenza. Ebbene, la vera “nascita” dell'approccio è da ricercarsi negli accordi di Basilea I del 1988³¹⁸, i quali vennero stipulati per far fronte comune ai noti rischi di credito e di mercato del settore bancario. In quell'epoca, l'industria bancaria italiana non era ancora stata interamente rivista e riformata dal Testo unico del 1993, ed infatti le banche nazionali – le quali si configuravano come istituti di credito di diritto pubblico, e

³¹⁸ Per approfondire sugli accordi di Basilea I, cfr. ZAZZARA, *Il ruolo del capitale nelle banche e la sua regolamentazione: dall'accordo di Basilea del 1988 ad oggi*, in *Rivista bancaria. Minerva bancaria*, 1999, p. 43 ss. I primi accordi vennero stipulati per promuovere la costruzione di una rete di cooperazione e un efficace scambio di informazioni tra le diverse autorità di vigilanza degli Stati membri, con l'obiettivo di rafforzare i meccanismi interni di vigilanza, in maniera tale da raggiungere una stabilità complessiva del sistema bancario eurounionale. In ogni caso, il primo scopo dichiarato degli accordi era quello di «*intervenire sui requisiti patrimoniali per far fronte al rischio di credito [...]*». Tuttavia, nel corso del tempo, le regole sancite dagli accordi «*si rivela[rono] inadeguate, a fronte in particolare della concentrazione sul rischio di credito e della rigidità dei parametri di computo di quest'ultimo*». In relazione a quanto detto, cfr. PIERINI, *La regolamentazione transnazionale del settore bancario: il ruolo delle regole di Basilea*, in *Diritto e processo*, 2018 p. 276 ss.

non enti privati come nei tempi odierni – soggiacevano alla vigilanza cd. “strutturale”, emblematica della vecchia Legge bancaria del 1936³¹⁹, e al “principio di specializzazione”³²⁰.

Con il passaggio all’archetipo della vigilanza prudenziale³²¹, attraverso l’entrata in vigore del Testo unico, e quindi con la valorizzazione del paradigma concorrenziale, è stato necessario inserire nell’Unione un *corpus* di regole uniformi, *uguali per tutti*, soprattutto in relazione alla quantità di capitale che ogni banca doveva detenere. Naturalmente, negli anni Ottanta e Novanta questa impostazione non suscitò accese preoccupazioni, poiché di fatto il presente costituiva un «*sistema [...] semplice, poco costoso, flessibile e funziona[va] benissimo in un sistema che si avvia[va] a generalizzare l’adozione della banca universale, [...] e costitui[va] un modo per level the playing field, peraltro considerando [prevalentemente] il solo rischio di credito*»³²². Questo schema era stato creato, in verità, per essere indirizzato verso le banche di grandi dimensioni attive a livello internazionale, ma, come visto nei precedenti paragrafi, in Europa si scelse una via singolare: la trasposizione dei requisiti di adeguatezza patrimoniale sanciti attraverso gli accordi venne infatti attuata imponendo a tutte le banche, senza alcuna distinzione, di conformarsi a quanto stabilito.

Quindi sia l’approccio *One-size-fits-all*, sia il conseguente *Level playing field*, non rappresentano elementi di fresca costituzione, o di risposta alla recente crisi economica: si potrebbe dire che essi siano principi a fondamento dell’Unione stessa, in quanto sin

³¹⁹ Per vigilanza strutturale si intende una tipologia di approccio alla regolazione e alla supervisione, e quindi al controllo del sistema finanziario, che ha come campo di intervento la struttura stessa del mercato. Essa si propone di determinare la configurazione di mercato – ossia numero di imprese, quote di mercato, campo di attività di ogni impresa, assetto di controllo del capitale proprio - più idonea a perseguire gli obiettivi di volta in volta individuati dall’autorità di vigilanza. In sostanza, regolando la struttura del mercato si può, in linea teorica, influenzare il livello di stabilità ed efficienza, che sono gli obiettivi finali della vigilanza in generale. Nei caratteri della struttura del mercato, - per es. la concentrazione - si trovano elementi importanti da cui dipende la condotta concorrenziale, che si estrinseca in comportamenti collusivi o competitivi nel senso buono del termine. In ogni caso la concorrenza, secondo la vecchia impostazione, non favorisce la stabilità; anzi nel breve periodo accentua le potenziali situazioni di crisi. Ed essendo la stabilità l’obiettivo ultimo della vigilanza strutturale antecedente al 1993, la Banca d’Italia non ha mai visto “di buon occhio” la concorrenza tra le banche, la quale di fatto è stata ampiamente limitata (*rectius* soppressa) fino all’introduzione del Testo unico. Si v. sul tema GIGLIETTA, *Vigilanza e riorganizzazione della banca mista: la Banca commerciale italiana dopo il 1936*, in *Imprese e storia*, 2004, p. 7 ss.

³²⁰ Si v. *infra*, par. 1.1.

³²¹ Cfr. par. 2.1.

³²² Di questo avviso, DE BIASI, *One Size Fits All vs. principio di proporzionalità in ambito bancario e mobiliare*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2018, p. 203.

dalla creazione di quest'ultima l'approccio non è mai mutato e persiste tuttora a distanza di oltre venticinque anni. La Commissione Europea³²³ indicò che questa scelta fu dettata da ragioni che potremo definire, quasi paradossalmente, di “stabilità concorrenziale”, poiché di fatto, tramite il ricorso all'approccio *One-size-fits-all*, l'obiettivo principale era quello di non permettere alle banche di effettuare nocivi arbitraggi regolamentari in virtù di distorsioni competitive che si sarebbero potute creare in forza di una regolamentazione non perfettamente omogenea.

Nel pensiero di chi scrive, il suddetto *modus operandi* delle istituzioni internazionali non era, di fatto, sbagliato. Il principio *One-size-fits-all*, agli albori, costituiva infatti a livello concettuale un approccio assolutamente congeniale al settore bancario: poche regole, chiare e semplici, che si applicano a banche altrettanto semplici dal punto di vista operativo; per intenderci, all'epoca di Basilea I, elementi che ormai sono considerati pietre miliari dell'industria bancaria mondiale, come la funzione di *compliance*³²⁴ e i *credit derivatives*³²⁵, ancora non esistevano. Peraltro, gli accordi di Basilea I erano contenuti in sole trenta pagine³²⁶, per cui per tutte le banche, anche per quelle di minori dimensioni, non era un compito arduo comprendere ed applicare quanto prescritto in sede istituzionale.

La distorsione nella competizione tra banche è stata sicuramente evitata con il ricorso a questo approccio, in quanto in passato non sussistevano le abnormi differenze, soprattutto in termini dimensionali, che caratterizzano il sistema bancario odierno. Inoltre in quegli anni non era in corso una crisi globale, per cui la necessità di assicurare una competizione “sana” tra banche, che non alterasse il *costituendo* nuovo equilibrio economico-finanziario generato grazie agli accordi, costituiva un tema di primaria importanza. Sul punto, come rilevato in dottrina, «*historically, the regulation-deregulation pendulum*

³²³ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, MEMO/13/272, 2013, p. 4.

³²⁴ Cfr. sul punto GARONNA e DI PERSIA, *La compliance e il sistema di controlli, FeBaF*, 2014, p. 10: «*la storia della Compliance in Italia incomincia nel 2006, in connessione con la necessità di importare ed implementare nel nostro Paese la Direttiva MiFID e la successiva Direttiva 2006/73/CE. [...] Proprio al fine di dare attuazione concreta alla MiFID, nell'ottobre del 2007, la Banca d'Italia e la Consob emanano il c.d. “Regolamento Congiunto”. All'articolo 16, co. 1 del predetto Regolamento [viene normata la funzione di conformità]».*

³²⁵ La diffusione dei primi derivati creditizi avvenne verso metà degli anni Novanta, nei quali sorse in capo alle banche l'esigenza di gestire in modo flessibile il rischio di credito. Tra i più importanti, si citano il *credit default option*, il famoso – seppur con un'accezione tipicamente negativa - *credit default swap*, e l'*asset swap*. Per un approfondimento mirato, cfr. BANCA D'ITALIA, *Indagine conoscitiva sugli strumenti finanziari derivati*, 2015.

³²⁶ Cfr. par. 2.4.

*swings are affected by two forces: efficiency and stability. In crisis periods, stability goal prevails on efficiency. The opposite happens in periods of market stability and growth. [Today] the pendulum has swung back to regulatory tightness after a long period of liberalization in banking and financial market»*³²⁷. Se quindi l'efficienza si persegue tramite una corretta competitività tra gli enti bancari, è del tutto logico che i regolatori del secolo scorso abbiano cercato di instaurare un *level playing field* che limitasse il più possibile distorsioni e/o disuguaglianze derivanti da una disparità di trattamento regolamentare. Si può quindi asserire che l'implementazione di siffatto approccio sia in realtà assolutamente giustificata alla luce della situazione storico-economica caratteristica della fine degli anni Ottanta.

Il primo quesito che ci si è posti in apertura pare aver trovato quindi una risposta. Ciò però porta inevitabilmente ad interrogarsi su un'altra questione: perché, nonostante il mutamento delle basi e del contesto economico sul quale si fonda l'approccio *One-size-fits-all*, i regolatori hanno scelto di mantenere attiva questa impostazione anche oggi?

La decisione di mantenere codesto impianto sembra infatti non poggiare su basi solide da un punto di vista giuridico ed economico. L'avvento di tutte le successive ondate regolatorie, ossia gli accordi di Basilea II³²⁸ e successivamente di Basilea III, innesta nuove regole organizzative connotate da una complessità via via crescente, introduce altre tipologie di rischio da includere nel calcolo del patrimonio di vigilanza³²⁹, - fra tutte, il rischio di tasso, il rischio di cambio, il rischio di mercato ed il rischio operativo – ed infine impone *standard* di adeguatezza patrimoniale di gran lunga più severi rispetto a quanto previsto da Basilea I.³³⁰ In ambito regolamentare, degli esempi di chiaro mantenimento

³²⁷ Si v. in argomento ALESSANDRINI, FRATIANNI, PAPI e ZAZZARO, *The asymmetric burden of regulation: will local banks survive?*, *Money & Finance Group Research*, cit., p. 3.

³²⁸ Succintamente, gli accordi di Basilea II sono stati stipulati una volta preso atto dei limiti degli accordi Basilea I, i quali non erano più idonei nel rinnovato contesto economico di inizio millennio. Attraverso i nuovi accordi sono stati creati i cd. "Tre pilastri". Il primo pilastro, ossia quello riguardante i requisiti patrimoniali, imponeva una ridefinizione del calcolo di questi ultimi, che doveva tenere conto delle nuove tipologie di rischio. Il secondo, concernente il controllo prudenziale, mirava all'accrescimento dei poteri di controllo delle autorità di vigilanza nazionale. In terzo luogo, l'ultimo pilastro, relativo alla disciplina di mercato, obbligava gli istituti di credito a fornire maggiori informazioni al mercato, attraverso la valorizzazione della trasparenza in ambito bancario. Cfr., per un'analisi completa, COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*, cit.

³²⁹ Per una disamina aggiornata sui rischi *de quo* e sul loro impatto nel calcolo del patrimonio, cfr. il sito della *Bank for International Settlement*, alla pagina: *Basel Framework (bis.org)*.

³³⁰ Cfr. sul punto DE BIASI, *op. cit.*, p. 205. L'A. afferma, in sostanziale controtendenza con i numerosi pareri dottrinari richiamati nel precedente capitolo, che «per diretta conseguenza della

di questo tipo di approccio sono forniti dalla CRD IV e dalla CRR, i quali, pur sbandierando a più riprese la necessità di un regime proporzionale³³¹, di fatto non la applicano, a favore di un assetto significativamente unificato.

Nondimeno, i nuovi standard di Basilea IV, sanciti nel 2017 e che entreranno pienamente in vigore a partire da gennaio 2023, perseverano nel mantenere questo schema, seppure - come si vedrà nel par. 3.3 – siano riservate delle gradite novità per le banche di minori dimensioni. Ad ogni modo, sia il perseguimento di un totale e generale *level playing field*, sia l'approccio *One-size-fits-all*, non saranno abbandonati dai regolatori internazionali: a prova di ciò, gli accordi di Basilea IV «*esprim[ono] a livello transnazionale quella tendenza uniformante della normativa nel settore bancario e finanziario, con alla base l'obiettivo di pervenire ad un "level playing field", da attuare attraverso la strategia dell'imposizione dall'alto di una comune disciplina di settore, che al contempo determini standards uniformi e neutralizzi le differenze esistenti tra i vari ordinamenti statali*»³³².

È evidente come le fondamenta tecniche e logiche per l'applicazione di questo approccio siano oramai venute meno. Le “poche regole chiare e semplici” di Basilea I hanno ceduto il passo a regole innumerevoli e complesse, le quali hanno generato dei costi regolamentari esponenzialmente crescenti, che a loro volta hanno contribuito a generare delle diseconomie di scala sempre più evidenti³³³. Ad enti semplici dal punto di vista

*crescente complessità il sistema deve rinunciare al modello one-size-fits-all e si provvede a far nascere l'opzione, che l'intermediario bancario può esercitare, di scegliere uno tra vari gruppi di regole, tale che sia congruente con la propria dimensione, complessità, tipologia operativa, disponibilità di spesa»; inoltre, egli sostiene che «il principio one size fits all è abbandonato, perché concettualmente è legato in modo inestricabile all'esistenza di un modello normativo che imponga una struttura operativa semplice e, si potrebbe aggiungere, poco costosa». Sulla base di quanto studiato finora, la posizione dell'A. pare non tuttavia rispecchiare la realtà regolamentare europea vigente. Nonostante egli abbia ragione nell'affermare che il principio *One-size-fits-all* sia, almeno concettualmente, legato ad una struttura operativa semplice e poco costosa, la sua posizione sul tema non tiene conto del fatto che i regolatori unionali non hanno provveduto, negli anni, ad una seria rivalutazione del principio. Ciò si può desumere anche alla luce dell'analisi della situazione delle BCC, e, più in generale, delle banche di piccole dimensioni, per le quali “l'opzione” designata dall'autore, circa la possibilità di poter effettivamente scegliere tra diversi *set* di regole, non trova, ad oggi, riscontro empirico.*

³³¹ Per quanto riguarda la CRR, cfr. il disposto dei *considerando* 43, 46, 127 e 128. Per la CRD IV, si v. invece i *considerando* 66 e 92.

³³² Cfr. PIERINI, *op. cit.*, p. 284.

³³³ Non va dimenticato che lo stesso processo di digitalizzazione ha avuto un diverso impatto a seconda della dimensione e delle caratteristiche intrinseche di ogni banca. Le BCC, ad esempio, capisaldi del servizio offerto tramite il canale “fisico”, hanno dovuto ammodernarsi in tempi brevissimi, e ciò ovviamente ha comportato dei costi maggiori, in termini relativi, rispetto alle grandi banche che operano *online* come prassi assodata. La creazione dei gruppi bancari cooperativi ha contribuito in questo senso al rendere meno oneroso questo processo di

operativo, si sono sostituiti enti sempre più complessi. Questi ultimi, rispetto al passato, sono cresciuti a dismisura a livello dimensionale, creando un enorme divario con le banche di minori dimensioni, le quali, per ovvie ragioni, non tengono il passo a livello competitivo³³⁴. È alquanto paradossale, alla luce di quanto studiato, che l'approccio in questione, ostentato come pilastro di un sano e corretto territorio competitivo, sia in realtà esso stesso la causa principale delle più grandi distorsioni competitive presenti nel sistema bancario eurounionale.

Le disuguaglianze sopraggiunte rendono non più ottimale un *level playing field*, poiché gli operatori sono estremamente diversi ed il sistema premia i conglomerati sistemicamente rilevanti. Porre sullo stesso piano competitivo - e regolamentare - una BCC e una GSII, è paragonabile al far gareggiare in pista un'auto da corsa e un'utilitaria familiare. I due esempi hanno in comune tanti fattori, dai quali è possibile ricavare diversi spunti. Il primo: è evidente che il "terreno di gioco" e le regole associate premiano inequivocabilmente il soggetto per cui sono stati messi a punto. Le regole di gara e il circuito favoriscono l'auto da corsa, esattamente con il *level playing field* genera vantaggi sostanziali per le banche di grandi dimensioni. Il che ci porta al secondo punto: perché l'utilitaria dovrebbe gareggiare con quella da corsa? La *ratio* sottostante al suo utilizzo non risiede nel competere in pista, ma nel suo utilizzo quotidiano: ciò che cambia è quindi la funzione per il quale le due automobili sono state progettate. Parallelamente, le BCC

adeguamento tecnologico. Sul punto è concorde BARBAGALLO, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo: presupposti e obiettivi*, cit., Napoli, 2018, p. 6. L'A. infatti indica che «[la realizzazione di] tale processo di rinnovamento richiede profonde riorganizzazioni e cospicui investimenti in risorse tecniche (soprattutto nei sistemi informativi e di gestione dei dati) e professionali (formazione). Interventi di tale portata - che comportano oneri finanziari significativi, che impatterebbero su costi delle banche già elevati - non sono ipotizzabili a livello di singole BCC ma neppure gestibili a livello di sistema del credito cooperativo, troppo frammentato e privo di meccanismi di coesione e coordinamento».

³³⁴ Si pensi, ad es., all'estrema complessità che caratterizza i derivati creditizi odierni, al vantaggio che essi generano per le banche che hanno una solida familiarità nel loro utilizzo, e quindi a come, anche sotto questo punto di vista, sia minata la corretta competitività tra le banche. Come espressamente sottolineato infatti da MASERA, *La (non) proporzionalità della sorveglianza bancaria nell'UE: problemi e prospettive*, cit., p. 57 ss, «le grandi banche sistematicamente rilevanti hanno padronanza e dimestichezza nell'utilizzo dei derivati (segnatamente i Credit Default Swaps, CDS) e delle altre forme di innovazione finanziaria. Sono state pertanto in grado di utilizzare appieno la complessità e i loopholes (ad esempio sulla ponderazione del credito sovrano) di Basilea II e di Basilea III "to game the rules" e per ridurre il rapporto fra RWA's e Total Assets (il c.d. Density Ratio), senza diminuire effettivamente il rischio complessivo. Le grandi banche hanno, come è stato mostrato, nessi operativi stretti con gli operatori di shadow banking che favoriscono il gaming delle regole ma possono ingenerare rischi idiosincratichi e di sistema. La stessa grande crisi finanziaria è chiara evidenza dei fenomeni appena descritti».

sono state concepite agli albori - ma di fatto la loro natura non è mai realmente mutata – per favorire il prosperamento dell’economia reale del territorio di appartenenza; lo stesso non si può certamente asserire per i grandi istituti finanziari. Naturalmente, non vi è uno scopo più legittimo rispetto all’altro, ma, nonostante ciò, i regolatori premiano comunque l’operatività delle *significant banks*, ponendole in una situazione regolamentare e competitività fatta su misura per loro. A ragione di ciò, a giudizio di chi scrive, l’approccio non dovrebbe più chiamarsi, per onestà intellettuale, *one-size-fits-all*, bensì *one-size-fits-some*, poiché la “taglia” regolamentare prevista è adatta ormai solo ad alcuni, e non a tutti, gli operatori bancari.

Così come le utilitarie sono state pensate per viaggiare nelle strade urbane, e quindi su un “piano di gioco” profondamente diverso rispetto a quello riservato alle auto da corsa, nello stesso modo le banche di minori dimensioni, come le BCC, dovrebbero poter competere su un differente piano, che le possa mettere nelle condizioni ideali per misurarsi con le reali rivali, in maniera da poter espletare le loro funzioni nel modo più congeniale alla loro natura. Ciò richiede senza dubbio un enorme sforzo per le istituzioni, le quali sono chiamate ad un ripensamento generale del sistema bancario: ciò rappresenta una sfida estremamente complessa, ma, nel lungo periodo, i frutti di un nuovo *un-level playing field* contribuiranno oltre ogni ragionevole dubbio alla formazione di un rinnovato equilibrio e di un sistema bancario non più forzatamente omogeneo.

Infine, nel tentativo di rispondere al secondo interrogativo che ci si è posti in apertura di capitolo, la motivazione per il quale tuttora persiste l’approccio *One-size-fits-all* ha fondamenta prettamente storiche. Come è stato sottolineato, detto *modus operandi* costituisce di fatto un caposaldo dell’Unione europea sin dalla sua creazione. Sebbene gli atti normativi dell’Unione siano di diverse tipologie³³⁵, l’emanazione di regolamenti e direttive – i quali costituiscono gli atti maggiormente vincolanti – sta portando, nel corso degli ultimi decenni, ad un assetto economico-giuridico progressivamente unificato. Abbandonare, in maniera netta, quello che attraverso l’approccio *One-size-fits-all* si è costruito nel tempo, è assolutamente impossibile. Significherebbe rinnegare in maniera

³³⁵ Cfr. art. 288 TFUE: «Per esercitare le competenze dell’Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi. Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti».

decisa quanto fatto finora, gettando al contempo un gravoso discredito nelle istituzioni. Ogni atto normativo deve necessariamente essere coerente con quanto già stabilito a livello giuridico nell'Unione, e quindi non si assisterà mai ad un cambio di rotta improvviso. Ciò richiederebbe *in primis* un ingente dispendio di risorse, ma soprattutto significherebbe anche contribuire ad innalzare ulteriormente i costi regolamentari per le banche. Come evidenziato nel par. 2.4, i costi da regolamentazione non sono riferibili unicamente all'ingresso di nuove regole: il cd. "bilancio regolamentare" comprende anche le abrogazioni e le modifiche di queste. Creare un impianto nuovo, più proporzionale, *ex novo*, non solo implicherebbe l'ingresso di nuove regole, ma anche l'abrogazione e la modifica di tutto l'apparato regolamentare sedimentato negli anni. I costi di *compliance* e le sanzioni derivanti da un'oggettiva difficoltà – specie per le banche più piccole – di attenersi a quanto stabilito, aumenterebbero a tal punto da compromettere seriamente l'operatività di tantissimi istituti bancari. *A contrariis*, quindi, siffatta scelta porterebbe a conseguenze ancora più nefaste.

Il percorso verso un approccio *tiered* deve, di conseguenza, avvenire in maniera lenta e quasi impercettibile. Inoltre, prima di giungere ad un effettivo impianto a strati, si deve compiere un passo intermedio, ossia prescrivere una serie di esenzioni ragionate rispetto a quanto previsto *erga omnes*. Solo così si possono gettare le basi per un'Unione più proporzionata. Fino a questo momento, però, i passi effettuati sono stati assai limitati. Quanto si vedrà sugli Stati Uniti, nel successivo paragrafo, costituirà un'ulteriore prova di come in realtà un cambio sia possibile, nonostante l'Unione sia in netto ritardo sulla tabella di marcia.

3.2 L'esperienza statunitense dell'approccio tiered

Non sarebbe stato inopportuno inserire il "caso" degli Stati Uniti, e della loro ottima riuscita dell'implementazione di un approccio normativo proporzionale, già nell'ambito del precedente paragrafo, in cui si sono delineate le caratteristiche del sistema brasiliano. Orbene, la scelta di dedicare un paragrafo a sé stante al tema in questione è dettata dalla primaria importanza che l'industria bancaria statunitense ricopre nella presente trattazione. Gli Stati Uniti, infatti, sono a tutti gli effetti i pionieri della proporzionalità

applicata agli istituti creditizi: proprio sulla base della grande “biodiversità” bancaria presente nel territorio americano, dove coesistono le *Global Systemically Important Institutions* e le piccole banche con meno di 500 milioni di dollari di attivo, i regolatori statunitensi hanno scelto di *non* applicare le stesse norme a tutti gli istituti, seguendo un’impostazione ragionata e con solide basi giuridico-economiche.

In totale contrapposizione, qualora si volesse riassumere con una sola parola quanto visto sull’approccio *One-size-fits-all* ed il conseguente *level playing field* di stampo unionale, quella parola sarebbe senza dubbio “dogma”. Il dogma, per definizione, costituisce un «*principio fondamentale, verità universale e indiscutibile o affermata come tale*»³³⁶. Se, alla fine degli anni Ottanta, le considerazioni sul quale si fondava la legittimità dell’approccio *One-size-fits-all* potevano avere un fondamento logico, ad oggi questo principio, pur non essendo né fondamentale, né indiscutibile, rimane in ogni caso affermato come tale; infatti, sebbene i dati e la situazione economico-finanziaria dell’Unione suggeriscano che l’impostazione in questione sia ormai ampiamente superata, gli atti normativi di recente costituzione sono comunque pensati seguendo questo approccio, seppure qualche piccolo miglioramento si stia lentamente materializzando³³⁷. In risposta alla recente crisi finanziaria, non solo in Europa si è mantenuto questo approccio, ma si è anche spinto verso un’armonizzazione che si potrebbe definire “totale”. Non tutte le giurisdizioni hanno reagito a tale evento nella medesima maniera. Invero, negli Stati Uniti si è presa una scelta che si pone in estrema antitesi rispetto a quanto visto nell’Unione: non un approccio unificato, bensì “a strati”. L’approccio *tiered* americano non pone le sue radici, rispetto alla controparte europea, negli accordi di Basilea I: esso è infatti di più recente genesi, in quanto rappresenta il *modus* regolamentare col quale gli Stati Uniti hanno deciso di fronteggiare gli effetti nefasti della grande crisi, per cui esso permea il settore bancario statunitense da un breve lasso di tempo. Logicamente gli USA non hanno risposto alla crisi solo in questo modo: a sostegno delle banche in difficoltà il governo ha infatti provveduto ad emanare una serie

³³⁶ Definizione fornita dal sito www.treccani.it.

³³⁷ In questo senso, con la piena entrata in vigore del “nuovo pacchetto bancario”, e più precisamente del regolamento 876/2019/UE, - che si applicherà in generale a partire dal 28 giugno 2021 – è previsto sia un rafforzamento del principio di proporzionalità, sia la creazione di una nuova categoria, ossia quella dell’“ente piccolo e non complesso”. Anticipando quanto si vedrà nel par. 3.3, i gruppi bancari cooperativi non rientrano nella definizione di questa fattispecie, nonostante, naturalmente, le singole BCC siano incluse invece nella sua portata; essendo però queste degli enti aderenti ad un gruppo *significant*, gli oneri e gli onori spettanti agli enti piccoli e non complessi non ricadono nella loro sfera.

di interventi normativi al fine di arginare e limitare quanto più possibile i gravi problemi finanziari creatisi³³⁸.

Compiendo un passo indietro, è da constatare come, prima della crisi, le regole stabilite con gli accordi di Basilea I e Basilea II – ad esclusione del noto rapporto di vigilanza superiore o uguale all'8% dell'attivo ponderato per il rischio - non si sono mai applicate ad una particolare categoria di banche: le “*Community banks*”, cd. “CB” ossia l'omologo statunitense delle banche di credito cooperativo.

Dette banche condividono infatti tantissimi aspetti con le BCC, in quanto le «*community banks focus on providing traditional banking services in their local communities. They obtain most of their core deposits locally and make many of their loans to local businesses*»³³⁹: quanto riportato è senza dubbio associabile al principio del localismo sancito dalla “Carta dei Valori del Credito cooperativo”. Un'altra importante analogia risiede nel fatto che, al pari delle BCC italiane, le decisioni sulle concessioni dei prestiti, ed in generale sull'erogazione dei servizi, si basano sulla *soft information*³⁴⁰: «*community banks tend to base credit decisions on local knowledge and nonstandard data obtained through long-term relationships and are less likely to rely on the models-based underwriting used by larger banks*». Per ultimo, si segnala anche la presenza del principio del mutualismo, considerate che le «*community banks are also more likely to be privately owned and locally controlled than larger banks. Even when community banks have public shares, they are usually not traded on the major exchanges*»; ciò ovviamente è possibile per via della piccola dimensione, dal momento che «*the larger the institution, [...] the more difficult it is to manage relationships at a personal level*».

³³⁸ Si ricorda, tra i più importanti, il “*Troubled Asset Relief Program*”, cd, “TARP”, il “*Recovery Act*” e il “*Small Business Jobs Act*”. In argomento, si v., rispettivamente, WEBEL, *Troubled Asset Relief Program (TARP): Implementation and Status, Report for Congress*, 2013; FENECH, *La sfida di Obama per l'istruzione durante la grande recessione del 2007: l'America Recovery and Reinvestment Act e lo State Fiscal Stabilization Fund*, in *Economia e lavoro*, 2012, p. 33 ss; CAPUANO, *Lo Small Business Act e l'utilizzo del Contratto di rete per uscire dalla crisi*, in *Economia e diritto del terziario*, 2014, p. 29 ss.

³³⁹ La presente e le successive definizioni sono riportate in FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *Community Banking Study*, 2012.

³⁴⁰ Mentre la *hard information*, tipica delle banche di grandi dimensioni, si basa su informazioni tecnico-quantitative, come informazioni di bilancio, condizioni economiche e tassi di restituzione, la *soft information* «*si compone di conoscenza soggettiva accumulata nel tempo nel corso di ripetute interazioni tra gli imprenditori e i funzionari della banca. L'informazione che si produce all'interno di queste relazioni non è sempre codificabile*». Così, ALESSANDRINI e PAPI, *Banche locali e piccole imprese dopo la crisi tra nuove regole e innovazioni digitali*, cit., p. 12.

Per quanto riguarda invece le altre banche di minori dimensioni, denominate in maniera generica “*small medium banks*”, cd. “SMB”, il rafforzamento dei mezzi propri a seguito dell’introduzione degli accordi di Basilea è avvenuto attraverso modalità semplificate, che hanno avuto l’effetto di alleggerire la complessità – non elevata, a dire il vero – degli standard indicati dagli accordi³⁴¹.

Si può dedurre già da queste prime informazioni che, nonostante l’approccio *tiered* sia stato creato a seguito – ed in risposta – alla grande crisi finanziaria, negli Stati Uniti non si sono mai applicate le stesse regole a tutti gli operatori bancari, per cui, anche se tacitamente ed in maniera grezza³⁴², è sempre stato applicato il principio di proporzionalità normativa. L’approccio *tiered* ha semplicemente legittimato tale impostazione, dandole un’identità chiara ed una struttura definita.

Entrando nel vivo della questione, l’approccio regolamentare di tipo *tiered* è stato introdotto dal “*Dodd – Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*”³⁴³, cd. *Dodd – Frank Act*, il quale è stato promulgato il 21 luglio 2010 da parte dell’ex Presidente Barack Obama³⁴⁴. Attraverso questo atto di riforma il governo americano si impose come scopo principale quello di rafforzare la stabilità economica del Paese, facendo leva su uno schema volto a aumentare l’affidabilità e la trasparenza del sistema finanziario

³⁴¹ Cfr. sul punto MASERA, *Community banks e banche del territorio: si può colmare lo iato sui due lati dell’Atlantico?*, Roma, 2019, p. 34.

³⁴² Grezza poiché non era ancora realmente riconosciuto e normato a dovere. Di fatto, benché alle *community banks* fossero riservate particolari esenzioni, alle *small banks*, al contrario, le regole di Basilea venivano comunque applicate, seppur in forma semplificata. È solo con la crisi che si affermò realmente un’impostazione *tiered*: sul punto, l’ex governatore della *Federal Reserve System* Tarullo, affermò infatti che «*the unitary approach of the pre-crisis period has been abandoned*», aggiungendo che una riforma era necessaria poiché era altrettanto necessario creare «*different categories of banking organizations—largely, but not exclusively, on the basis of total assets—to which different regulatory requirements are to apply*». Tale esigenza era sentita sulla base del fatto che, come spesso richiamato nel secondo capitolo, «*the risks banks may differ by size, [and] the regulation those banks face should also differ*»: le *community banks*, quindi, sono state esonerate perché «*[they] will suffer the fallout from systemic problems, [but] are unlikely to cause such problems, [and so] their regulation should reflect their lower level of risk relative to large banks*». Cfr. TARULLO, *Rethinking the Aims of Prudential Regulation*, *Reserve Bank of Chicago Bank Structure Conference*, 8 maggio 2014, consultabile integralmente all’indirizzo *Rethinking the Aims of Prudential Regulation (federalreserve.gov)*.

³⁴³ Consultabile all’indirizzo *PUBL203.PS (govinfo.gov)*.

³⁴⁴ Sulle caratteristiche dell’intervento di riforma, si rinvia, *ex multis*, LUDWIG, *Assessment of Dodd Frank Financial Regulatory Reform: Strengths, Challenges, and Opportunities for a strong regulatory system*, in *Yale Journal on Regulation*, 2016; MARTINO, *Basilea 3 e Dodd-Frank. Meglio troppo prudenti che non prudenti affatto*, in *Valori*, 2013, p. 73 ss; SCHOENBAUM, *The regulatory response to the financial crisis in the United States: the Dodd-Frank Wall Street Reform and consumer protection act*, in *Il diritto dell’economia*, 2012, p. 209 ss.

statunitense; inoltre, venne considerata di primaria importanza l'esigenza di porre fine agli effetti nocivi generati dalle operazioni, dettate dal *moral hazard*, delle cd. “*too big to fail banks*”³⁴⁵.

L'atto di riforma prevede tre *set* di regole, che dettano particolari esenzioni e regole proporzionate alla natura dei soggetti verso i quali si riferiscono, per far sì che gli enti bancari, in particolar modo quelli di più modeste dimensioni, sostengano i minori costi di *compliance* possibili. Senza entrare in dettagli superflui ai fini della tesi, si può constatare che già nella sua struttura, l'atto di riforma in questione sancisce regole che non operano *erga omnes*, e nei casi in cui ciò invece accade, non impone disposizioni che pongono in seria difficoltà gli enti di minore dimensione. In ogni caso, l'introduzione del *Dodd – Frank Act* rileva poiché è proprio grazie alla sua entrata in vigore che negli Stati Uniti si è proceduto ad una originale rivisitazione degli accordi di Basilea III, attraverso l'ormai nota introduzione del *tiered approach*.

La più importante differenza tra l'approccio *One-size-fits-all* europeo e quello *tiered* di stampo americano, da cui discendono tutte le altre implicazioni, risiede nel diverso modo di categorizzare le banche disseminate sul territorio. Mentre nell'Unione il settore bancario si divide in due sole classi, ossia le *significant* e *less significant banks*, sulla base dei criteri sanciti dall'art. 6, co. 4, del regolamento 1024/2013/UE, negli Stati Uniti esistono ben sette distinte micro-categorie, raggruppate in due macro-categorie. Il criterio di ripartizione, nel caso degli USA, fa riferimento in maniera preponderante alla sola dimensione.

Più nello specifico, gli unici due elementi di valutazione che rilevano ai fini della classificazione sono il totale dell'attivo³⁴⁶, a livello consolidato, o la significatività delle

³⁴⁵ Sulle *too big to fail banks* e il loro ruolo all'interno della crisi, si v. CORTESI, *Il Dodd Frank Act. Obiettivi generali e prospettive future*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2013, p. 6 ss; CUCUCCIO, *Interventi contro il 'too big to fail': a Seul con l'obiettivo di sconfiggere il 'moral hazard*, in *Il Giornale della Banca e della Finanza*, 2010, p. 12 ss; SCHERER, *A perplexed economist confronts 'Too Big to Fail'*, in *European Journal of Comparative Economics*, 2010, p. 267 ss.

³⁴⁶ Nonostante l'approccio statunitense sia di natura proporzionale, non mancano i commenti critici nei confronti dell'egemonia che riveste la dimensione della banca nell'ambito della valutazione prudenziale. Sul tema, infatti, «*some commenters argued that the proposals placed too much reliance on size for determining the prudential standards applicable to large banking organizations. These commenters generally criticized the size indicator as not sufficiently risk sensitive and a poor measure of systemic and safety and soundness risk, and suggested using risk-weighted assets [...] rather than total consolidated assets [...]*». Logicamente la posizione predominante è invece quella a favore della “taglia” come elemento valutativo di maggiore importanza, dal momento che la maggioranza della dottrina statunitense «*recommended placing*

attività transfrontaliere: mentre il primo criterio, - che sarà delineato a breve - è di natura variabile, il secondo sancisce che sono considerate “*bank with enhanced prudential standards*” le banche che hanno un *business* transfrontaliero per un valore maggiore di 75 miliardi di dollari³⁴⁷.

In sostanza, Gli Stati Uniti hanno optato per un assetto completamente opposto rispetto a quello eurounionale: meno criteri di “significatività” – due contro i cinque europei – e più categorie – sette contro le sole due del nostro continente. Addentrandoci nella materia, occorre innanzitutto delineare le caratteristiche delle due macrocategorie. Ebbene, anche nel caso degli Stati Uniti è prevista una soglia dimensionale precisa, che opera un netto *cut-off* fra “*small banks*” e “*banks with enhanced prudential standards*”, ossia le banche *significant* statunitensi: mentre nell’Unione essa ammonta a 30 miliardi di euro di attivo complessivo, negli USA essa è di 100 miliardi di dollari³⁴⁸. L’enorme differenza tra le

additional emphasis on size for purposes of tailoring prudential standards, and expressed the view that the size indicator is less susceptible to manipulation through temporary adjustments at the end of a reporting period as compared to the other risk-based indicators». Cfr. FEDERAL RESERVE SYSTEM, *Prudential Standards for Large Bank Holding Companies, Savings and Loan Holding Companies, and Foreign Banking Organizations*, 11 gennaio 2019, p. 7. Non appare inopportuno affermare che *in medio stat virtus*: entrambe le posizioni hanno sicuramente un fondamento, e non considerano che esse costituiscono i due lati di una stessa medaglia. La dimensione è infatti indubbiamente presa in eccessiva considerazione se le soglie che la qualificano sono mal calibrate, come nel caso dell’Unione, ma qualora queste siano tarate nella maniera corretta, non è sbagliato affidarsi a tale parametro. D’altronde, non bisogna nemmeno commettere l’errore di dare un’eccessiva importanza a tale criterio, poiché altrimenti, come nel caso delle BCC, si commetterebbero dei passi falsi sulla base della mancata valutazione soggettiva degli enti vigilati. Il detto latino, in questo caso, vorrebbe di conseguenza che la dimensione fosse considerata in maniera meno “dogmatica” dai regolatori.

³⁴⁷ Di fatto, analizzando le attività *cross-border* delle banche di grandi dimensioni in USA, si ricava che solamente cinque di loro sono considerate tali *anche* per il superamento della “soglia transfrontaliera”, ovvero *JP Morgan Chase & Co., Bank of America Corporation, Citigroup, Bank of New York Mellon Corporation e State Street Corporation*. Si v. *FRB: Large Commercial Banks-- December 31, 2020 (federalreserve.gov)*. È interessante il fatto che la terza banca più grande degli Stati Uniti per attivo consolidato, ossia *Wells Fargo & Co.*, non superi la soglia delle attività *cross-border*, dal momento che il valore dei suoi affari oltre i confini ammontano a 38,891 miliardi di dollari: non a caso, essa è la banca americana con più filiali presenti nel territorio statunitense (5400), mentre dispone di sole undici filiali estere. Cfr. *Notice of Annual Meeting and Proxy Statement (wellsfargomedia.com)*, p. 3.

³⁴⁸ A distanza di otto anni dall’entrata in vigore del *Dodd – Franck Act*, nel tentativo di instaurare un regime ancor più proporzionato, il Congresso americano approvò, il 24 maggio 2018, un nuovo atto, ossia l’“*Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act*” (consultabile al sito di seguito: *PUBLI74.PS (congress.gov)*): tra le innovazioni apportate, all’interno del settore bancario, si evidenzia su tutte quella relativa all’innalzamento, da 50 miliardi a 100 miliardi di dollari di attivo totale, della soglia a partire dal quale le banche sono sottoposte agli “*Enhanced prudential standards*”. Cfr. sec. 401, Title IV, Public Law 115-174. La promulgazione dell’atto ha un significato determinante: i regolatori statunitensi si sono infatti resi conto che l’ormai accresciuta dimensione delle banche non era più coerente con gli *standard*

due soglie non deve sorprendere, in quanto risulta in linea con i due modi di intendere la regolamentazione nelle due giurisdizioni.

Invero, in virtù dei risultati ottenuti attraverso una disamina effettuata da chi scrive sui due settori bancari *de quo*, emergono degli elementi molto interessanti. Sulla base di una comparazione tra le cinquanta banche più grandi – in termini di totale attivo consolidato – degli Stati Uniti³⁴⁹ e dell’Unione europea³⁵⁰, emerge, *in primis*, il fatto che le banche europee sono *in media* più grandi di quelle americane: 607 miliardi di euro di attivo per le prime, contro i 318 miliardi di dollari per le seconde³⁵¹. Naturalmente questo dato ha poco senso se non inquadrato nel modo corretto.

Occorre infatti fare un ragionamento in proposito. Rispetto alla soglia dimensionale prevista, la media europea supera la sua soglia, in valore assoluto, di ben 577 miliardi di euro, mentre, la controparte americana, la oltrepassa di “soli” 218 miliardi di dollari. Ciò significa che, sempre *in media*, le banche europee sono inserite nell’ambito delle *significant banks* con una facilità estremamente più ampia rispetto alle banche americane, e ciò in ragione di due concause: soglia dimensionale minima molto più bassa, ed attivo totale medio assai più cospicuo.

Diretta conseguenza di questo impianto è che il numero di *significant banks* europee è considerevolmente più elevato delle *banks with enhanced prudential standards*: ben 115³⁵² contro le 31³⁵³ americane. La differenza sussiste sia in valore assoluto che in valore relativo: mentre, nell’Unione, le 115 banche *significant* rappresentano il 2,66% del totale

precedentemente formulati. Il fatto, quindi, di aver optato per un innalzamento della soglia dimensionale, costituisce un esempio di come negli USA sia presente una regolamentazione flessibile e che si adatta ai rinnovamenti del sistema bancario in maniera abbastanza celere. Nell’ambito dell’argomento della tesi, al contrario, si nota come invece nell’Unione le banche siano in qualche modo “frenate” da una regolamentazione non sempre al passo con la loro evoluzione. In ogni caso, a difesa dell’Unione, non ci si può di certo dimenticare che mentre gli Stati Uniti sono una repubblica federale, l’Unione europea è invece un’organizzazione internazionale: le due configurazioni politiche rivestono indubbiamente un peso importante nel modo in cui la regolamentazione agisce, e di certo la sfida unionale è assai più ardua.

³⁴⁹ Dati ricavati da *FRB: Large Commercial Banks-- December 31, 2020 (federalreserve.gov)*.

³⁵⁰ Cfr. *Europe's 50 largest banks by assets, 2020 | S&P Global Market Intelligence*.

³⁵¹ Valori ottenuti tramite la semplice media aritmetica degli attivi consolidati delle cinquanta banche formanti il campione preso in considerazione.

³⁵² Si v. *List of supervised entities January 2021 (europa.eu)*, p. 1.

³⁵³ Si v. nuovamente *Europe's 50 largest banks by assets, 2020 | S&P Global Market Intelligence*: la trentaduesima banca più grande degli USA, ossia la “*Bank of the West*”, non è considerata una *big bank* poiché dotata di un attivo di 96,058 miliardi di dollari, e poiché l’ammontare delle sue attività cross-border non supera i 75 miliardi di dollari. Tutte le restanti banche non sono considerate *big* per la medesima motivazione.

delle banche operanti³⁵⁴, le 31 banche statunitensi costituiscono invece il solo 0,61% degli enti bancari³⁵⁵. Se da un lato la soglia dimensionale più bassa fa sì che un maggior numero di banche possa rientrare nella sfera delle *significant banks*, dall'altra anche i requisiti predisposti giocano un ruolo fondamentale: essere inseriti nell'ambito *significant* è estremamente più semplice rispetto all'essere sottoposti agli *enhanced prudential standards*, dal momento che in Europa esistono molti più elementi che determinano la significatività^{356 357}.

La macro-categoria delle *banks with enhanced prudential standards* è a sua volta suddivisa in ben quattro microcategorie. Lo schema previsto dai regolatori prevede che più la banca è grande, a livello dimensionale, e più le regole a cui essa deve attenersi sono intense^{358 359}, in linea con una corretta applicazione del principio di proporzionalità.

³⁵⁴ Al 21 febbraio 2021, le banche operative nell'Unione ammontano a 4316, cfr. *Selected euro area statistics and national breakdowns* (europa.eu).

³⁵⁵ Al 23 febbraio 2021, il numero complessivo delle banche statunitensi è di 5001, cfr. *FDIC: PR-12-2021 2/23/2021*.

³⁵⁶ Per quanto l'utilizzo del criterio dimensionale sia oggettivamente insufficiente se preso singolarmente, esso ha sicuramente il pregio di costituire un dato univoco e certo. Seppur è proprio per effetto della sua portata che i gruppi bancari cooperativi sono considerati *significant*, esso comunque, in generale, riesce ad individuare efficacemente gli enti significativi unionali. A parere di chi scrive, sono due gli interventi principali che i regolatori dovrebbero effettuare in merito: il primo consiste in una riqualificazione qualitativa del criterio dimensionale, in maniera tale da renderlo *uno* degli elementi di valutazione, e non il primo e più importante. Ogni criterio dovrebbe avere un peso specifico, e solo sulla base della posizione di un ente rispetto ad ogni criterio previsto, si dovrebbe procedere con l'assegnazione della categoria di appartenenza. Inoltre, la soglia dimensionale dovrebbe essere rivista verso l'alto sulla base dell'accresciuta, ed ormai strabordante, dimensione degli enti bancari, prendendo spunto da quanto visto negli Stati Uniti, a proposito del "*Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act*" di recente attuazione.

³⁵⁷ Ragionando per assurdo, ed assumendo che in Europa operasse unicamente il criterio dimensionale, le banche *significant* sarebbero solo 85, quindi esattamente 30 banche in meno rispetto all'impianto odierno. Se, spingendoci oltre, in Europa operasse il requisito dimensionale statunitense, le banche *significant* sarebbero addirittura soltanto 33, un numero in linea con quanto visto negli USA. In particolare, mentre il gruppo Iccrea sarebbe ancora considerato *significant*, sulla base del criterio statunitense, Cassa Centrale banca sarebbe invece valutata come *less significant bank*, avendo un attivo complessivo pari a 82,707 miliardi di euro (cfr. *CCB_Bilancio_Semestrale_2020.pdf* (cassacentrale.it), p. 116).

³⁵⁸ Sul punto, cfr. TARULLO, *Application of Enhanced Prudential Standards to Bank Holding Companies*, Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, 19 marzo 2015, asserisce esattamente che «*the Dodd-Frank Act explicitly broke [...] traditional approach by creating prudential requirements that vary with the size or systemic importance of banking organizations*», e che «*the requirement [of] these enhanced standards increase in stringency depending on the size, interconnectedness, role in credit intermediation*».

³⁵⁹ Uno schema valido e riassuntivo degli *enhanced prudential requirements for Large Banks* è consultabile in CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Enhanced Prudential Regulation of Large Banks*, 2019, p. 19, al sito di seguito: *Enhanced Prudential Regulation of Large Banks* (fas.org).

Partendo dal limite inferiore, alla “*Category IV*” appartengono le banche con un attivo consolidato uguale o superiore a 100 miliardi di dollari, ma inferiore alla soglia dei 250 miliardi di dollari; naturalmente ad esse non viene applicato il secondo criterio, poiché è assai inverosimile che una banca con un attivo di questa portata abbia attività transfrontaliere superiori a 75 miliardi di euro³⁶⁰. Il *Board of Governors*³⁶¹ ha deciso di classificare queste banche come *big banks* poiché, a parere dei regolatori, i 100 miliardi di attivo rappresentano un valore che attribuisce alla banca lo *status* di banca a rischio sistemico nel sistema bancario statunitense³⁶². Invero, questi enti sono indubbiamente più complessi rispetto alle *small and medium banks*, e conducono degli affari di notevole importanza economica; ciononostante, essi non sono valutati ad *alto* rischio sistemico come le categorie più alte.

Sebbene siano *big banks*, le banche appartenenti alla *category IV* godono infatti di alcune esenzioni e di “sgravi” normativi rispetto alle consorelle di più grandi dimensioni. Gli esempi che si potrebbero riportare riferire sono innumerevoli, per cui si citano solo alcuni casi esplicativi. Gli *stress test* condotti dalla *Federal Reserve System*³⁶³ sono su base biennale³⁶⁴, e unicamente di stampo quantitativo: le banche appartenenti alle categorie

³⁶⁰ Nel caso limite di una banca con 250 miliardi di attivo complessivo, le attività transfrontaliere corrisponderebbero al 30% dell’attivo totale, mentre nel caso di una banca con 100 miliardi di attivo, la percentuale si alzerebbe al 75%, dato fortemente irrealistico. Di fatto, analizzando il comparto della *category IV*, che comprende 19 banche, nessuna di queste ha attività *cross-border* che superano il valore soglia. La banca che più si avvicina a questo valore è la *Nothern Trust Corporation*, con 55,9 miliardi di dollari di attività di questa tipologia, che però rappresenta un valore ampiamente fuori media. Questa, infatti, è di 6,5 miliardi, seppur ben 14 di queste 19 banche abbiano esattamente zero dollari in attività transfrontaliere: come ovvio, nessuna di esse ha infatti nemmeno una filiale estera.

³⁶¹ Il *board* è l’istituzione preposta alla classificazione degli enti bancari significativi, ai sensi del Sec. 165, Subtitle C, Public Law 111-203.

³⁶² Si v. sul punto FEDERAL RESERVE SYSTEM, *op. cit.*, p. 16: «*the failure of one or more banking organizations subject to Category IV standards could have a more significant negative effect on economic growth and employment relative to the failure or distress of smaller banking organizations*».

³⁶³ La Banca centrale degli Stati Uniti è responsabile dell’applicazione degli *enhanced prudential standards* nei confronti delle *big banks*. Cfr. Title I, Public Law 111-203.

³⁶⁴ Alcuni commentatori hanno criticato tale impostazione, poiché a parer loro «*it would allow [...] to take on additional risk during off-cycle years, and limit the public and market’s ability to assess systemic risk*». Altri, addirittura, hanno sostenuto al contrario che «*stress testing requirements are not justified for banking organizations subject to Category IV standards in view of the significant costs and burden associated with such requirements*». Cfr. FEDERAL RESERVE SYSTEM, *op. cit.*, p. 21. Da notare come negli Stati Uniti si discuta sul fatto che banche con oltre 100 miliardi di dollari di attivo possano essere escluse dal raggio d’azione degli *stress test* poiché questi potrebbero risultare eccessivamente onerosi: un paradosso se si pensa alla situazione eurounionale, in cui il problema non si pone per le banche con 30 miliardi di euro di attivo.

più alte sono *a contrariis* sottoposte a *stress test* con cadenza annuale, di matrice qualitativa e quantitativa. I requisiti sul capitale richiesti alle banche in parola sono inferiori rispetto alle banche delle altre categorie: 18 per le prime, 24 per le banche di maggiori dimensioni. Importanti indicatori come il *Liquidity Coverage Ratio*, il *Net Stable Funding Ratio*, il *Single Counterparty Credit Limit*, non sono presi in considerazione nella valutazione prudenziale di detti enti, mentre, man mano che si scalano le categorie, essi assumono una valenza sempre più importante.

Proseguendo, la “*Category III*” fa riferimento alle banche con attivo complessivo superiore a 250 miliardi di dollari, ma inferiore a 700 miliardi; in alternativa, esse devono avere attività *cross-border* per un valore pari o superiore a 75 miliardi di dollari. Gli enti creditizi appartenenti a questa categoria sono otto, e ben due di questi – ossia *State Street Corporation* e *Bank of New York Mellon Corporation* – appartengono a questa classe a causa del superamento della seconda soglia. Gli *stress test*, come detto, sono svolti su base annuale, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo. La valutazione prudenziale tiene conto degli indicatori sopra richiamati, sebbene in maniera “*less stringent*”³⁶⁵.

Nel secondo gradino del podio risiede la “*Category II*”, la quale comprende gli enti creditizi con attivo consolidato pari o superiore a 700 miliardi di dollari, o che superano la nota soglia delle attività *cross-border*. Il limite superiore dell’attivo consolidato non è specificato, in quanto lo schema prevede semplicemente che le banche considerate appartenenti alla *category II* non siano dei *Global Systemically Important Institution*, i quali rispondono a diversi criteri. Più precisamente, la legge statunitense ammette che banche della *category II* possano avere un attivo consolidato superiore a quello appartenente alle banche internazionali a rilevanza sistemica: questo perché, come ripetuto spesso, la dimensione *non* è né l’unico, né il più importante elemento in relazione al rischio sistemico che una banca può contribuire a generare. Negli USA è quindi ampiamente accettato l’assunto per cui l’attivo costituisce sicuramente un elemento di rilievo, ma non il più importante.

³⁶⁵ La disamina dei numerosissimi requisiti e delle operazioni di vigilanza non è possibile per ragioni di chiarezza e soprattutto compattezza espositiva, in quanto si sfocerebbe in dettagli tecnici che non rilevano ai fini della tesi. Qualora il lettore volesse entrare nel dettaglio, si rimanda nuovamente a FEDERAL RESERVE SYSTEM, *op. cit.*, pp. 4-31. Ciò che deve emergere dall’analisi sul sistema americano è come il *tailoring* e la sua corretta strutturazione siano uno dei punti chiave per la risoluzione del problema di classificazione dei gruppi bancari cooperativi.

Di fatto, i requisiti che una banca deve soddisfare per essere considerata una *Global Systemically Important Institution*, e quindi una banca di classe I, non sono gli stessi che vengono richiesti per le categorie inferiori³⁶⁶. Brevemente, gli indicatori presi in considerazione per la classificazione di detti enti tengono conto delle esternalità negative che la banca può creare, contemplanò molteplici aspetti della rilevanza sistemica, e rappresentano un approccio più robusto rispetto a quanto visto sia per le altre *category*, sia per la classificazione di significatività unionale³⁶⁷. Questi indicatori sono: l'operatività internazionale, che si esplica nell'ammontare delle attività e passività estere, la dimensione, intesa come grado di esposizione totale nei confronti del sistema finanziario generale, e non attraverso l'accezione comune relativa all'attivo consolidato³⁶⁸; figura come elemento determinante della dimensione anche la capitalizzazione di borsa. Il terzo indicatore riguarda l'interconnessione con le altre banche e società finanziarie. Il quarto, ovvero la sostituibilità come operatore di mercato e fornitore di servizi, considera quanto è importante il ruolo di una banca in un determinato ambito – ad es. sistemi di pagamento, fornitore di servizi per l'infrastruttura di base del mercato – e quindi quanto danno potrebbe creare un suo fallimento in questo senso. Per ultimo, la complessità che caratterizza una banca: di fatto, la complessità di una ente è direttamente proporzionale ai costi ed ai tempi necessari per risolvere eventuali crisi che potrebbero sorgere in capo ad esso.

Si evince che non è presente nessun riferimento al totale dell'attivo, al rapporto di questo con il PIL nazionale, né a nessun altro parametro che è stato visto fino a questo punto della trattazione. Da notare che i cinque macro-requisiti – suddivisi in ulteriori dodici requisiti minori – sono costituiti per il 60% da elementi che valutano quanto la banca sia

³⁶⁶ Cfr., per una analisi completa del tema, FEDERAL RESERVE SYSTEM, *Regulatory Capital Rules: Implementation of Risk-Based Capital Surcharges for Global Systemically Important Bank Holding Companies*, 2015, consultabile al sito: [2015-18702.pdf \(govinfo.gov\)](#).

³⁶⁷ Si v. COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Banche di rilevanza sistemica globale: metodologia di valutazione e requisito addizionale di assorbimento delle perdite*, 2011, p. 4 ss. Il Comitato afferma con convinzione che la rilevanza sistemica globale di un istituto bancario vada misurata in base all'impatto che il suo possibile fallimento potrebbe avere sul sistema finanziario internazionale e sull'economia più in generale, piuttosto che in base al rischio che tale fallimento si verifichi. Questo modo di guardare al sistema bancario rappresenta un'ulteriore riprova di come, in ambito regolamentare, ormai si sia giunti ad un approccio prettamente macroprudenziale, che reputa il fallimento di una banca non un fallimento del sistema, ma un evento naturale, *lato sensu*, che può accadere.

³⁶⁸ Cfr. per una migliore comprensione COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Basilea 3 – Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari*, 2010, pp. 67-68.

collegata e correlata con il sistema bancario globale. La vera significatività di un istituto, quindi, sopra un certo livello, è data unicamente da questi parametri: l'attivo diventa un elemento che perde di valore. Ognuno di questi parametri, nel processo di classificazione dell'ente, ha un peso relativo del 20%: solo dall'analisi combinata di questi si può pervenire ad una classificazione corretta³⁶⁹. Naturalmente le banche appartenenti alla *category I* sono sottoposte ai requisiti più stringenti ed agli *stress test* più onerosi previsti dalla legge³⁷⁰.

Da quanto brevemente delineato sulle banche maggiori, si percepisce che l'interesse per il principio di proporzionalità non si estrinseca solo nel rispetto di una corretta regolamentazione e vigilanza per le banche di minori dimensioni, ma anche per quelle più robuste e capaci di fronteggiare le situazioni di crisi. Ciò significa che negli USA ogni tipo di banca gode dello stesso rispetto e della medesima tutela regolamentare: ecco cosa si intende quando si parla di salvaguardia della “biodiversità” bancaria.

Spostandoci verso la macro-categoria delle *small and medium banks*, ossia quella comprendente le banche con attivo consolidato inferiore ai 100 miliardi di dollari, si ricorda che la stessa è suddivisa in tre distinte categorie³⁷¹. All'interno della prima, figurano le banche con attivo compreso tra i 10 ed i 100 miliardi di attivo, definite “*regional banks*”. Sotto tale soglia, si trovano le banche citate in apertura, ossia le “*community banks*”, suddivise a loro volta in altre due sottoclassi, ossia le “*community banks*” che si potrebbero definire “ordinarie”, con attivo compreso tra i 3 e i 10 miliardi di dollari, ed infine le “*small community banks*”, le quali possiedono un attivo inferiore

³⁶⁹ Se è consentito avanzare una proposta interpretativa, tale impostazione potrebbe essere ampliata ad ogni ambito, ed i regolatori dovrebbero tenere conto di questa opportunità. Gli accordi di Basilea, per loro natura, *dovrebbero* essere considerati alla stregua di una direttiva europea: carattere obbligatorio, ma flessibilità nei modi con i quali si intende raggiungere i risultati e gli obiettivi previsti. Essi invece, nell'ambito di cui tratta la tesi, vengono notevolmente trascurati. Sebbene gli accordi sanciscano che questo tipo di schema sia applicabile unicamente al fine di indentificare un *Global Systemically Important Institution*, in realtà, a parere di chi scrive, l'impostazione e la struttura di base costituente lo schema è adatta all'individuazione di ogni tipo di categoria bancaria, naturalmente solo dopo un'attenta identificazione dei parametri che rilevano per ogni determinato *cluster*. Con riguardo ai gruppi bancari cooperativi, ad esempio, se l'aspetto dimensionale contasse solamente per il 20%, come nel caso *qui* riportato, probabilmente esso non avrebbe la forza necessaria per far sì che la classificazione di detti enti si sposti verso l'ambito *significant*. Si tornerà sul punto, in maniera più approfondita, nel successivo paragrafo.

³⁷⁰ Le misure prudenziali per le *Global Systemically Important Institution* sono definite integralmente in FEDERAL RESERVE SYSTEM, *op. ult. cit.*, p. 13 ss.

³⁷¹ Cfr. FEDERAL RESERVE SYSTEM, *SR 19-4 / CA 19-3: Supervisory Rating System for Holding Companies with Total Consolidated Assets Less Than \$100 billion*, 2019.

ai 3 miliardi di euro. Queste ultime due categorie rappresentano la maggioranza assoluta delle banche statunitensi, essendo ben 4750³⁷², ovvero il 95% del totale del settore. Tali banche «*are not subject to consolidated leverage or risk-based capital requirements*» e non sono nemmeno soggette agli *stress test*.

Già solo questi pochi elementi sono sufficienti per constatare che tutti e cinque i pilastri della proporzionalità sono rispettati: con l'esclusione di tali importanti oneri regolamentari, i regolatori hanno raggiunto il *break-even point* normativo sancito dai due primi pilastri. Da ciò, deriva che i costi di *compliance* sono sicuramente contenuti entro un limite "soportabile" per le banche in parola, e con ciò anche il terzo pilastro viene correttamente rispettato. Il quarto pilastro, ossia quello riguardante le differenze di trattamento, non necessita di reali spiegazioni in quanto non è fuori luogo asserire che la regolamentazione bancaria statunitense si configura come l'esempio lampante di come tale pilastro dovrebbe trovare estrinsecazione concreta. Il quinto ed ultimo pilastro, ovvero quello relativo alla *materiality*³⁷³, è ugualmente rispettato, ma l'esempio più esplicativo riguarda quanto visto sulle *Global Systemically Important Institutions*: esse costituiscono gli unici enti del territorio americano a dover rispettare le condizioni relative al livello minimo necessario di capacità totale di assorbimento delle perdite, ossia la *Total Loss Absorbing Capacity*, cd. "TLAC"^{374 375}, oltre ad essere i soli soggetti bancari a non

³⁷² Si v. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE COMMUNITY, *Community Banking Study*, 2020, p. 5. Lo studio comprende anche la disamina approfondita dell'assetto regolamentare delle *small banks* in questione.

³⁷³ Si ricorda che il presente pilastro è definito come «*la necessità che una particolare regolazione debba essere indirizzata ed applicata unicamente agli istituti che sono rilevanti rispetto ai fini che detta regolazione intende perseguire*». Cfr. par. 2.3.

³⁷⁴ La definizione puntuale di questo requisito è fornita dal *considerando 1* della direttiva 2019/879/UE: «*il TLAC ha l'obiettivo di assicurare che le banche a rilevanza sistemica globale [...] nel quadro dell'Unione, dispongano della capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione necessaria per aiutare a garantire che, durante una risoluzione e nella fase ad essa immediatamente successiva, tali enti possano continuare a svolgere le funzioni essenziali senza mettere a rischio i fondi dei contribuenti, ossia i fondi pubblici, o la stabilità finanziaria*».

³⁷⁵ Se negli Stati Uniti codesto requisito si applica solo alle banche a rilevanza sistemica, in Europa ormai si applica a tutte le banche *significant*, compresi, naturalmente, i gruppi bancari cooperativi. Si v. in merito REGGIO, *Significant o less significant? Questo è il problema*, cit., p. 10, il quale sottolinea come «*la nuova normativa europea in materia di risanamento e risoluzione delle banche accresce i requisiti per le banche classificate come significant, quindi anche per le banche di credito cooperativo, [come il requisito concernente la] capacità di assorbimento totale delle perdite (Tlac) – quest'ultimo previsto dal Financial stability board e dal G20 per le banche di rilevanza sistemica globale, ma dal 2019 esteso dall'Unione europea anche a banche e gruppi bancari di dimensioni molto più contenute*». Ancora una volta, mentre negli USA gli accordi di Basilea sono effettivamente rispettati, in Europa, sulla base di quanto visto, non si può affermare altrettanto.

godere di nessuna esenzione regolamentare *ad hoc*, come d'altronde è ovvio che sia. Il grado di onerosità regolamentare cui essi soggiacciono è però *ben* calibrato rispetto alla loro complessità, in quanto la regolamentazione loro applicata è proporzionata ed utile rispetto ai fini prudenziali che si intendono perseguire.

Lo stesso, in ogni caso, si potrebbe asserire anche per le altre categorie, specie quelle minori: i fini che le istituzioni intendono perseguire attraverso l'esonero di tutti – o quasi – i fardelli regolamentari riservati per le banche maggiori, sono logicamente diversi; su tutti, rilevano sicuramente il voler mantenere i costi fissi di *compliance* entro limiti più contenuti, ed il permettere alle banche in parola di poter operare senza eccessivi ostacoli.

Anche dal punto della vigilanza, le due realtà sono nettamente diverse: se il fine ultimo della vigilanza sugli enti rilevanti è, detto in parole povere, “quello di evitare che essi possano fallire”, - per quanto ormai stia scomparendo l'eccessiva tutela a favore delle “*too big to fail banks*” - nel caso delle *community banks* questo assunto non è contemplato poiché, data la loro *non* rilevanza sistemica, un eventuale fallimento non sarebbe pregiudizievole dell'interesse generale. Al contrario, è molto più logico e saggio creare un ecosistema regolamentare a loro congeniale che possa consentire di operare in maniera più efficiente: il lettore comprenderà naturalmente che, se una banca viene inserita in un contesto a lei congeniale, essa avrà anche meno probabilità di fallire, per cui, seppur indirettamente, i regolatori evitano che detti enti creditizi possano fallire semplicemente ponendoli nelle migliori condizioni possibili. Inoltre, sul punto, i meccanismi di liquidazione e di risoluzione sono estremamente diversi tra Europa e Stati Uniti. Nell'Unione, infatti, la BRRD prevede, per le *less significant banks*, l'intreccio di responsabilità fra autorità di vigilanza nazionali, autorità di risoluzione e del SSM³⁷⁶. Negli USA la situazione è ben diversa, in quanto per le banche non significative è previsto unicamente l'intervento della *Federal Deposit Insurance Corporation*, che agisce nelle

³⁷⁶ Questo descritto rappresenta lo schema unionale. All'interno dell'Unione, la figura dell'autorità di risoluzione nazionale può coincidere con quella dell'autorità di vigilanza nazionale: il disposto dell'art. 3, co. 3, della direttiva 2014/59/UE, indica infatti che «*possono essere autorità di risoluzione le banche centrali nazionali, i ministeri competenti ovvero altre autorità amministrative pubbliche o autorità cui sono conferiti poteri amministrativi pubblici. Gli Stati membri possono prevedere in via eccezionale che l'autorità di risoluzione sia l'autorità competente per la vigilanza ai fini del regolamento (UE) n. 575/2013 e della direttiva 2013/36/UE*». In Italia, la Banca d'Italia riveste, oltre al ruolo di autorità di vigilanza nazionale e di banca centrale, anche il ruolo di autorità di risoluzione nazionale per le banche *less significant*. Cfr. art. 3, co. 1, D. Lgs. 12 maggio 2015, n. 72: «*La Banca d'Italia è designata quale autorità nazionale di risoluzione, ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio*».

vesti di liquidatore – dotato di ampia autonomia di scelta tra le diverse forme di intervento - per il 97% delle banche americane, ossia la componente SMB del sistema bancario statunitense³⁷⁷.

La materia è assai complessa, e per affrontarla nel dettaglio non può certamente bastare un paragrafo: d'altronde l'intento, qui, non è mai stato quello di essere completamente esaustivi, bensì quello di far comprendere al lettore come sia possibile applicare il principio di proporzionalità. Gli Stati Uniti, di fatto, indicano la strada.

Chi scrive, tuttavia, vorrebbe rimarcare un dettaglio: la presente non si configura come un'ode totale agli USA. Il fatto che si valorizzi l'impianto *tiered* non significa che *tutta* la regolamentazione statunitense sia “migliore” rispetto a quella unionale. Ciò che si vuole comunicare è che, con riguardo al solo ambito caratterizzante la tesi, i regolatori americani hanno agito in maniera indubbiamente più virtuosa rispetto a quelli europei, ed è per questo che chi scrive sottolinea la necessità di abbandonare l'approccio *one-size-fits-all* a favore dell'approccio operante sull'altra sponda dell'Atlantico.

Nel successivo, e conclusivo paragrafo, verranno passate in rassegna tutte le possibili soluzioni al problema che ha ispirato la tesi: è possibile ristabilire, a livello regolamentare, la natura *less significant* delle BCC?

3.3 La bilancia delle possibili soluzioni: è possibile un futuro less significant per le BCC?

3.3.1 Modelli alternativi ad una riforma controversa: perché è imperativo cambiare rotta a livello nazionale

«Quando si lavora alla soluzione di un problema, fa sempre comodo sapere la risposta»³⁷⁸: il postulato n. 87 della celebre “*Legge di Murphy*” esprime e riassume con tono ironico quanto si potrebbe dire sulle plausibili soluzioni all'ormai annoso problema in capo alle BCC. Non costituisce in effetti un compito arduo individuare quali siano le

³⁷⁷ Si v. in tema MASERA, *Principi di proporzionalità e di bilanciamento Regole e supervisione delle imprese bancarie in Europa e negli Stati Uniti*, in *La declinazione del principio di proporzionalità in ambito bancario: problemi e prospettive*, atti del convegno dell'Università di Napoli Federico II, 12 ottobre 2018, p. 3.

³⁷⁸ Cfr. BLOCH, *La legge di Murphy*, Milano, 1977, p. 7.

vie percorribili per poter riportare le banche del territorio alla loro naturale collocazione normativa: nel corso della tesi sono stati forniti a più riprese degli spunti in proposito. A ben considerare, in virtù di quanto studiato finora, in chi scrive vi è la convinzione che esistano più strade, essenzialmente riconducibili a due sfere: una di stampo nazionale, una di stampo eurounionale.

Il perché è presto detto. La natura *significant* delle odierne BCC trova la sua *ratio* in tre precisi dettati normativi, uno di matrice nazionale, - ossia la Legge 8 aprile 2016, n. 49, che istituisce il paradigma dei gruppi bancari cooperativi – e due di matrice unionale, vale a dire l’art. 10, co. 1, del regolamento 575/2013/UE, il quale, attraverso l’inclusione dei gruppi in parola nella sua portata, li sottopone alla vigilanza diretta della BCE in quanto enti *significant* ai sensi dell’art. 6, co. 4, del regolamento 1024/2013/UE. Di conseguenza, le uniche due vie possibili - da cui poi si diramano una serie di sentieri alternativi - sono le seguenti: l’abrogazione e/o la profonda modifica della legge di riforma del settore cooperativo, con un relativo re-inquadramento normativo delle BCC, oppure una “presa di coscienza” da parte dei regolatori unionali, i quali, attraverso una rivisitazione del dettato regolamentare, permettano alle BCC di poter essere considerate nuovamente – e correttamente – delle *less significant banks*. A giudizio di chi scrive la via maestra sarebbe quella unionale, dal momento che un aggiornamento della presente disciplina segnerebbe l’inizio dell’applicazione del principio di proporzionalità, consentendo al contempo ad altri Stati, qualora lo ritenessero necessario, di poter creare dei gruppi cooperativi alla stregua di quegli italiani, senza la remora di essere classificati *significant*.

D’altra parte, non pare inopportuno affermare che la prima delle due alternative proposte si profila come quella più praticabile. Nonostante infatti i gruppi cooperativi siano stati creati nel 2016, l’inizio della loro effettiva operatività risale all’inizio del 2019³⁷⁹, ovvero soltanto poco più di due anni fa, per cui il nuovo impianto non ha avuto ancora il tempo di consolidarsi, e ciò costituisce un vantaggio qualora si volesse ulteriormente riformare il comparto in parola. Inoltre, il problema di cui trattasi riguarda unicamente il settore bancario italiano, in quanto, in tutto il contesto europeo, esistono solo nello stivale dei gruppi bancari cooperativi istituiti con la veste di *consolidate cooperative group*. La situazione è invece ben diversa oltralpe. Infatti, nelle giurisdizioni che contemplano gli

³⁷⁹ Si v. il sito del Credito cooperativo: *L’organizzazione del Credito Cooperativo - Credito Cooperativo*.

integrated cooperative network, - come nel caso francese – il problema non si pone dal momento che i gruppi cooperativi francesi sono *oggettivamente significant*. In altri Stati, come la Germania, l’Austria e la Spagna, si è optato piuttosto per l’istituzione di IPS, sia per ragioni di tipo organizzativo, sia per questioni legate alla permanenza delle banche cooperative aderenti allo schema nell’ambito *less significant*.

In questo senso l’Italia rappresenta un *unicum* europeo, e quindi appare assai improbabile che le istituzioni sovranazionali provvedano a tutelare i gruppi cooperativi nostrani, qualificandoli *less significant* sulla base di un’esonazione *ad hoc*: non va dimenticato infatti che i regolatori, nella loro opera di regolazione, sono ispirati dal principio dell’“armonizzazione massima”, con la conseguenza che non è l’Unione che deve adeguarsi ai gruppi cooperativi, ma l’esatto contrario; specie se consideriamo il fatto che, - ed è il caso di rimarcarlo - non è stato imposto “dall’alto” all’Italia di creare i gruppi cooperativi, essendo quella in argomento una scelta totalmente autonoma e consapevole, in tutti i suoi aspetti. Certo: tale decisione è stata ponderata alla luce degli effetti devastanti della crisi e della volontà di accrescere la solidità patrimoniale delle BCC, al fine di consentir loro di competere meglio nel rinnovato assetto economico; tuttavia, la creazione dei gruppi bancari cooperativi non era l’unica opzione praticabile.

Ed infatti, i pareri contrari alla riforma del settore sono sempre stati molteplici. Le critiche dottrinali mosse negli anni nei confronti della legge di riforma del credito cooperativo sono state in parte condivise anche in sede parlamentare. Ad esempio, come emerge dalla mozione presentata dalla Lega nel maggio 2018, il nuovo assetto genera sulla carta gruppi incapaci «*di paragonarsi ad omologhi gruppi con cui confrontarsi nel mercato creditizio mondiale*»; essi, in particolare, eliminano di fatto «*le caratteristiche specifiche della cooperazione nel settore creditizio, tese a valorizzare le specificità locali, culturali, socioeconomiche dei diversi territori italiani*»^{380 381}.

Le aspre riflessioni sull’impostazione odierna portano a prendere in seria considerazione un cambio di rotta. Questo, deve essere indirizzato verso la ricerca di un reale equilibrio

³⁸⁰ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico della seduta n. 006*, 2 maggio 2018.

³⁸¹ Cfr. ROSSANO e PENNACCHIO, *Modelli di integrazione alternativi ai gruppi bancari cooperativi*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, Suppl. al n. 3, p. 109. Gli AA. aggiungono che il principio di mutualità verrebbe di fatto abbandonato per far spazio alle «*ragioni di mercato*», e da ciò ne consegue un potenziale ingresso di «*investitori, nazionali e non, ben poco interessati allo sviluppo e al sostegno del territorio e al tessuto delle piccole e medie imprese*».

fra il principio del localismo e la stabilità economica delle BCC³⁸². Date le distinte caratteristiche del settore cooperativo nostrano, l'alternativa più opportuna all'attuale configurazione è in realtà di semplice identificazione: l'istituzione di uno o più IPS. È dimostrato infatti che questo schema ben si adatta al comparto del credito cooperativo, e di certo non è un caso che lo Stato europeo più solido a livello economico, - ovvero la Germania – abbia previsto questa particolare forma di aggregazione per le banche cooperative tedesche.

L'*Institutional Protection Scheme*, traducibile con “Sistema di tutela istituzionale”, è definito in sede regolamentare come «*un accordo di responsabilità contrattuale o previsto dalla legge che tutela gli enti partecipanti e, in particolare, garantisce che abbiano liquidità e solvibilità sufficienti a evitare il fallimento, ove necessario*»³⁸³. L'IPS è quindi un accordo che può avere duplice genesi: può essere istituito sulla base di un intesa multilaterale fra più enti, i quali decidono autonomamente di aggregarsi, o può essere previsto dalla stessa legge nazionale, come nel caso tedesco.

Tra le tante peculiarità che caratterizzano il sistema in parola, qui rileva il fatto che la sua costituzione comporta essenzialmente due importanti aspetti: il primo è dato dal fatto che l'IPS si configura come uno schema aggregativo che non prevede una gerarchia verticale, in quanto tra le banche partecipanti sussistono solamente dei rapporti di tipo orizzontale che di fatto permettono loro di condurre in maniera autonoma la propria operatività, senza nessuna limitante direttiva dal vertice, come invece avviene nei gruppi bancari cooperativi^{384 385}. Il secondo è una diretta conseguenza del primo: se attraverso l'IPS non

³⁸² Sulla questione si è espressa PELLEGRINI, *L'ipotesi di gruppi macroregionali e la conservazione del localismo bancario*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, Suppl. al n. 3, p. 96, la quale auspica per una diversa e più *proporzionale* configurazione organizzativa per le BCC, che preservi *de facto*, e non solo *de jure*, il sistema mutualistico delle banche del territorio. Perentorio anche quanto asserito da SCIARRONE ALIBRANDI, *Alcune ipotesi ricostruttive in merito alla riforma delle bcc*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, Suppl. al n. 3, p. 170, che si dimostra scettica sull'attuale impostazione che vede una spasmodica ricerca della stabilità «*tramite i profili del (sovra?)-dimensionamento e della (sovra?)-patrimonializzazione*» ed il sostanziale disinteresse nei confronti dell'«*esigenza di preservare una porzione del mondo bancario che è essenziale nel tessuto socio-economico, nonché espressione di valori costituzionalmente rilevanti quali il mutualismo ed il localismo*».

³⁸³ Cfr. art. 113, co. 7, regolamento 575/2013/UE.

³⁸⁴ Sul punto, MIGLIORELLI, *New cooperative banking in Europe, Strategies for adapting the business model post crisis*, Cham, 2018, p. 6, descrive il presente come un «*flexible group*», dal momento che «*banks remain largely independent in their daily activity*».

³⁸⁵ In ogni caso, il fatto che l'IPS lasci in capo alle singole banche la totale autonomia giuridica non significa che esso sia “scollegato” dalla loro operatività. Si v. in proposito BANCA

si crea un legame tra le banche individuabile nel paradigma del gruppo bancario, la struttura aggregativa creatasi non è riconducibile a quella prevista dall'art. 10, co. 1, del regolamento 575/2013/UE. La motivazione risiede nel fatto che la struttura propria dell'IPS non rispetta le condizioni a)³⁸⁶ e c)³⁸⁷ dell'articolo menzionato poiché lo schema non prevede né l'istituzione di un organismo centrale che possa fornire istruzioni vincolanti, né l'instaurazione della nota "piramide inversa" tra capogruppo e banche aderenti, in ambito partecipativo. Da ciò consegue che, non rientrando nella sfera del disposto normativo della *Capital Requirements Regulation*, l'IPS permette di fatto alle banche affiliate - che non siano *significant* su base individuale - di non rientrare nemmeno nell'ambito dell'art. 6, co. 4, del regolamento 1024/2013. Anche qui, il perché è presto detto.

La significatività definita dal *Single Supervisory Mechanism* è infatti stabilita «al massimo livello di consolidamento all'interno degli Stati membri partecipanti». Quando, come nel caso delle 39 Casse Raiffeisen, delle banche decidono di aggregarsi attraverso la costituzione di un IPS - o quando lo Stato stesso le impone siffatta prescrizione - esse, in virtù del mantenimento della loro autonomia giuridica, non sono sottoposte agli obblighi ed ai vincoli tipici dei gruppi bancari ordinari e/o cooperativi. Invero, il fatto stesso che l'IPS non preveda la costituzione di una banca capogruppo fa sì che sulle banche partecipanti non sia esercitabile alcuna forma di controllo, né come inteso dall'art. 23 t.u.b., e né come prescritto dall'art. 37-bis, co. 3, del medesimo atto normativo: l'IPS, sostanza, non si qualifica come gruppo, in quanto il suo unico obiettivo è quello di «garanti[re] che [gli enti partecipanti] abbiano liquidità e solvibilità sufficienti a evitare il fallimento». Quindi, dal punto di vista della vigilanza, ciò significa che le banche in questione siano vigilate su base individuale, e non consolidata.

A parere di chi scrive, i vantaggi dell'IPS, nel contesto di vigilanza, sono efficacemente

CENTRALE EUROPEA, *Guide on the approach for the recognition of institutional protection schemes (IPS) for prudential purposes*, 2016, p. 5 ss. Ad es., spetta all'IPS la conduzione degli *stress test* sulle banche partecipanti, a cadenza regolare, al fine di quantificare le potenziali misure di sostegno sotto forma di capitale e di liquidità.

³⁸⁶ La prima condizione sancisce che «gli obblighi assunti dall'organismo centrale e dagli enti ad esso affiliati [debbano essere garantiti] in solido, oppure [che] gli impegni degli enti affiliati siano pienamente garantiti dall'organismo centrale».

³⁸⁷ La terza condizione stabilisce invece che «la dirigenza dell'organismo centrale [ha] il potere di dare istruzioni alla dirigenza degli enti ad esso affiliati».

delineati in un documento di ricerca della noto gruppo *BNP Paribas*³⁸⁸: «*Although the prudential treatment of each member of an IPS shows some similarities with that of companies belonging to a consolidated banking group [...], certain rules do not apply to the IPS as a whole. No IPS is, as a whole, considered as part of the identification of "significant" institutions by the ECB, of global systemically important banks [...] or even of domestic systemically important banks [...] by national supervisors. Each member of an IPS can be identified as a D-SIB or G-SIB but not the IPS as a whole. In other words, an IPS cannot be subject to increased prudential requirements*».

L'implementazione dello schema di cui trattasi gioverebbe senza dubbio al settore cooperativo italiano. Infatti, anche nell'eventualità in cui la dimensione dell'IPS fosse tale da renderlo potenzialmente *significant*, - ossia nel caso in cui esso superasse, nel complesso, i 30 miliardi di attivo – al medesimo non si applicherebbero comunque i requisiti prudenziali aggiuntivi che invece vertono sugli enti significativi, sia a livello domestico che globale³⁸⁹. Sulla base di questi elementi, quindi, nel caso in cui un IPS fosse formato unicamente da enti creditizi non *significant*, come le BCC, esso verrebbe vigilato dall'autorità di vigilanza nazionale, ossia dalla Banca d'Italia.

Da quanto delineato, se la legge di riforma delle BCC avesse previsto la formazione di uno o più IPS nel quale far rientrare le banche cooperative italiane, ad oggi queste sarebbero classificate, correttamente, come enti *less significant*. L'impianto aggregativo *de quo*, inoltre, sarebbe in linea con la natura delle banche in parola: permetterebbe loro infatti di continuare a svolgere la *mission* per il quale sono state create, mantenendo saldi tutti i principi che le contraddistinguono, grazie alla possibilità di poter preservare l'autonomia giuridica ed operativa.

L'istituzione di un IPS comporta altresì ulteriori vantaggi per le banche che lo compongono. Per citare alcuni esempi, alle esposizioni infragruppo è attribuita una ponderazione per il rischio pari zero, con la conseguenza che «*l'ente non deterrà capitale a fronte dei rischi connessi alle esposizioni infragruppo nell'ambito dei requisiti*

³⁸⁸ CHOULET, *Institutional protection systems: are they banking groups?*, *BNP Paribas Economic Research*, 2017, p. 13

³⁸⁹ Si v. in argomento GIACCHÉ, *La riforma del credito cooperativo: riflessioni e valutazione di scenari alternativi*, in *Centro Europa Ricerche*, 2018, p. 4 ss.

patrimoniali basati sul rischio»^{390 391}. Per le banche affiliate ad un IPS, è prevista la deroga all'applicazione dei requisiti di liquidità di Basilea III³⁹² ed è applicata «una percentuale di deflusso più bassa e di afflusso più elevata ai fini del calcolo del requisito di copertura della liquidità di Basilea III», ossia il *Net Stable Funding Ratio*^{393 394}. Pochi elementi per poter constatare anche un altro fatto: attraverso l'IPS, le *less significant banks* hanno accesso ad esenzioni che sono chiaramente ispirate al principio di proporzionalità.

Insomma, da questa breve analisi sugli IPS si può ricavare che detto schema sarebbe stato sicuramente più adatto alle banche di credito cooperativo nazionali. Alla luce di questa conclusione, sorge spontaneo un interrogativo: perché il legislatore nazionale non ha optato per questa via? Ebbene, come evidenziato da un ex esponente di rilievo della Vigilanza nel 2015, «a differenza del gruppo bancario», il sistema di tutela istituzionale non avrebbe consentito³⁹⁵ «di conseguire, nei tempi brevi richiesti dall'attuale contesto, l'ammodernamento della gestione, il rafforzamento strutturale della redditività e il reperimento sul mercato dei capitali di risorse patrimoniali, anche consistenti, per assicurare una adeguata ricapitalizzazione degli aderenti»³⁹⁶. Inoltre, anche qualora il sistema fosse stato implementato, la costituzione di un IPS «non sarebbe stata una risposta risolutrice», dal momento che «[lo schema] non dispone di strumenti sufficientemente incisivi di controllo e indirizzo della rischiosità delle aderenti né è in

³⁹⁰ Cfr. art. 150, co. 1, lett. f), regolamento 575/2013/UE.

³⁹¹ Ampia, in merito, la disamina apportata da BANCA CENTRALE EUROPEA, *Addendum alla Guida della BCE sulle opzioni e sulle discrezionalità previste dal diritto dell'Unione*, 2016, p. 4.

³⁹² Cfr. art. 8, co. 4, regolamento 575/2013/UE.

³⁹³ Si v. GIACCHÉ, *op. cit.*, p. 7.

³⁹⁴ Cfr. in ambito regolamentare, gli artt. 422, co. 8, lett. a), iv), e 425, co. 4, regolamento 575/2013/UE.

³⁹⁵ Come efficacemente delineato da TROIANO, *La riforma delle bcc e i sistemi di tutela istituzionale*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, Suppl. al n. 3, p. 186, il modello del gruppo bancario cooperativo risponde ad esigenze che non possono essere soddisfatte da un IPS, ed ovviamente vale anche la proposizione contraria. Da quanto esposto, si evince che esiste una sorta di *aut aut* tra integrazione ed autonomia: o si persegue la prima, con lo schema di gruppo, oppure si valorizza la seconda, attraverso l'istituzione di un IPS. Questo, perlomeno, è il concetto teorico. All'atto pratico, infatti, «i modelli di gruppo e dell'IPS presentano delle sinergie da considerare: [...] nei gruppi cooperativi di altri paesi europei "l'esistenza di valide garanzie incrociate nella forma di un IPS riconosciuto a fini di vigilanza costituisce condizione per il pieno computo del capitale di qualità primaria delle banche aderenti nei fondi propri consolidati del gruppo».

³⁹⁶ Cfr. BARBAGALLO, *Intervento al «Seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma del settore delle banche di credito cooperativo»*, Roma, 15 ottobre 2015, p. 3. L'A. rimarca inoltre che «l'IPS, [tuttalpiù], può svolgere una funzione di prevenzione del deterioramento delle situazioni aziendali e, all'occorrenza, evitare che i costi delle crisi ricadano sui depositanti e sugli altri investitori».

grado di raccogliere capitali esterni ove ciò sia necessario»³⁹⁷.

Sebbene sia lungi da chi scrive contraddire quanto autorevolmente affermato, gli elementi alla base della mancata istituzione di uno o più IPS si prestano a diversi ordini di considerazioni. *In primis*, emerge che la legge di riforma ha optato per la costituzione dei gruppi cooperativi al fine di consentire alle BCC di poter essere pronte ad affrontare le sfide di breve periodo proprie di un'Europa in costante evoluzione. Infatti, attraverso i gruppi in parola si è voluto dare alle BCC la possibilità di poter competere in terreni concorrenziali mai tastati precedentemente; inoltre, è stata data grande importanza alla partecipazione di capitali esterni nel patrimonio delle banche di cui trattasi, dal momento che con le regole sul capitale di recente istituzione, introdotte con i regolamenti e le direttive post-crisi, le BCC avrebbero potuto sperimentare situazioni di difficoltà nell'adeguarsi ai nuovi *standard*. Se quanto detto rappresenta una verità incontrovertibile, è altrettanto incontestabile il fatto che nell'impianto della legge di riforma si siano trascurate - o, cosa forse ancora più grave, si siano ignorate, pur conoscendone l'importanza - non solo le conseguenze negative di breve termine, ma soprattutto quelle relative al medio-lungo periodo ed agli effetti regolamentari che detta scelta avrebbe comportato. Non è forse troppo azzardato affermare che la legge in questione ha annichilito le peculiarità che il settore cooperativo portava avanti da oltre un secolo³⁹⁸. Per quel che riguarda le conseguenze regolamentari di medio e lungo periodo, chi scrive reputa superfluo e ridondante ripetere dettagliatamente anche qui quanto già abbondantemente definito nel corso della tesi. In ogni caso, è innegabile che l'impianto

³⁹⁷ Cfr. ancora BARBAGALLO, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo: presupposti e obiettivi*, cit., p. 9, il quale asserisce, concludendo, che «la costituzione di gruppi cooperativi di dimensioni adeguate appare essere il modello più idoneo a realizzare gli obiettivi di stabilità, efficienza e ammodernamento delle BCC, da un lato, e di tutela della loro peculiare natura dall'altro».

³⁹⁸ In tema, è stato efficacemente sottolineato che la riforma ha alimentato «il timore che la c.d. "biodiversità bancaria", pur preservata dal punto di vista normativo, nella percezione comune tenda di fatto a sbiadire, alimentando l'opinione diffusa che, in fondo, "tutte le banche s[ia]no uguali"». Gli stessi principi fondanti il settore cooperativo sono stati notevolmente ridimensionati. Su tutti, quello del localismo pare essere il più "colpito": infatti, a fronte dell'incisività dei poteri di direzione e controllo della capogruppo, e quindi, - usando un eufemismo - della modesta autonomia operativa riservata alle BCC, «appare chiaro che il localismo di queste banche, almeno per come è stato tradizionalmente conosciuto, viene di fatto superato». Del resto, le scelte di stampo strategico-allocativo sono ormai determinate a livello di gruppo, e queste per ovvie ragioni non tengono adeguato conto delle differenze economico-sociali dei territori in cui ogni BCC aderente è insediata. Cfr., in proposito, URBANI, *Le nuove forme della territorialità nella disciplina secondaria delle banche di credito cooperativo*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2019, p. 118 ss.

odierno non è sostenibile per gli anni a venire: gli oneri in capo alle BCC sono eccessivi rispetto a quanto è lecito richiedere, e se non arriverà in tempi congrui una risposta dall'Unione in merito a questa problematica, dovrebbe essere imperativo per il legislatore nazionale apportare delle modifiche a quanto stabilito.

La formazione di uno o più IPS è senza dubbio alcuno una delle soluzioni più adatte alla risoluzione del problema, e che potrebbe giovare maggiormente alle BCC. Ad onor del vero, comunque, nel 2005, era stata formulata proprio all'interno della categoria l'ipotesi di riunirsi in un IPS, ma questa era stata respinta dalle BCC stesse: d'altronde, ciò può essere giustificato dal fatto che negli anni pre-crisi le banche in parola non avvertivano l'esigenza di qualsivoglia schema aggregativo, dal momento che in quel periodo sussistevano le condizioni economico-finanziarie per poter operare in maniera autonoma³⁹⁹. Pare meno comprensibile, a giudizio di chi scrive, il successivo rifiuto di codesto schema, avvenuto nel 2016, da parte delle medesime banche: nondimeno, è anche vero che è sempre semplice parlare col senno del poi. Ciò assodato, l'istituzione dei gruppi bancari cooperativi e gli effetti tangibili che questa scelta ha generato hanno fatto tornare di recente in *auge* la necessità di un intervento in merito, tant'è vero che in più occasioni è stato richiamato proprio il modello dell'IPS⁴⁰⁰. Purtroppo, la questione non è affrontata, come invece dovrebbe, solo in ambito economico: il tema infatti si configura come un argomento oggetto di un'aspra diatriba anche sul piano politico⁴⁰¹.

Se l'IPS rappresenta la via alternativa più solida, essa comunque non è l'unica

³⁹⁹ Cfr. BARBAGALLO, *op. ult. cit.*, p. 9.

⁴⁰⁰ Si v., *ex multis*, ALPA e CAPRIGLIONE, *Il disagio delle Bcc e lo sguardo a via Nazionale*, ne *IlSole24Ore*, 8 settembre 2020. La delusione e l'ormai smarrita fiducia nei confronti dei gruppi bancari cooperativi sono gli elementi alla base della «generalizzata aspettativa di numerose Bcc che confidano in un intervento benefico della Banca d'Italia – quale che sia (facilitazioni dei trasferimenti tra i gruppi connessi ad una ridefinizione del contratto di coesione, costituzioni di IPS, ecc.) – pur di riconquistare la perdita autonomia gestionale e sottrarsi a una disciplina che ne ingessa l'operatività, ne snatura la funzione di banche del territorio e incide sulla stessa continuità dell'ente». Il parere così espresso da questi due importanti esponenti dottrinari non è affatto scontato, ed in particolar modo quello del prof. Capriglione, il quale in passato si dimostrò favorevole alla costituzione dei gruppi bancari cooperativi: si v., in proposito, CAPRIGLIONE, *Un deplorabile ritardo nell'attuazione della riforma delle BCC*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, p. 224 ss.

⁴⁰¹ Senza entrare in particolari non necessari, mentre le forze della Lega si sono sempre opposte alla nascita di questi gruppi, altri partiti, come ad es. Italia Viva, non sono intenzionati a trattare sulla legge, né su una modifica a favore di altre soluzioni, né a maggior ragione sulla sua abrogazione. Ciò non dovrebbe sorprendere, considerando che l'ex Presidente del Consiglio Matteo Renzi, oggi *leader* del partito centrista, è stato, in ambito politico, il principale fautore della riforma di cui trattasi.

percorribile. Si è ipotizzata infatti la creazione dei cd. “gruppi bancari regionali”⁴⁰², la quale però è considerata un’opzione più “debole”, in quanto, nei tempi pre-riforma, non è mai stata presa in seria considerazione dalla categoria. Ad ogni modo, qualora si decidesse per una loro creazione, al fine di perseguire un vero cambiamento, i gruppi regionali dovrebbero essere sicuramente sia di dimensioni più modeste rispetto a quelli odierni, sia di maggior numero. Ciò è vero alla luce del fatto che il gruppo regionale si qualificerebbe in ogni caso come un gruppo ai sensi dell’art. 10, co. 1, del regolamento 575/2013/UE. Essendo tale, nell’ipotesi in cui le banche aderenti superassero la nota soglia dimensionale dei 30 miliardi di euro di attivo, anche i gruppi in parola sarebbero considerati *significant*, per cui l’obiettivo alla base della loro creazione sarebbe clamorosamente mancato. In ragione di questo eventuale paradosso, nell’intento di far rientrare tutti i gruppi regionali nell’ambito *less significant*, e quindi sotto la vigilanza della Banca d’Italia, si ricava che, attraverso la comparazione fra il totale attivo dell’intero settore cooperativo italiano e la soglia dimensionale che determina la significatività, dovrebbero costituirsi non meno di nove gruppi di matrice regionale. Ciononostante, a causa delle intrinseche differenze socio-economiche presenti nello stivale (si pensi all’ancora non superato divario tra il Nord ed il Sud Italia), si giungerebbe alla creazione di gruppi estremamente differenti sul piano patrimoniale⁴⁰³.

D’altro canto, quali potrebbero essere i punti di forza di questo assetto? Innanzitutto, la dimensione più ristretta del gruppo permetterebbe di avere una visione d’insieme più focalizzata sul territorio di riferimento, da cui conseguirebbe una maggiore valorizzazione del principio del localismo rispetto a quanto previsto dall’attuale schema. Pur seguendo le logiche di gruppo, infatti, le BCC potrebbero evitare di continuare ad essere snaturate nella loro operatività, dal momento che risponderebbero nuovamente, seppur in maniera limitata rispetto a quanto storicamente consentito, ai bisogni del loro territorio. Certo, ciò avverrebbe su base regionale, e non su base comunale come è

⁴⁰² I quali non vanno erroneamente confusi con il concetto di “sottogruppi territoriali”. Infatti, mentre il gruppo regionale elaborato dalla dottrina (si v. *ex multis*, PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 89 ss.) è, sul piano teorico, un gruppo formato da due livelli, - ossia il livello delle banche aderenti e il livello dell’organismo centrale, che non si configura però necessariamente come una capogruppo così come intesa dall’art. 37-*bis*, co. 1, lett. *a*) del Testo unico – il sottogruppo territoriale è una entità che si posiziona a metà strada tra le banche aderenti ad un gruppo e la capogruppo stessa. In sostanza, il sottogruppo territoriale rappresenta la “cinghia di trasmissione” all’interno di un gruppo formato da tre livelli distinti. Cfr. BANCA D’ITALIA, *Disposizioni di vigilanza per le banche*, (circ. 285/2013), Parte terza, Cap. 6, Sez. II.

⁴⁰³ BARBAGALLO, *op. ult. cit.*, p. 8.

storicamente assodato, ma, in ogni caso, chi scrive è convinto che un riacquisto, anche solo parziale, delle prerogative in capo alle banche cooperative costituirebbe un grande passo in avanti se considerata la vigente impostazione. Non va dimenticato, infatti, che sebbene ad oggi vi siano delle spinte su più fronti affinché si verifichi un netto cambio di passo, non è in programma un intervento del legislatore nazionale sulla disciplina di cui trattasi: ne consegue che anche solo la riconquista di alcuni connotati tipici della cooperazione del credito sarebbe da considerarsi una vittoria per il settore.

Malgrado la presenza dei limiti descritti precedentemente, i gruppi regionali non sarebbero soggetti alla vigilanza BCE ed il lettore non avrà difficoltà nel comprendere le positive ricadute di siffatto scenario: su tutte, giocherebbe un ruolo fondamentale la non applicazione degli *stress test* e del *comprehensive assessment* di stampo unionale. Affinché il cambio auspicato avvenga non solo *de jure*, ma anche *de facto*, è indispensabile che si realizzi una modifica sostanziale delle caratteristiche intrinseche tipiche dei rapporti fra banche aderenti e capogruppo.

L'argomento è assai intricato e non è possibile trattarlo a dovere in questa sede, ma una cosa è certa, almeno nel pensiero di chi scrive: se davvero si volesse migliorare la condizione delle BCC, a livello nazionale, l'unica via realmente risoltrice sarebbe quella dell'abrogazione della legge di riforma del 2016. Sebbene questa sia una proposizione forte, essa è ponderata sulla base di un semplice ragionamento logico. Chi scrive è convinto infatti che è impensabile rimanere inermi e sperare che qualcosa cambi: se nulla sarà modificato, lo scenario rimarrà il medesimo ed il malcontento delle BCC sarà destinato ad aumentare col tempo. Inoltre, anche qualora la legge venisse modificata e la disciplina venisse perfezionata, la problematica ispiratrice della tesi non sarebbe risolta. Infatti, per quanto la situazione possa migliorare, una cosa rimarrebbe stabile nel tempo: le BCC sarebbero *comunque* considerate delle *significant banks* alla luce del fatto che i gruppi bancari cooperativi superano, e non di poco, la soglia dimensionale dei 30 miliardi di attivo. Nessuna modifica alla legge potrebbe mai cambiare questo fatto. Il problema, quindi, andrebbe risolto a monte. Ovvio: le soluzioni proposte nel presente paragrafo non sono inattaccabili, anche esse presentano naturalmente dei punti deboli. Queste hanno però il pregio di ridare valore ai principi fondanti la cooperazione del credito e la capacità di riportare le BCC alla loro naturale collocazione normativa in ambito europeo, ossia quella di banche non significative.

Come anticipato in apertura, esistono due vie maestre, una italiana, e una unionale. Se quella italiana non è praticabile, non resta che auspicare una presa di posizione dalle istituzioni internazionali.

3.3.2 *La risoltrice, quanto improbabile, azione dei regolatori unionali*

Come segnalato nel titolo del paragrafo, è estremamente improbabile che un cambiamento vero arrivi “dai piani alti”. Se, nel contesto italiano, non si intravede al momento un cambio di direzione, si può asserire senza timore di smentita che in ambito europeo il problema delle BCC non sia proprio preso in considerazione. Tuttavia, benché i regolatori unionali non si “scomodino” agevolmente per delle problematiche come quella in parola, non sono altrettanto sordi quando una stessa questione riguarda l’Unione nella sua totalità. Ed infatti, negli ultimi anni, un tema ricorrente è stato quello inerente alla corretta applicazione del principio di proporzionalità normativa nei confronti delle banche di piccole dimensioni.

La palese eccessività degli oneri regolamentari gravanti sulle *small banks* europee, unitamente alle spinte dottrinali che si muovono nello stesso senso⁴⁰⁴, hanno portato i regolatori alla decisione di rivedere, nell’aggiornamento del cd. “pacchetto bancario”⁴⁰⁵⁴⁰⁶, anche il dettato regolamentare applicabile alle banche minori.

Prima di entrare più nel dettaglio, è il caso di rimarcare che le formule “banche di piccole dimensioni” e “banche minori” non hanno avuto, storicamente, una definizione ufficiale in nessun atto normativo dell’Unione europea. Questo perché, ovviamente, non applicandosi regole distinte a banche differenti, non è stata mai riscontrata l’esigenza di

⁴⁰⁴ Cfr., in particolare, quanto sottolineato nel par. 2.4.

⁴⁰⁵ Traduzione italiana di “*Single rulebook*”, l’aggiornamento del pacchetto fa riferimento all’introduzione ed entrata in vigore della CRD V, della CRR2 e della BRRD2. Cfr. MASERA, *La (non) proporzionalità della sorveglianza bancaria nell’UE: problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2020, p. 58.

⁴⁰⁶ Per quanto riguarda la proporzionalità come principio alla base del rinnovato pacchetto bancario, si v. ENRIA, *Il ‘pacchetto bancario’ CRD 5/ CRR 2/ BRRD 2*, Senato della Repubblica Italiana, 5 luglio 2017, p. 3; l’allora ex Presidente dell’EBA ebbe modo di sottolineare che «*l’elemento della proporzionalità è sicuramente l’impronta fondamentale di questo intervento legislativo*», che si declinerà in «*un’applicazione semplificata di regole comuni, che tenga conto dei modelli di business più semplici e che non amplifichi in maniera indebita i costi operativi e amministrativi*».

definire in ambito regolamentare i diversi tipi di banche operanti in Europa. In ogni caso, la classificazione come intermediari *significant* esclude di fatto le BCC dagli interventi di proporzionalità derivanti dalle modifiche apportate di recente.

In ogni caso, a distanza di quasi un decennio dall'istituzione dell'Unione bancaria, le cose sono nettamente cambiate per le banche di piccole dimensioni. Orbene, in contrapposizione a quanto previsto finora, nel “pacchetto bancario” le nuove disposizioni predispongono una migliore tutela per le banche minori, come si evince in maniera esplicita dal dettato del 7° *considerando* del Regolamento 876/2019/UE, ossia la “CRR2”: «allo scopo di introdurre requisiti mirati e meno rigorosi quanto all'applicazione del principio di proporzionalità, è necessaria una definizione esatta degli enti piccoli e non complessi. Un'unica soglia assoluta non risponde di per sé alle specificità dei mercati bancari nazionali. Occorre dunque che gli Stati membri possano avvalersi di discrezionalità per adeguare la soglia al contesto nazionale e, se del caso, modificarla al ribasso. Poiché le dimensioni di un ente non sono di per sé determinanti per il suo profilo di rischio, occorre inoltre garantire [...] che solo gli istituti che soddisfano tutti i criteri pertinenti siano considerati piccoli e non complessi e possano beneficiare di norme più proporzionate».

Il testo del *considerando* racchiude in sé una miriade di elementi inediti, di stampo estremamente progressista. La definizione di “ente piccolo e non complesso” è fornita dal 145° *considerando*, medesimo Regolamento, il quale prevede che affinché tale classificazione sia rispettata una banca deve soddisfare tutte e nove le condizioni prefissate^{407 408}. È interessante effettuare un'analisi che ponga in relazione la disciplina

⁴⁰⁷ Il lettore ricorderà certamente come, in completa antitesi a questa impostazione, per la classificazione *significant* di un ente è richiesto che esso rispetti soltanto uno dei cinque requisiti preposti dal regolamento 1024/2013/UE: da qui, per induzione logica, si ricava che mentre la “barriera d'ingresso” alla categoria delle *significant banks* è assai fiacca, in quanto non è così difficile, oggi, soddisfare anche solo un criterio ivi prefissato - si pensi alla netta differenza rispetto all'impianto statunitense -, lo stesso non si può asserire per l'accesso alla classe delle *small banks*, per il quale è stabilito il rispetto contemporaneo di tutti e nove i requisiti. Tuttavia questa disparità è perfettamente coerente con l'impianto ideologico dell'Unione, che, come già esposto nei precedenti paragrafi, mira ad una “omogeneità bancaria” tendente al grande ente, e non invece a preservare l'opposta biodiversità, la quale riconosce una grande importanza alle banche minori: il testo del *considerando* in questione costituisce un'ulteriore prova a sostegno di siffatta tesi.

⁴⁰⁸ Sul piano pratico ancora non esiste una corposa disciplina *ad hoc* per gli enti piccoli e non complessi, ma solo qualche sporadica previsione; si v., ad es., l'art. 84, co. 4, della direttiva 2019/878/UE. In merito a ciò, cfr. GUERINI, *Promuovere un'Unione bancaria più inclusiva e sostenibile migliorando il contributo delle banche comunitarie allo sviluppo locale e*

dell'ente piccolo con le caratteristiche delle banche di credito cooperativo italiane, al fine di comprendere se esse siano, almeno sul piano teorico, idonee ad essere incluse in questa sfera.

Innanzitutto, alla lettera *a)* del *considerando* viene enunciato che un ente piccolo non deve essere un “grande ente”, e questa costituisce una proposizione palesemente tautologica. Infatti, i quattro requisiti posti a presupposto della qualifica di grande ente⁴⁰⁹ non sono neanche lontanamente soddisfatti dalle BCC. Il requisito posto alla lettera *b)* sancisce che una banca è classificata come ente piccolo e non complesso se «*il valore totale delle [...] attività su base individuale o, ove applicabile, su base consolidata [...] è in media pari o inferiore alla soglia di 5 miliardi di EUR nel quadriennio immediatamente precedente il periodo di riferimento corrente annuale*». Il lettore comprenderà naturalmente che svolgere una disamina completa sui bilanci individuali delle 248 BCC, dal 2016 ad oggi, sarebbe un'opera estremamente dispendiosa. Ciononostante, ci si può avvalere di una semplice analisi statistica a campione⁴¹⁰ per capire se, almeno in media, le BCC italiane soddisfino il requisito appena citato. Ebbene, dal *test* si evince che, negli ultimi quattro anni, la media dell'attivo delle banche cooperative prese a campione è di 970,865 milioni di euro. È da sottolineare che nessuna banca selezionata possiede, sempre in media, un attivo totale che supera i 3,5 miliardi di euro, per cui si può asserire con un certo grado di confidenza che con elevata probabilità

all'edificazione di un sistema finanziario internazionale ed europeo socialmente responsabile, 553” sessione plenaria del Comitato Economico e Sociale Europeo, 15 e 16 luglio 2020, p. 5; in sintesi, viene auspicato che il nuovo pacchetto bancario apporti sostanziali modifiche all'impianto attuale, e non si conformi solo come un ulteriore “promessa” di cambiamento futuro. Sulla base di quanto riportato, si evince che particolare importanza è rivestita dalle nuove regole di vigilanza in materia di finanza sostenibile, le quali si confida non «*si non si trasformino in un ulteriore appesantimento degli oneri di compliance con conseguenti modelli di vigilanza insostenibili per le banche di piccole dimensioni e di forma giuridica cooperativa*».

⁴⁰⁹ Cfr. il 146° *considerando* del regolamento 876/2019/UE.

⁴¹⁰ Il procedimento scelto per l'analisi è il seguente: si sono selezionate, a campione ed in maniera completamente casuale, il 10% delle BCC operanti al 1° gennaio 2021, ovvero, arrotondando per eccesso, 25 BCC, di cui 13 da Iccrea e 12 da Cassa Centrale banca – e di queste si sono stati presi in considerazione i bilanci individuali del quadriennio citato nel *considerando*. Da questi ultimi, si sono prelevati i rispettivi attivi totali per giungere ad una media campionaria su cui poi si sono basate le relative osservazioni. Naturalmente, il procedimento così svolto non può portare ad un dato veritiero in senso assoluto, dal momento che l'analisi non è basata, - per dirla in termini statistici - sul totale della “popolazione”: il cd. “*bias selection*” – ossia la distorsione da selezione - impatterà non poco sull'esito dell'analisi. Tuttavia, qua l'intento non è quello di giungere ad un dato certo, bensì quello di ottenere un valore più o meno solido su cui poter effettuare delle pertinenti considerazioni. Data la mancata disponibilità, in molti casi, dei bilanci al 31.12.2020, sono stati esaminati i bilanci degli anni 2016, 2017, 2018 e 2019.

tutte le BCC, prese singolarmente, sono idonee a soddisfare il secondo criterio previsto dal *considerando*. Purtroppo, però, il dettato regolamentare enuncia che l'attivo totale è da considerare «*ove applicabile, su base consolidata*», e quindi, visto l'inserimento delle suddette banche all'interno dei noti gruppi cooperativi, a livello consolidato esse non soddisfano il disposto del *considerando* per ovvie ragioni.

La lettera c) stabilisce che l'ente «*non [debba essere] soggetto ad alcun obbligo o è soggetto a obblighi semplificati riguardo ai piani di risoluzione e di risanamento ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2014/59/UE*»: i gruppi bancari cooperativi, come ovvio, sono soggetti ai normali piani di risoluzione e di risanamento, ma naturalmente per le singole BCC il discorso sarebbe ben diverso. Inoltre, in questo ambito emerge un elemento assai interessante. Il disposto dell'art. 4 della direttiva poc'anzi citata enuncia infatti che «*nel caso [l'ente] appartenga [...] a un IPS o ad altri sistemi di solidarietà mutualistica per le società di credito cooperativo, [...] gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti e le autorità di risoluzione stabiliscano contenuto e particolari dei piani di risanamento e di risoluzione, [...]*». Questo significa che nell'eventualità in cui le BCC si aggregassero in un IPS, ad esse spetterebbe un trattamento di favore all'interno della disciplina richiamata, e ciò rappresenta indiscutibilmente un altro punto a favore dell'implementazione di siffatto schema.

Questi a parere di chi scrive erano i punti sul quale era necessario soffermarsi maggiormente. I successivi sei punti sono infatti ampiamente soddisfatti dalle BCC, ovviamente su base individuale⁴¹¹. Ancora una volta, il vero *vulnus* è rappresentato dal fatto che esse sono soggette allo schema del gruppo bancario, che non permette loro di essere vigilate singolarmente. L'abrogazione della legge di riforma è quindi il presupposto che consentirebbe alle banche in parola di poter essere classificate, in ambito unionale, delle banche piccole e non complesse, e quindi *less significant*.

Quindi, a meno che i gruppi cooperativi non vengano soppressi, sulla base di quanto studiato, chi scrive ha maturato la convinzione che esistano, almeno sul piano ideologico, ben tre soluzioni di stampo unionale che permetterebbero di poter classificare le BCC

⁴¹¹ Questi riguardano la dimensione del portafoglio di negoziazione, il valore totale delle posizioni in derivati, il valore delle attività e delle passività aventi sede nello spazio economico europeo, l'utilizzo dei modelli *standard* per il soddisfacimento dei requisiti prudenziali, ed infine, l'accettazione della banca stessa ad essere classificata come "ente piccolo e non complesso".

come *less significant banks*, seppur tali eventualità siano di complessa realizzazione.

La prima modalità consiste nel modificare quanto previsto dall'art. 40 del Regolamento 864/2014/UE, il quale stabilisce che «*ciascuno dei soggetti vigilati appartenenti a un gruppo vigilato è considerato come soggetto vigilato significativo quando ricorre una qualsiasi delle seguenti circostanze: a) il gruppo vigilato al massimo livello di consolidamento all'interno degli Stati membri partecipanti soddisfa il criterio delle dimensioni, il criterio dell'importanza economica o il criterio delle attività transfrontaliere. [...]»*. Sebbene un mutamento della disciplina gioverebbe senza dubbio alle BCC, dal momento che le slegherebbe dal rigoroso rapporto con la capogruppo, questa soluzione non rappresenta a giudizio di chi scrive la strada più corretta da perseguire. I rapporti intercorrenti tra la capogruppo e le BCC, così come quanto avviene nel gruppo ordinario fra capogruppo e banche controllate, sono estremamente stretti ed intensi, a tal punto che il gruppo si muove come un soggetto unico verso un sentiero strategico ed operativo condiviso dalla base sino al vertice. Considerare il gruppo come ente unico sotto certi punti di vista, e come insieme di singoli enti a sé stanti dal punto di vista della vigilanza, non appare una via coerente e di semplice attuazione normativa.

La seconda soluzione ha a che fare con quanto disposto dall'art. 6, co. 4, del Regolamento 1024/2013/UE. Le modifiche apportabili al dettato regolamentare in questione potrebbero essere innumerevoli, in virtù del fatto che i requisiti di significatività sono stati creati in maniera totalmente convenzionale, e quindi sono permeati dalla soggettività regolatoria. La soluzione più banale sarebbe senz'altro quella di aumentare la soglia del primo criterio, da 30 miliardi a 100 o più miliardi di euro di attivo complessivo. Sappiamo, però, che questa previsione non sarebbe sufficiente: il gruppo Iccrea, con un attivo di 168,462 miliardi di euro, rimarrebbe ancorato all'ambito *significant*. D'altra parte sarebbe estremamente inopportuno anche solo considerare l'eventualità di una soglia dimensionale che parta dai 200 miliardi di euro di attivo, che chi scrive considera non solo irrealizzabile, ma anche eccessivamente elevata.

Una proposta più articolata è stata riportata nel precedente paragrafo, quando si è parlato di *Global Systemically Important Institutions*. Si rammenta al lettore che, affinché un ente creditizio venga classificato, sulla base dei criteri di Basilea III, un ente a rilevanza sistemica mondiale, esso deve rispondere contemporaneamente a cinque macro-requisiti, ognuno con un peso specifico del 20%. Il criterio dimensionale, in questo ambito, non è

il primo criterio operante quando si procede alla classificazione di un ente, ma è solamente uno dei cinque, per cui la sua importanza è fortemente ridimensionata. A ben vedere, questa impostazione potrebbe essere replicata nel regolamento 1024/2013/UE al fine di conferire più importanza ai quattro criteri successivi a quello dimensionale, i quali sono considerati unicamente in via residuale qualora il primo criterio non riesca ad essere soddisfatto. In questo modo, non solo la significatività sarebbe fondata su un *set* di previsioni multidisciplinare, ma sarebbe conferita solo qualora l'ente sia realmente idoneo ad essere classificato come *significant institution*.

Benché questo metodo sia molto più convincente rispetto al precedente, esiste un terzo approccio che potrebbe essere implementato con l'obiettivo di "rendere giustizia" alle banche di credito cooperativo. Ebbene, la terza ed ultima modalità consisterebbe nel modificare quanto stabilito all'art. 10 del *Capital Requirements Regulation* a proposito dei gruppi ordinari. Più nello specifico, sarebbe opportuno aggiungere un comma che palesi la chiara volontà di distinguere in maniera netta i gruppi bancari ordinari dai gruppi cooperativi: ciò significherebbe definire nel contesto unionale una nuova tipologia di gruppo. Il punto debole di questa previsione è che la sola definizione non sarebbe sufficiente, poiché dovrebbe essere creata una disciplina europea per i soli gruppi cooperativi, ed il lettore comprenderà quanto questo sia di difficile attuazione. Se non si dovesse procedere con una regolamentazione *ad hoc*, affinché la situazione muti *de facto* non rimarrebbe altro che prevedere l'esenzione dei gruppi in parola dalla portata dell'art. 6, co. 4, del regolamento 1024/2013/UE. Anche qui chi legge non potrà non notare gli insormontabili ostacoli insiti in questo schema risolutore.

Per concludere, la materia, logicamente, non si esaurisce con quanto esposto nelle pagine che precedono. Le possibili soluzioni al problema delle BCC sono innumerevoli e quelle citate sono solo alcune delle strade normative che si potrebbero perseguire. Nonostante le chiare difficoltà e gli angusti ostacoli che permeano il settore del credito cooperativo, nel prossimo futuro avverrà certamente un cambiamento: il punto da capire è verso quale direzione. Il crescente malcontento delle banche cooperative, e la voce comune della categoria non potranno essere ignorate ancora a lungo. Chi scrive ribadisce che, a livello probabilistico, se mai dovesse avvenire una variazione della disciplina, la via nazionale sarebbe senza dubbio quella più plausibile, ma ciò non toglie comunque che vi sia uno spiraglio per un intervento europeo.

Il futuro delle BCC rimane quindi ancora da scrivere, e non è detto che esso sia roseo. In ogni caso, se mai si dovesse trovare un aggettivo qualificativo per descrivere le banche in parola, esso sarebbe certamente “resilienti”. Se sono riuscite nell’impresa di superare la crisi finanziaria, le sfide che il futuro riserverà loro sono sicuramente alla portata. Non resta che attendere.

Conclusioni

Da Casse rurali di prestiti a banche di credito cooperativo aderenti ad un gruppo bancario cooperativo; dall'Enciclica *Rerum Novarum* di papa Leone XIII del 1891 all'aggiornamento del noto "pacchetto bancario", entrante pienamente in vigore nel 2022. La secolare storia delle BCC e la loro importante partecipazione allo sviluppo del territorio di riferimento nel quale sono insediate sono sempre stati una costante nel contesto economico italiano, a tal punto da essere meritevoli di una disciplina speciale all'interno del Testo unico del 1993. Successivamente alla crisi del 2007-2008, e con l'avvento della regolazione unionale di recente istituzione, i principi fondanti il settore, ossia quelli della mutualità e del localismo, possono oramai apparire elementi appartenenti ad un retaggio economico "vecchio".

Il principio della mutualità, caposaldo delle banche *stakeholder value*, è stato di fatto accantonato per lasciar spazio alle logiche di mercato tipiche delle banche *shareholder value*. La creazione dei gruppi bancari cooperativi ha spinto le BCC ad operare seguendo le direttive della banca capogruppo, la quale dirige tutte le banche in parola verso un'unica direzione strategica: siffatta modalità di gestione è oggettivamente pregiudizievole del principio del localismo, dal momento che le piccole medio imprese insediate nell'area di riferimento della banca si devono ormai interfacciare con banche non più autonome, e che compiono scelte allocative dettate da prassi di gruppo. Rimangono fortunatamente in vigore i principi del voto capitario e della porta aperta, che sono confermati dalla legge di riforma del 2016⁴¹², seppure sia indubbio il fatto che il principio del voto capitario ha sperimentato un parziale ridimensionamento in certi ambiti⁴¹³.

Se questi sono gli effetti nazionali della riforma, le conseguenze unionali sono state di

⁴¹² Cfr. *press-kit-slides_riforma.pdf* (creditocooperativo.it), p. 2.

⁴¹³ Ad es., il contratto di garanzia in solido determina che, per la prestazione di sostegno finanziario ad una banca aderente, è prevista «l'attribuzione alla capogruppo, in qualità di socio finanziatore, di diritti di voto nella banca di credito cooperativo sovvenuta proporzionati al capitale sottoscritto o al numero delle azioni emesse, in deroga al principio del voto capitario e ai limiti civilistici, con l'effetto, di norma, di acquisire la maggioranza dei diritti di voto nell'assemblea ordinaria dei soci o, comunque, esercitare il controllo ai sensi dell'art. 2359, primo comma, nn. 1) e 2), del codice civile». Cfr. BANCA D'ITALIA, *Disposizioni di vigilanza per le banche*, (circ. 285/2013), Parte terza, Cap. 6, Sez. III.

gran lunga più impattanti. La qualifica di banche *significant*, la vigilanza diretta della BCE, gli *stress test* estremamente invasivi e l'applicazione del *comprehensive assessment* costituiscono i risvolti di maggiore rilievo in questo senso. La somma di tutti questi elementi ha comportato una forte preoccupazione all'interno della categoria, al tal punto che in dottrina si è giustamente contestato che dette previsioni siano in linea con la corretta applicazione del principio di proporzionalità sancito negli atti normativi europei. È stato constatato inoltre che, negli ultimi anni, non solo le BCC, ma tutte le banche *less significant* dell'Unione hanno sperimentato un aggravio sproporzionato dei costi operativi, derivante da una discutibile traduzione unionale dei principi stabiliti dagli accordi di Basilea III. Ne discende che, anche qualora le BCC riacquistassero la qualifica di banche non significative, in capo ad esse graverebbe comunque il peso di un eccessivo fardello regolamentare.

Il principio di proporzionalità dovrebbe agire di conseguenza su due fronti, ovvero consentire alle banche oggettivamente *less significant* di essere considerate tali, e salvaguardare queste ultime dai costi da regolazione smisurati rispetto alla loro dimensione. Proprio in quest'ultima direzione si muove il rinnovamento del pacchetto bancario, che attraverso la previsione di una normativa unionale fatta su misura per le banche piccole e non complesse - in antitesi quindi all'approccio "*One-size-fits-all*", che esclude per principio dei trattamenti "di favore" -, pone di fatto le basi per una corretta applicazione del principio di proporzionalità nei confronti di questi enti.

Permane, ad ogni modo, il primo e principale problema. Nel paragrafo 3.3 sono state proposte, pur con degli inevitabili limiti, delle possibili soluzioni all'evidente incongruenza fra quanto sancito dalla regolamentazione eurolunionale e la natura delle BCC. La via maestra è certamente quella di risolvere il problema a monte, iniziando dalla presa di coscienza e la conseguente accettazione del fatto che il legislatore nazionale non sia riuscito, nel perseguimento della sua *mission*, ad equiparare costi e benefici per le BCC, istituendo una serie di previsioni sbilanciate in favore degli oneri da sostenere. Oneri non soltanto nazionali, ma principalmente di stampo europeo. Ed invero si potrebbe asserire che se la legge di riforma non avesse avuto siffatti risvolti unionali, i *pro* avrebbero compensato i *contro* con un'elevata probabilità.

In questo contesto, chi scrive reputa grave l'aver proceduto all'emanazione della legge nonostante i chiari "effetti collaterali" che essa avrebbe comportato. D'altra parte, se chi

scrive definisce questi come “effetti collaterali”, chi ha proceduto ad emanarla li vede come “obiettivi raggiunti”, ossia la diminuzione del numero di banche da vigilare e l'accresciuta solidità patrimoniale per le BCC, nella spasmodica ricerca di enti dimensionalmente sempre più grandi⁴¹⁴. Non costituisce infatti una casualità la circostanza per cui, viste le previsioni normative contenute nella legge ed i suoi chiari risvolti, sia stata prevista non la facoltà, bensì l'obbligo all'adesione ai gruppi bancari cooperativi, configurandosi questa come una decisione che sopprime ogni eventuale volontà di estromettersi dal nuovo impianto.

Qualora non fosse sufficientemente chiaro, è bene comunque ricordare che la legge non ha portato solo conseguenze negative per le BCC, al punto che anche chi scrive, nel par. 2.3, ha ammesso che, pur con i suoi oggettivi limiti, la riforma rappresenta il *break even point* normativo nazionale per le banche in parola. Il punto però è un altro: questa considerazione rimane di fatto una mera consolazione, dal momento che, estendendo la portata della legge su orizzonti più larghi, tale *break even* viene di gran lunga superato, stante il mancato rispetto di due principi chiave della proporzionalità.

Ciò assodato, non si può tuttavia tralasciare l'evidente volontà dei regolatori unionali di spingere verso un universo bancario popolato da banche sempre più grandi, e di numero sempre inferiore; volontà che, non a caso, permea oramai anche le decisioni legislative statali. Inoltre, è palese il tentativo di cercare di inserire il maggior numero di banche possibili nella sfera delle *significant banks*, tramite requisiti - ed in particolare il primo sancito dall'art. 6, co. 4, del Regolamento 1024/2013/UE - che operano un *cut-off* non sufficientemente preciso.

In questo senso, gli USA hanno riconosciuto da tempo che la rilevanza sistemica non è associabile alla sola dimensione della banca e che quest'ultima rappresenta un fattore rilevante solo una volta superata la soglia convenzionale dei cento miliardi di dollari di attivo. Si potrebbe opinare che negli USA detta soglia sia più alta poiché le banche americane sono più grandi: nel paragrafo 3.2 è stato tuttavia rilevato l'esatto contrario, essendosi infatti studiato che, in media, le banche maggiori degli Stati Uniti hanno un

⁴¹⁴ Sul punto, CAPRIGLIONE e SEPE, *La spinta della Banca Centrale Europea per la grande dimensione bancaria*, ne *IlSole24Ore*, 7 aprile 2021, p. 25, illustrano come sia evidente la «propensione della Bce per fusioni che includano piccole banche in aggregati che fondano la loro stabilità sulla grande dimensione», nonostante questo «modus agendi [...] appa[ia] poco coerente con la logica concorrenziale e, dunque, con la normativa dell'Ue».

attivo consolidato che è solo la metà di quello delle banche europee. Se a ciò aggiungiamo anche che la soglia dimensionale statunitense era, fino a pochi anni fa, tarata sui cinquanta miliardi di dollari di attivo, è chiaro che, in questo ambito, il lassismo dei regolatori europei sia in realtà da intendere come chiara intenzione di mantenere in vigore questo schema. Invero, qualora intervenisse un rinnovamento dei criteri stabiliti dal SSM, analogo a quello avvenuto negli Stati Uniti, il numero delle banche *significant* calerebbe del 71,3%, dato in totale contrapposizione rispetto agli obiettivi dichiarati, seppure velatamente, dei regolatori europei.

In conclusione, la strada per un ritorno *less significant* per le BCC è colma di ostacoli, e naturalmente, salvo inaspettate sorprese, la categoria non ha la forza per imporsi a livello sovranazionale. D'altra parte, essa dispone di più *chances* all'interno dello Stivale: ecco perché, ancora una volta, a parere di chi scrive si dovrebbe premere sulla via domestica. Non solo infatti in ambito statale le BCC hanno una voce che produce più eco, ma hanno anche maggiori possibilità di essere ascoltate, dal momento che un intervento nazionale è assai più probabile e fattibile rispetto ad uno proveniente "dai piani alti". A questo punto non resta che continuare ad insistere, affinché, nel prossimo futuro, sia riconosciuta alle banche del territorio la loro giusta collocazione normativa, ossia il Testo unico bancario nella sua versione pre-riforma, che ha avuto il merito di "urbanizzare" le BCC, ed ha trovato un buon punto di equilibrio per le banche del territorio, da un lato superando gli anacronismi del TUCRA, dall'altro non giungendo agli eccessi attuali dettati dalla legge di riforma.

Bibliografia

AA. VV., *I tempi della Rerum Novarum*, a cura di ROSA, Roma, 2002.

AA. VV., *Il denaro dei piccoli*, a cura di CAFARO e COLOMBO, Milano, 2011.

ABBL, *Survey on the cost of regulations and its impacts on the Luxembourg financial marketplace*, 2016, disponibile al sito: [cost-of-regulations-and-its-impacts-on-the-luxembourg-financial-marketplace1.pdf \(abbl.lu\)](#).

AIKMAN, GALESIC, GIGERENZER, KAPADIA, KATSIKOPOULOS, KOTHIYAL, MURPHY e NEUMANN, (2014), *Taking uncertainty seriously: simplicity versus complexity in financial regulation*, *Financial Stability Paper*, WP no. 28.

ALESSANDRINI, PAPI, FRATIANNI, ZAZZARO, (2016), *The asymmetric burden of regulation: will local banks survive?*, *Money & Finance Group Research*, WP no. 125.

ALESSANDRINI e PAPI, (2018), *Banche locali e piccole imprese dopo la crisi tra nuove regole e innovazioni digitali*, *Money & Finance Group Research*, WP no. 148.

ALESSANDRINI e PAPI, (2018), *L'impatto della bolla regolamentare sulle banche*, *Money & Finance Group Research*, WP no. 150.

ALPA e CAPRIGLIONE, *Il disagio delle Bcc e lo sguardo a via Nazionale*, ne *IlSole24Ore*, 8 settembre 2020.

AMOROSINO, *Le riforme delle banche cooperative tra Costituzione, regulation e scelte politico-legislative nazionali*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016.

ANTIGNANI, *Le autorità di vigilanza europee sul settore bancario – Verso la vigilanza unica*, disponibile al sito: www.ilmiolibro.it.

ANTONIAZZI, *L'Unione bancaria europea: i nuovi compiti della BCE di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie (parte seconda)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014.

ANTONUCCI, *Diritto delle banche*, Milano, 2012.

ANTONUCCI, *Despecializzazione e principio di proporzionalità*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2014.

APOBANK, *Annual financial report*, 2019, disponibile al sito: *apobank-annual-financial-report-2019.pdf*.

ARNONE, *Il credito cooperativo negli anni della crisi: un'analisi territoriale*, Terzo rapporto Euricse, 2015.

AYADI e GROEN, *Banking Business Model Monitor 2015*, International Research Center on Cooperative Finance, 2016.

BANCA CENTRALE EUROPEA, *The incentive structure of the “Originate and distribute” model*, 2008.

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Addendum alla Guida della BCE sulle opzioni e sulle discrezionalità previste dal diritto dell'Unione*, 2016.

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Guide on the approach for the recognition of institutional protection schemes (IPS) for prudential purposes*, 2016.

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Parere della Banca Centrale Europea sulla riforma delle banche di credito cooperativo, su un sistema di garanzia per cartolarizzazione delle sofferenze e sull'autorizzazione dei fondi d'investimento alternativi a investire in crediti*, 24 marzo 2016.

BANCA CENTRALE EUROPEA, *List of supervised entities*, disponibile al sito: *List of supervised entities January 2021 (europa.eu)*.

BANCA D'ITALIA, *Risoluzione e gestione delle crisi*, al sito: *Banca d'Italia - Risoluzione e gestione delle crisi*.

BANCA D'ITALIA, *Testo Unico delle Casse rurali ed artigiane*, disponibile al sito: *Gazzetta Ufficiale*.

BANCA D'ITALIA, *Testo Unico Bancario*, disponibile al sito: *Testo-Unico-Bancario.pdf (bancaditalia.it)*.

BANCA D'ITALIA, *Istruzioni di Vigilanza per le banche*, disponibile al sito: *istr_vig_99_12a.pdf (bancaditalia.it)*.

BANCA D'ITALIA, *Normativa di vigilanza in materia di "Conformità alle norme (compliance)", 2006.*

BANCA D'ITALIA, *La funzione di conformità (compliance), 2007.*

BANCA D'ITALIA, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union, in Quaderni di ricerca giuridica, 2013, disponibile al sito: [Quaderno-73.pdf \(bancaditalia.it\)](#).*

BANCA D'ITALIA, *Disposizioni di vigilanza per le banche, (circ. 285/2013), disponibile al sito: [Circ-285-al-6agg.pdf \(bancaditalia.it\)](#).*

BANCA D'ITALIA, *Indagine conoscitiva sugli strumenti finanziari derivati, 2015.*

BANCA D'ITALIA, *Bollettino statistico, I trimestre 2016, disponibile al sito: [BOL_STAT_III_2016_ITA.pdf \(bancaditalia.it\)](#).*

BANCA D'ITALIA, *Relazione d'analisi d'impatto, settembre 2017, disponibile al sito: [AIR.pdf \(bancaditalia.it\)](#).*

BANCA D'ITALIA, *Disposizioni di vigilanza per il gruppo bancario cooperativo. Resoconto della consultazione, 22 maggio 2018, disponibile al sito: [Resoconto-della-consultazione.pdf \(bancaditalia.it\)](#).*

BANCO BPM, *Relazione finanziaria semestrale consolidata, 30 giugno 2020, disponibile al sito: [Microsoft Word - 001-051_01_Relazione_verGT01 \(bancobpm.it\)](#).*

BARBAGALLO, *Intervento al «Seminario istituzionale sulle tematiche relative alla riforma del settore delle banche di credito cooperativo», Roma, 15 ottobre 2015.*

BARBAGALLO, *Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa, Bolzano, 2015.*

BARBAGALLO, *La riforma del Credito Cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'Unione bancaria, Roma, 2016.*

BARBAGALLO, *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo: presupposti e obiettivi, Napoli, 2018.*

BARBAGALLO, *Crisi e regolamentazione finanziaria: cambiamenti e prospettive, in*

Banca, impresa, soc., 2019.

BATTAGLIA, *Il percorso che ha condotto al Single Supervisory Mechanism*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, Supplem. al n. 1.

BERNDT e GUPTA, *Moral Hazard and Adverse Selection in the Originate-to-Distribute Model of Bank Credit*, *Journal of Monetary Economics*, Amsterdam, 2009.

BIKOULA, PEZZOTTA, SPINA e ZAGHINI, *Dalla proporzionalità caso per caso alla proporzionalità strutturata*, in *Sfide e opportunità della regolamentazione bancaria: diversità, proporzionalità e stabilità*, a cura di MASERA, Roma, 2016.

BINDELLI, *L'ipotesi di sospensione della riforma delle Bcc proposta in Parlamento*, 2018, disponibile al sito: *L'ipotesi di sospensione della riforma delle Bcc proposta in Parlamento / Diritto Bancario*.

BLOCH, *La legge di Murphy*, Milano, 1977.

BNP PARIBAS, *Consolidated financial statements*, 31 dicembre 2020, disponibile al sito: *4q20-cfsu-84086.pdf*.

BOCCUZZI, *L'Unione bancaria europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie*, Roma, 2015.

BOMPANI, *La Direttiva 77/780/CEE sulle banche: definizioni e campo di applicazione*, in *Il risparmio*, 1982, II.

BOMPIANI, *Dalla legge bancaria del 1936-38 al T.U. sulle banche*, in *Note economiche*, n. 3, 1994.

BRUNI, *Il trattato di Maastricht, l'unione monetaria europea e l'Italia*, in *Rivista milanese di economia*, 1992.

BUFACCHI, *Da Deutsche alle Sparkassen, i 3 pilastri «ingessati» delle banche tedesche*, ne *IlSole24Ore*, 27 aprile 2019.

BUSSOLI, *Bcc nella crisi: governance delle banche locali ed effetti sulla performance e sulla qualità del credito*, in *Bancaria*, 2013, volume 69, VI.

CAFARO, *Credito cooperativo ieri: un profilo di lungo periodo*, in *Nuove opportunità e sfide per le banche di credito cooperativo: la riforma del 2016*, a cura di CARDELLI, Lecce, Giappichelli Editore, 2017.

CAPRIGLIONE, *Prime riflessioni sul recepimento della seconda direttiva CEE in materia bancaria*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1993.

CAPRIGLIONE, *Ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi. La difficile conquista di una dimensione europea*, Torino, 2014.

CAPRIGLIONE, *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo. Una svolta decisiva nella morfologia del sistema bancario italiano*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, Suppl. al n. 4.

CAPRIGLIONE, *Un deplorabile ritardo nell'attuazione della riforma delle BCC*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016.

CAPRIGLIONE, *L'Europa e le banche. Le "incertezze" del sistema italiano*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2017.

CAPRIGLIONE, *Per un nuovo trade off tra localismo e stabilità*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018.

CAPUANO, *Lo Small Business Act e l'utilizzo del Contratto di rete per uscire dalla crisi*, in *Economia e diritto del terziario*, 2014.

CASSA CENTRALE BANCA, *Relazione finanziaria semestrale consolidata*, 30 giugno 2020.

CASTIELLO, *La normativa di recepimento della Direttiva CEE '77/780 ed il nuovo regime autorizzativo degli enti creditizi*, in *Econ. e cred.*, 1998, I.

CATELANI, *Ascesa e declino degli sportelli bancari in Italia dai primi anni duemila ad oggi*, in *Il risparmio*, 2014, I.

CHOULET, *Institutional protection systems: are they banking groups?*, *BNP Paribas Economic Research*, 2017.

CLARICH, *La disciplina del settore bancario in Italia: dalla legge bancaria del 1936 all'unione bancaria europea*, in *Giur. comm.*, 2019.

COELHO, MAZZILLO, SVORONOS e YU, *Regulation and supervision of financial cooperatives*, Financial Stability Institute, 2019.

COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Basilea 3 – Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari*, 2010.

COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Banche di rilevanza sistemica globale: metodologia di valutazione e requisito addizionale di assorbimento delle perdite*, 2011.

COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*, 2012.

COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Basilea 3 – Il Liquidity Coverage Ratio e gli strumenti di monitoraggio del rischio di liquidità*, 2013.

COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Basilea 3 – Il Net Stable Funding Ratio*, 2014.

COMMISSIONE EUROPEA, *Capital Requirements - CRD IV/CRR – Frequently Asked Questions*, 2013.

COMMISSIONE EUROPEA, *MEMO/13/272*, 2013.

COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions*, 2014.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Enhanced Prudential Regulation of Large Banks*, 2019, disponibile al sito: *Enhanced Prudential Regulation of Large Banks (fas.org)*.

CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del Consiglio europeo*, 28-29 giugno 2012, disponibile al sito *GEN (europa.eu)*.

CONSOB, *L'intermediazione finanziaria non bancaria (“Sistema bancario ombra”)*, disponibile al sito: *L'intermediazione finanziaria non bancaria (sistema bancario ombra) (consob.it)*.

CORDOVA, *Cooperazione e fascismo nella crisi dello stato liberale, (1918-1925)*, in *Il movimento cooperativo nella storia d'Italia*, a cura di FABBRI, Bologna, 1979.

CORTESI, *Il Dodd Frank Act. Obiettivi generali e prospettive future*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2013.

COSMA, SALVADORI, SCHWIZER, *Too small to be compliant? Size and scale economies in the compliance cost structure of Italian banks*, in *Financial systems in troubled waters Information, strategies, and governance to enhance performances in risky times*, a cura di CARRETTA e MATTAROCCHI, 2012.

COSTI, *L'impresa bancaria dopo l'attuazione della seconda direttiva comunitaria*, in *Banca, impresa, soc.*, 1993.

COSTI, *La legge bancaria del 1936*, in *Banca, impresa, soc.*, 2012.

COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 2012.

COSTI, *La legge bancaria del 1936, Testo della 'lectio magistralis' su 'La cultura negli anni '30'*, su GiustAmm.it, Firenze, 11 gennaio 2013.

COSTI, *La metamorfosi del credito cooperativo*, Torino, 2019.

CUCUCCIO, *Interventi contro il 'too big to fail': a Seul con l'obiettivo di sconfiggere il 'moral hazard'*, in *Il Giornale della Banca e della Finanza*, 2010.

CUSA, *Il procedimento assembleare nelle società cooperative e il principio democratico*, in *Giur. comm.*, 2004, I.

D'ADDA, *La crisi finanziaria globale 2008-2009*, in *Riv. internaz. scienze sociali*, 2009, I.

D'AMBROSIO, *Le autorità di vigilanza dell'Unione*, in *La crisi dei mercati finanziari: analisi e prospettive*, a cura di SANTORO e TONELLI, Milano, 2013.

D'AMBROSIO, *La stabilità finanziaria tra gli obiettivi della legislazione e l'Unione sui mercati finanziari, SEVIF e Unione bancaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, VI.

DABORMIDA, *Le legislazioni cooperative nei paesi della Comunità europea*, in *Riv. dir. comm.*, 1989, I.

DE BIASI, *One Size Fits All vs. principio di proporzionalità in ambito bancario e mobiliare*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2018.

DE LAROSIÈRE, *Report of the High level group on financial supervision in the EU, chaired by Jacques de Larosière*, 25 febbraio 2009, disponibile al sito: *untitled (europa.eu)*.

DE-GIOIA-CARABELLESE, *Bail-in, diritti dei creditori e Convenzione europea*, in *Mercato concorrenza regole*, 2020.

DEL GATTO, *I problemi dei rapporti tra la banca centrale europea e l'autorità bancaria europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015.

DEL SERRONE, *Il quadro normativo europeo e nazionale sulla vigilanza prudenziale*, in *Credito popolare*, 2017.

DELL'ERBA, *La significatività delle BCC. A partire dai luoghi*, in *Cred. Coop*, 2019, n. 12.

DI BRINA, *Intervento*, in AA. VV., *L'autoriforma delle banche di credito cooperativo, Tavola Rotonda*, Roma, 3 febbraio 2015, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, Suppl. al n. 4.

DI GASPARE, *La fabbrica dei derivati*, in *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 2016.

Dodd – Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, disponibile al sito: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ203/pdf/PLAW-111publ203.pdf>.

Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act, disponibile al sito: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ174/PLAW-115publ174.pdf>.

ENRIA, *Il 'pacchetto bancario' CRD 5/ CRR 2/ BRRD 2*, Senato della Repubblica Italiana, 5 luglio 2017.

EUROPEAN ASSOCIATION OF COOPERATIVE BANKS, *Annual report*, 2020.

EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *Report on Member States' implementation of the principle of proportionality in the area of the CRD IV remuneration provisions*, 2015.

FANTINI, *Le banche popolari nell'evoluzione delle istituzioni creditizie*, in *Riv. banc.*

(*Minerva*), n. 1-2, 1961.

FARENGA, *Crisi bancarie e disciplina della risoluzione. In particolare il bail-in*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2019, n. 4.

FEDERAL DEPOSIT INSURANCE COMMUNITY, *Community Banking Study*, 2020.

FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, *Community Banking Study*, 2012.

FEDERAL RESERVE SYSTEM, *Regulatory Capital Rules: Implementation of Risk-Based Capital Surcharges for Global Systemically Important Bank Holding Companies*, 2015, disponibile al sito: [2015-18702.pdf \(govinfo.gov\)](#).

FEDERAL RESERVE SYSTEM, *Prudential Standards for Large Bank Holding Companies, Savings and Loan Holding Companies, and Foreign Banking Organizations*, 11 gennaio 2019.

FEDERAL RESERVE SYSTEM, *SR 19-4 / CA 19-3: Supervisory Rating System for Holding Companies with Total Consolidated Assets Less Than \$100 billion*, 2019.

FENECH, *La sfida di Obama per l'istruzione durante la grande recessione del 2007: l'America Recovery and Reinvestment Act e lo State Fiscal Stabilization Fund*, in *Economia e lavoro*, 2012.

FERRI, *Il codice civile italiano del 1942 e l'ideologia corporativa fascista*, in *Europa e diritto privato*, 2012, n. 2.

FERRI, *1876-2016: 140 anni. Associazione nazionale fra le banche popolari. L'evoluzione delle banche popolari in Italia*, in *Cred. pop.*, 2016, n. 2.

FERRI, *Regole bancarie ragionevoli a tutela di diversità, stabilità e crescita*, in *Sfide e opportunità della regolamentazione bancaria: diversità, proporzionalità e stabilità*, a cura di MASERA, Roma, 2016.

FERRI e KALMI, *Only Up: Regulatory Burden and Its Effects on Credit Unions*, *Filene Research Institute Report*, 2014.

FERRI e PESCE, *The perverse effects of compliance costs for the local cooperative banks*, in *Journal of Co-operative Organization and Management*, 2013.

FERRO LUZZI, *Prospettive per le casse rurali ed artigiane in previsione della liberalizzazione del mercato comunitario*, in *Coop. cred.*, 1989.

FOIS, *Gli sviluppi del processo di integrazione europea dal Trattato di Roma ad oggi. Il ruolo degli Stati membri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017.

GALGANO, *Le società per azioni, le altre società di capitale, le cooperative*, Bologna, 1978.

GARONNA e DI PERSIA, *La compliance e il sistema di controlli*, FeBaF, 2014.

GIACCHÉ, *La riforma del credito cooperativo: riflessioni e valutazione di scenari alternativi, relazione del Centro Europa Ricerche*, Bolzano, 2018.

GIGLIETTA, *Vigilanza e riorganizzazione della banca mista: la Banca commerciale italiana dopo il 1936*, in *Imprese e storia*, 2004.

GOGLIO e KALMI, *Credit Unions and Co-operative Banks Across the World*, Oxford University Press, 2017.

GUALANDRI E NOERA, *Rischi sistemici e regolamentazione macroprudenziale*, in *Lo stato della finanza. Scritti in onore di Marco Onado*, a cura di BISONI, GUALANDRI, LANDI e LUSIGANI, 2014.

GUERINI, *Promuovere un'Unione bancaria più inclusiva e sostenibile migliorando il contributo delle banche comunitarie allo sviluppo locale e all'edificazione di un sistema finanziario internazionale ed europeo socialmente responsabile*, 553^a sessione plenaria del Comitato Economico e Sociale Europeo, 15 e 16 luglio 2020.

HALDANE, *The dog and the frisbee*, 2012.

HERMAN VAN ROMPUY, *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, 26 giugno 2012.

ICCREA BANCA, *Relazioni e bilancio intermedio consolidato e individuale*, 30 giugno 2020, disponibile al sito: *Relazione e bilancio intermedio consolidato e individuale al 30 giugno 2020_def.pdf* (gruppoiccrea.it).

INTESA SANPAOLO, *Relazione semestrale*, 30 giugno 2020, disponibile al sito: [20200917_Semestrale_it.pdf \(intesaspaolo.com\)](#).

INZITARI, *La risoluzione bancaria. Dissesto, insolvenza e misure di risoluzione*, in *Dir. banc. merc. fin.*, 2018.

JOOSSEN, LAMANDINI, LEHMANN, LIEVERSE e TIRADO, (2018), *Stability, flexibility, and proportionality: towards a two-tiered european banking law?*, *EBI Working Paper Series*, WP no. 20.

Legge 8 aprile 2016, n. 49, disponibile al sito: *Gazzetta Ufficiale*.

LEGIND, DIETZ et al., *Proportionality in Bank Regulation: A Report by the EBA Banking Stakeholder Group*, 2015.

LUDWIG, *Assessment of Dodd Frank Financial Regulatory Reform: Strengths, Challenges, and Opportunities for a strong regulatory system*, in *Yale Journal on Regulation*, 2016.

LUX e GREENE, (2015), *The State and Fate of Community Banking*, *M-RCBG Associate*, WP no. 37.

MAGLIARI, *Il sistema di ripartizione delle competenze all'interno del Single Supervisory Mechanism: una questione di "significatività". Considerazioni critiche a margine della sentenza Landeskreditbank Baden-Württemberg c. BCE*, in *Riv. dir. banc.*, 2017, n. 9.

MANARA e BROCCATO, *Le banche di credito cooperativo: governance, riforma e rischio di crowding out*, *IRIS Network*, Paper presentato in occasione del XII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 2018.

MARTINO, *Basilea 3 e Dodd-Frank. Meglio troppo prudenti che non prudenti affatto*, in *Valori*, 2013.

MARTO, *Grecia, banche chiuse per sei giorni. Tetto di 60 euro sui prelievi*, ne *Il Sole24Ore*, 28 giugno 2015.

MASERA, *Regole e supervisione delle banche: approccio unitario vs modello per livelli e implicazioni per la morfologia del sistema delle banche, EU e US*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, Supplem. al n. 1.

MASERA, *Sfide e opportunità della regolamentazione bancaria: diversità, proporzionalità e stabilità*, Roma, 2016.

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

MASERA, *La (non) proporzionalità della sorveglianza bancaria nell'UE: problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2020.

McCULLEY, *Teton Reflections, Global Central Bank Focus*, 2007.

MICCÙ, *Le recenti "riforme del credito cooperativo alla prova della Costituzione: spunti critici e ricostruttivi*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, Suppl. al n. 3.

MICHIE e OUGHTON, *Measuring Diversity in Financial Services Markets: a Diversity Index*, *Centre for Financial and Management Studies Discussion Paper Series*, 2013, WP no. 113.

MIGLIORELLI, *New Cooperative Banking in Europe, Strategies for adapting the business model post crisis*, Cham, 2019.

MINERVINI, *Attuazione della Direttiva CEE 77/780 e libertà di concorrenza*, in *Note economiche*, 1986, III.

MIRAGLIA, *L'indipendenza della Banca Centrale Europea tra compiti di vigilanza prudenziale ed esigenze di legittimazione democratica*, in *Banche e banchieri*, 2014.

NICOSIA, *La seconda direttiva CEE sul coordinamento delle banche*, in *Bancaria*, n. 3, 1988.

ONADO, *Economia e regolamentazione del sistema finanziario*, Bologna, 2012.

PALADINO e ROTONDI, *Banche europee sotto esame: la valutazione della Bce e i modelli di business*, in *Bancaria*, 2015.

PANETTA, *Il Credito e il Finanziamento delle imprese, Intervento al Convegno organizzato dalla Federazione delle Banche di Credito Cooperativo Lazio Umbria Sardegna, "Reload Banking. La Banca del domani per un nuovo sviluppo dell'Italia"*, Roma, 21 giugno 2013, disponibile al sito: www.bancaditalia.it.

PARLAMENTO EUROPEO, *Note tematiche sull'Unione Europea*, disponibile al sito: *Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF) (europa.eu)*.

PELLEGRINI, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2012.

PELLEGRINI, *L'ipotesi di gruppi macroregionali e la conservazione del localismo bancario*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, Suppl. al n. 3.

PELLEGRINI, *Piani di risanamento e misure di early intervention*, in *Riv. dir. pubbl. it. comp. eur.*, 2018.

PERRAZZELLI, *What to regulate? How to regulate? Who should regulate?*, in *European Association for Banking and Financial Law*, 2020.

PIERINI, *La regolamentazione transnazionale del settore bancario: il ruolo delle regole di Basilea*, in *Diritto e processo*, 2018.

PINZANI, *Storia della crisi finanziaria 2007-...?*, Roma, 2019.

POLICARO, *Le nuove forme di risanamento della banche: a chi i vantaggi del bail in?*, in *Il nuovo diritto delle Società*, 2018.

RECINE e TEIXEIRA, (2009), *The new financial stability architecture in the EU*, in *Paolo Baffi Centre Research Paper*, WP no. 62.

REGGIO, *Significant o less significant? Questo è il problema*, in *Cred. Coop.*, 2019, n. 12.

RESTI e SIRONI, *Rischio e valore nelle banche. Misura, regolamentazione, gestione*, Milano, 2008.

RESTOY, *Proportionality in banking regulation*, *Westminster Business Forum*, 2018.

RIGGIO, *Ecco i dieci punti (qualificanti) della riforma*, in *Cred. Coop.*, 2015, n. 10.

ROMANO, *La riforma delle Banche popolari tra "argomenti" di diritto interno e "ragioni" di diritto europeo*, VI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei professori universitari di diritto commerciale "Orizzonti del diritto commerciale", Roma, 26-27 febbraio 2016.

ROSSANO e PENNACCHIO, *Modelli di integrazione alternativi ai gruppi bancari cooperativi*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, Suppl. al n. 3.

ROSSI, *La tutela delle banche vigilate nel MVU, tra nodi irrisolti e prime criticità applicative*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018.

ROSSI, *Profili critici di una Banking Union incompiuta*, in *Amministrazione in cammino*, 2019.

RUTA, *Analisi comparata tra la legge bancaria del 1936 e il nuovo testo unico*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1994.

S.A., *Draghi, per l'Europa è necessario completare il mercato unico e l'unità politica*, ne *La Repubblica*, 13 settembre 2016.

S.A. *Proporzionalità come condizione di crescita*, in *Cred. Coop.*, 2018, n. 6-7.

SABBATELLI, *Il gruppo bancario cooperativo: profili di governance*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, n. 4.

SABBATELLI, *La portata dispositiva del cross guarantee scheme alla luce della recente regolazione*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, Suppl. al n. 3.

SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Bari, 2017.

SACCOMANNI, *Norme basate su principi o norme basate su regole: esiste una terza via?*, in *Il ruolo delle autorità nella regolazione della finanza*, a cura di ONADO, CALABRÒ e SACCOMANNI, 2015.

SALERNO, *Il governo delle banche cooperative*, Milano, 2012.

SANDEI, *Il bail-in tra diritto dell'insolvenza e diritto dell'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 2017.

SANTAGATA, *Il gruppo paritetico*, Torino, 2001.

SANTAGATA, *Intervento al VIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori universitari di diritto commerciale*, Roma, 17 e 18 febbraio 2017.

SANTORO, “Prevenzione e “risoluzione” della crisi delle banche”, in *Persona e attività economica tra libertà e regola. Studi dedicati a Diego Corapi*, a cura di BENINCASA, DE DONNO, PERNAZZA, SCARCHILLO, TORINO, Napoli, 2016.

SCHENKEL, *Proportionality of Banking Regulation: Evidence from Germany*, 2017.

SCHERER, *A perplexed economist confronts ‘Too Big to Fail’*, in *European Journal of Comparative Economics*, 2010.

SCHILIRÒ, (2002), *I criteri del Trattato di Maastricht, l’Europa e l’euro: debito pubblico in Italia e crescita*, Munich Personal RePEc Archive, WP no. 36333.

SCHLITZER, *La crisi dei mutui subprime*, in *L’imprenditore*, 2008, V.

SCHOENBAUM, *The regulatory response to the financial crisis in the United States: the Dodd-Frank Wall Street Reform and consumer protection act*, in *Il diritto dell’economia*, 2012.

SCHOENMAKER, *Il trilemma finanziario*, in *Economic Letters*, 2011, n. 111.

SCIARRONE ALIBRANDI, *Alcune ipotesi ricostruttive in merito alla riforma delle bcc*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, Suppl. al n. 3.

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico della seduta n. 006*, 2 maggio 2018

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Fascicolo Iter DDL S.717, Conversione in legge del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, 1° agosto 2018, 18° seduta, p. 720, disponibile al sito: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/50320.pdf>.

SEPE, *Il tramonto delle banche cooperative*, 2016, disponibile al sito: www.Giustiziacivile.com.

SERAFINI, *La riforma delle BCC verso il decreto*, 26 gennaio 2016, disponibile al sito: *Riforma delle Bcc verso il decreto - Il Sole 24 ORE*.

SERAFINI, *Le Bcc negoziano con la Bce sulla vigilanza dei nuovi gruppi*, ne *IlSole24Ore*, 9 giugno 2018.

SMOLDERS, KOETSIER e VRIES, *Performance of European cooperative banks in the recent financial crisis*, in, *Raiffeisen's Footprint: The Cooperative Way of Banking*, a cura di MOOIJ e BOONSTRA, Amsterdam, 2012.

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE, *Financial statement*, 2020, disponibile al sito: *Financial_Statements_2020.pdf (societegenerale.com)*.

SOMMA, *Scienza giuridica, economia e politica nella costruzione del diritto privato comunitario*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2006.

SUPINO, *Il cross-guarantee scheme nella riforma delle banche di credito cooperativo*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, n. 4.

TASCA, *La cooperazione e il fascismo in Italia*, in *Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, 2012, Vol. 48.

TARULLO, *Rethinking the Aims of Prudential Regulation*, *Reserve Bank of Chicago Bank Structure Conference*, 8 maggio 2014.

TARULLO, *Tailoring Community Bank Regulation and Supervision*, FED, 2014.

TARULLO, *Application of Enhanced Prudential Standards to Bank Holding Companies*, *Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs*, 19 marzo 2015.

TRAMONTANA, *Le banche nel nuovo contesto di regole e vigilanza. Quali prospettive? La valutazione del mercato dei risultati del Comprehensive Assessment*, in *Banca impresa soc.*, 2015, disponibile al sito al sito: *Valutazione approfondita (europa.eu)*.

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA, *Sentenza 16 maggio 2017*.

TROIANO, *Le banche*, in *Manuale di diritto bancario e finanziario*, a cura di CAPRIGLIONE, Padova, 2015.

TROIANO, *La riforma delle bcc e i sistemi di tutela istituzionale*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2018, Suppl. al n. 3.

TRUCCO, *C'erano una volta in Italia le banche del territorio: in Germania sono ancora 1.700 tra pubbliche e private col 75% dei depositi retail*, 2 maggio 2020, disponibile al sito: *www.vicenzapiù.com*.

UNICREDIT, *Relazione finanziaria semestrale consolidata*, 30 giugno 2020, disponibile al sito: *Microsoft Word - Relazione finanziaria semestrale consolidata al 30 giugno 2020_POST PUBBL_V3.docx* (unicreditgroup.eu).

UNIONE EUROPEA, *Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, 9 maggio 2008, disponibile al sito: *EUR-Lex - 12008M/PRO/02 - IT* (europa.eu).

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 1092/2010*.

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 1093/2010*.

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 1094/2010*.

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 1095/2010*.

UNIONE EUROPEA, *Direttiva n. 26/2013*.

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 575/2013*.^ò

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 1022/2013*.

UNIONE EUROPEA, *Regolamento 1024/2013*.

UNIONE EUROPEA, *Direttiva n. 49/2014*.

UNIONE EUROPEA, *Direttiva n. 59/2014*.

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 806/2014*.

UNIONE EUROPEA, *Regolamento n. 876/2019*.

UNIONE EUROPEA, *Direttiva n. 878/2019*.

URBANI, *Le nuove forme della territorialità nella disciplina secondaria delle banche di credito cooperativo*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2019.

VISCO, *Intervento al 21° Congresso Assiom Forex, Milano*, 7 febbraio 2015.

VISCO, *Intervento del Governatore della Banca d'Italia, Giornata mondiale del risparmio del 2015, Roma*, 28 ottobre 2015.

WEBEL, *Troubled Asset Relief Program (TARP): Implementation and Status, Report for Congress*, 2013.

WEIGMANN, *L'impresa nel codice civile del 1942*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2014.

WOLFERS, VOLAND, *Level the playing field: The new supervision of credit institutions by the European Central Bank*, in *Common Market Law Rev.*, 2014.

ZAZZARA, *Il ruolo del capitale nelle banche e la sua regolamentazione: dall'accordo di Basilea del 1988 ad oggi*, in *Rivista bancaria. Minerva bancaria*, 1999.

ZOPPINI, *I gruppi societari (modelli di integrazione tra imprese mutualistiche e non nella forma del diritto societario)*, in *Riv. soc.*, 2005.

Ringraziamenti

È dal 5 febbraio 2018, data d’inizio della mia avventura veneziana, che ogni tanto, nella mia testa, mi chiedo: «*ma cosa scriverò nei ringraziamenti?*». Non avendo avuto modo di “fare palestra”, in senso lato, in triennale, è una domanda a cui non ho mai saputo rispondere. Inoltre, il fatto che sia l’unica parte della tesi che tutti leggono (lo so che tanto sei passato subito qua dopo aver letto il titolo della tesi!) fa comprendere quanto oramai una tesi senza ringraziamenti sia da considerarsi una tesi “a metà”. Fortunatamente, oggi che mi cimento nello scrivere questa sezione, noto che la cosa sia più semplice di quanto pensassi; d’altronde, quando la vita ti ha praticamente sempre sorriso, è davvero facile esternare quanto si è grati per le persone che ti circondano. Noterete che scriverò spesso la parola “famiglia”. Non è un caso.

Vorrei anzitutto ringraziare sentitamente il prof. Urbani, per aver accettato di essere il mio relatore e per avermi seguito con costanza e professionalità nel capitolo finale del mio percorso di laurea magistrale. Sottolineo il “sentitamente” poiché, - ed è davvero il caso di evidenziarlo – in un mondo di relatori che trascurano in tantissimi casi i loro studenti, ho avuto la grande fortuna di trovare un docente estremamente disponibile e che ha saputo accompagnarmi concretamente fino a questo punto.

L’ho scritto in apertura, e lo riporto anche qui: «*Alla mia famiglia*». C’è una sorta di relazione inversa tra l’importanza che una cosa riveste nella propria vita ed il numero di volte che ci si sofferma a dire una semplice “grazie”. Se così è, allora mamma, babbo, e Alessandro, non stupitevi se non vi dico grazie spesso, significa che siete la cosa più importante che ho. Grazie per avermi permesso di poter studiare a Venezia, e per avermi reso la persona che sono. Grazie per avermi accompagnato e sostenuto in tutte le mie passioni, anche se questo significava spesso tornare a casa molto più tardi rispetto al normale orario d’ufficio. Potrei scrivere dei ringraziamenti solo per voi e farci un’altra tesi, se non sto attento: per cui mi limito a queste poche righe. Spero di avervi reso fieri per questo mio traguardo, e spero di continuare a farlo sempre anche in futuro. Ad Alessandro, dico solo: *4L si ok*. A parte gli scherzi (cose tra fratelli, è giusto che capisca solo lui), dal momento che sei la persona col quale ho convissuto per più tempo nella mia vita, ti ringrazio per l’enorme pazienza che hai sempre avuto nei miei confronti.

Nonostante la grande diversità ed il fatto che non abbiamo praticamente niente in comune⁴¹⁵, sei un pilastro della mia vita: grazie per essere così come sei. Un'ultima cosa: *ciak in campo..*⁴¹⁶

A tutta la mia famiglia “al completo”. Alle mie care nonne Francesca e Leonarda, ai miei nonni Giovanni e Piero, che sarebbero stati fieri per questo mio traguardo, ai miei fantastici zii, cugini, nipoti, e a mio figlioccio Salvatore. Un grazie immenso per farmi sentire così apprezzato all'interno della famiglia, della quale sono molto orgoglioso di far parte.

Alle mie seconde mamme: Zia Peppa e Marialuisa. Dovrei ringraziarvi quanto ho ringraziato i miei genitori. Mi avete letteralmente cresciuto, dall'asilo sino alla fine delle superiori, in un clima di sole risate, rendendo la mia infanzia e adolescenza un posto unico e meraviglioso. Un grazie non basterebbe.

Lo spazio che ho per ringraziare tutti è molto ridotto e gli amici da ringraziare sono troppi (ah.. i grandi problemi..). Tuttavia, mi piace pensare che ognuno di voi, a prescindere da quante righe io possa dedicargli, nel momento in cui leggerà il suo nome, sappia bene l'importanza che ha per me. E se lo leggete, è perché davvero ce l'ha.

Vorrei ringraziare per primo il mio secondo fratello, che non a caso si chiama anch'egli Alessandro. Un'amicizia forte che ci lega da ormai ben dodici anni, dai banchi delle superiori, quando ancora l'unico pensiero in testa era racimolare soldi per comprarsi i giochi della Playstation. La prova che non bisogna né vedersi tutti i giorni né sentirsi quotidianamente per sapere che ci si è sempre l'uno per l'altro. Grazie per essere così presente nella mia vita. Adesso che anche io ho “scollinato”, come piace dire a noi, inizia la vera sfida.

Ad Irene, che ancora prima di nascere, era già la mia più grande amica, oltre che mia cugina. Ah ma non..! Sta di fatto che amica, cugina, sorella.. poco importa. Ci sarebbero così tante cose per cui ringraziarti, ma capisci bene che riassumere ventiquattro anni è un compito davvero arduo. Grazie anche a te per essere così presente, da sempre. Dato che siamo in tema di amiche, non posso non ringraziare Ilenia, amica di una vita, e da ormai

⁴¹⁵ A breve i capelli, benvenuto nel club.

⁴¹⁶ @leonardo_sechi ne sai qualcosa?

quasi tre anni anche di più. Se stai leggendo adesso, 12 maggio 2021, e non siamo in zona rossa, come finisci questa riga prepara un'agricola!

Ad Alessandro, Antonio, Daniele, Giuseppe, Luca, Marco, Maurizio, Michele, Nino, Samuele, Stefano e Valerio. Potevo anche direttamente scrivere “ai più fasulli di Uri” ed avreste comunque capito che mi riferivo a voi, o meglio, a noi. Una famiglia. Anzi, una banda! Ma una banda col quale mi sento sempre a casa. Grazie per essere quelli che siete, e per dimostrare di volermi bene come solo i veri amici sanno fare. Virus permettendo, se la triennale è stata storia, vorrei che la magistrale fosse leggenda. Avete capito a cosa mi riferisco, e mi affido di conseguenza al vostro mancantesimo. Naturalmente, non possono non menzionare anche Elisabetta, Federica, Giulia, Paola, Rita e Vanessa, per essere parte integrante della greffa, e delle persone che mi hanno voluto bene sin da subito. Grazie anche a voi.

Agli “amici di Miriam” ed agli “amici del coro”, che in grossa parte coincidono, un grazie grande quanto una casa. Mi avete accolto sin da giovincello come vostro amico e non sarei potuto esserne più felice. Ad Angelo, Anna Caria, Anna Galia, Antonio, Danilo, Diego, Elena, Francesca Meloni, Francesca Pinna, Gianmario, Giuseppe, Ilenia Caria, Laura, Don Manuel, Matteo, Mariangela, Massimiliano, Mauro e Don Gianni. Torneranno i tempi dell’“ora inutile” in cui fare aperitivo, rigorosamente offerto dai soliti benefattori (*stonks!*) e soprattutto dei campi estivi, che ci permettono di vivere ogni anno dei bellissimi momenti, come una larga e grande famiglia. Vi ringrazio uno ad uno.

Grazie ai miei amici “di città”: Alessandro Denti, Alice, Andrea, Carolina, Fabrizio e Ilaria. Anche con voi, sin dalle superiori, una bella amicizia che si è mantenuta nel tempo, e del quale sono molto grato. Grazie davvero.

Vorrei soffermarmi un po' di più sulla mia esperienza veneziana, che è stata la vera protagonista di questi ultimi anni accademici. Innanzitutto, non posso non ringraziare la mia coinquilina Sara, col quale è nata una splendida amicizia. Come tutti quelli del Nord, ha un grande difetto: mette l'articolo davanti al nome delle persone (brividi). Di buono c'è che ha solo quello: una grande fortuna averla con me nelle fredde e piovose giornate veneziane, dove, tra chiacchierate infinite e caffè che sarebbero eccessivi anche per un intero esercito, abbiamo sconfitto la solitudine che avrebbe altrimenti fatto da padrona. Grazie davvero. A Francesca, mia grande amica sin dall'adolescenza, che come me ha voluto lasciare la Sardegna per studiare a Venezia. Grazie per i giri a Venezia e per la

compagnia di sempre⁴¹⁷. A Chiara, per tutti i thè delle 17, puntuale come una svizzera, e per l'essermi stata vicino quando ne avevo bisogno⁴¹⁸. A Paolo, per l'aver contribuito a fare un po' di presenza maschile in Via Piave 108, c/o Favaretto. Lui ha ben due difetti: il primo non sto manco a ripeterlo, il secondo è che è interista; penso tuttavia che sia meglio essere interisti. A Giorgia, che mi ha accolto per prima nella cupa Mestre e mi ha spalancato in faccia la realtà sin da subito.

Questa merita di essere raccontata. Stavo cercando casa e avevo preso contatti per vedere una stanza (che poi sarebbe diventata mia) a Mestre. Ignaro di dove stavo andando, mentre mi recavo presso il condominio, notai un bel parchetto alberato e il primo pensiero che mi venne in mente fu «*se avrò la stanza, quando farà bel tempo verrò a leggere qua al sole*». Entro nella casa, convenevoli vari, ed a un certo punto dico «*ho notato che avete un bel parchetto fuori, molto carino per prendere il sole*», risate generali, manco fossi un comico che fa stand-up comedy. Mezzo in imbarazzo (che cavolo avrò mai detto di così divertente), prende la parola Giorgia, e dice «*Giovanni⁴¹⁹, devi sapere che Mestre, ed in particolare via Piave, davanti a casa nostra, è l'habitat naturale dei drogati, degli spacciatori, degli alcolizzati, e di tutta la m**** di Venezia, e quel parchetto è tipo la loro casa*», e quando pensavo che avesse finito, aggiunse «*... l'altro giorno hanno accoltellato un tipo nel bar che vedi davanti alla finestra*». Se non ci credete, chiedete conferma a mio fratello, che era lì con me. Sapendo questo, quale matto avrebbe mai accettato di vivere in quella casa? Io.

Ai miei colleghi: Elisabetta, Francesca, Francesco e Riccardo. Trovati per puro caso, siamo diventati colleghi perché, avendo iniziato a febbraio, eravamo gli ultimi arrivati e tutti gli altri avevano già il gruppetto. La fortuna nella sfortuna. Sono felice di avervi incontrato e sono sicuro che senza di voi, molti dei voti che ho preso avrebbero qualche punticino in meno. Grazie.

Venezia è stata per me una città “rivelatrice”. Prima di andare fuori, il mio desiderio di evadere dalla Sardegna era molto forte. Una volta varcato il confine sardo, ho capito che il mio posto era invece proprio quello che avevo lasciato. Ammetto che *qualcuno* ha

⁴¹⁷ Ci sarebbe anche da ringraziare l'Old Wild West e Don Peppe per averci fatto ingrassare come maiali.

⁴¹⁸ Anche lei mette gli articoli davanti ai nomi.

⁴¹⁹ Altro difetto di quelli del Nord, ti chiamano sempre col nome per intero, insopportabile. Sarà che in Sardegna siamo abituati che quando la propria mamma ci chiama per intero è perché ci vuole distruggere.

contribuito a farmi capire questo. In ogni caso, a prescindere da tutto, un enorme grazie va proprio a Venezia, che mi ha insegnato molto sulla vita, e sul valore delle cose che sono realmente importanti.

Alle famiglie che per me ci sono sempre state, grazie davvero. A Zia Rita, Zio Pasquale e Antonio, che avrei potuto comprendere nella parte della famiglia “al completo”, dato il legame così stretto e forte che ci lega, da sempre. Ad Angela, Filippo e mio figlioccio Francesco: una famiglia unica e del quale sono molto felice di far parte, in senso lato, grazie alla scelta di Francesco. Un grazie particolare a Filippo per avermi sempre incoraggiato e sostenuto. Ad Elisabetta, Nico e Pietruccia, con i quali ho visitato tutti i posti in cui sono stato fuori dall’Italia e non. Un grazie sentito a Pietruccia, senza la quale non avrei potuto fare un così bel tirocinio. A Gavina, Tonino, e tutta la grande famiglia Salaris-Sanna. Grazie per avermi fatto sentire a casa sin dal primo giorno, accogliendomi come uno della famiglia. Per la felicità di Andrea, ringrazio anche Winnie, Harry e Neri, che ormai considero come gatti anche miei.

Visto che siamo in tema di animali, una riga per Ollie. Avrei certamente preferito che fossi qua a scodinzolare senza capire un cavolo di quello che stava succedendo, ma il destino ha deciso diversamente. Grazie per i momenti di felicità che mi hai regalato.

Per concludere, Andrea, sul quale è particolarmente difficile esprimermi, dal momento che ogni parola sarebbe riduttiva. Una relazione iniziata proprio il mese prima di partire per Venezia, che ha segnato tutto il mio percorso di laurea magistrale. Una storia nata letteralmente per caso, e del quale non potrei essere più felice e orgoglioso. La distanza iniziale, le videochiamate, i countdown per i miei ritorni, la presa male quando dovevo ripartire, i regali a distanza, le risate, le risate, ed ancora le risate. Grazie per essere sempre al mio fianco, e per sempre intendo Sempre. Grazie per condividere con me le tue passioni, e per apprezzare le mie. Grazie per la fiducia che hai in me e per stimarmi così tanto. Grazie per l’amore incondizionato che mi dimostri ogni giorno. Grazie. Grazie. Grazie.

Giovanni