



Dipartimento di Economia e Management  
Cattedra di Diritto Commerciale

I gruppi bancari cooperativi:  
la governance nell'impianto del Gruppo Bancario Iccrea.

RELATORE

Prof. Donativi Vincenzo

CANDIDATO

Iudicone Filippo

Matr. 287591

ANNO ACCADEMICO 2024-2025

## INDICE

Introduzione .....	3
--------------------	---

### Capitolo I

1. LE SOCIETÀ COOPERATIVE: IL LUNGO PERCORSO DELLA COOPERAZIONE DALLE CASSE RURALI AI GRUPPI BANCARI COOPERATIVI.....	5
1.1.     AMBITO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	7
1.2.     MUTUALITÀ, FUNZIONE SOCIALE E FISCALITÀ DELLE BCC.....	12
1.3.     OBIETTIVI DELLA RIFORMA ED EFFETTI SULLA VIGILANZA PRUDENZIALE.....	14

### Capitolo II

2. Il Governo delle Bcc .....	16
2.1.     LA GOVERNANCE COOPERATIVA: LA DECLINAZIONE DEL GRUPPO BANCARIO ICCREA 16	
2.2.     ORGANI SOCIALI .....	24

### Capitolo III

3. I sistemi di garanzia dei depositi e gli interventi in caso di crisi.....	28
3.1.     LA GESTIONE DELLE CRISI (RISANAMENTO, RISOLUZIONE E LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA).....	31
3.2.     IL FONDO TEMPORANEO DEL CREDITO COOPERATIVO .....	35

### Capitolo IV

4.       CONCLUSIONI: STATO DI AVANZAMENTO DELLA RIFORMA: PROBLEMI DI ATTUAZIONE ED EVOLUZIONE DELLO SCENARIO.....	38
BIBLIOGRAFIA.....	42

## Introduzione

Il sistema delle Banche di Credito Cooperativo (nel seguito, e collettivamente con le Casse Rurali ed Artigiane, per brevità, anche “Bcc”) affonda le sue radici in un lungo percorso storico che, a partire dalle prime casse rurali, ha condotto alla nascita dei moderni gruppi bancari cooperativi. Questa evoluzione è stata determinata dalla necessità di garantire un accesso più equo al credito, soprattutto per le piccole realtà imprenditoriali e per le comunità locali, attraverso l’adozione di un modello fondato sui principi di mutualità, partecipazione democratica e solidarietà economica.

La cooperazione in ambito bancario ha quindi rappresentato, nel tempo, l’importante alternativa al modello capitalistico tradizionale, proponendosi non solo come strumento di formidabile crescita economica, ma anche come mezzo per favorire lo sviluppo sociale e territoriale, in modo diffuso e, soprattutto, indotto dal basso.

L’assetto normativo delle Bcc si è consolidato attraverso una serie di interventi legislativi che ne hanno definito i principi e le modalità operative. A partire dall’art. 45 della Costituzione, che riconosce e tutela la funzione sociale della cooperazione, fino all’ultima riforma, quella introdotta dal D.Lgs. n. 18/2016, che ha indotto significative trasformazioni nel settore, il legislatore ha progressivamente adattato un quadro normativo finalizzato al rafforzamento della stabilità del sistema, migliorandone l’efficienza. La riforma ha segnato un punto di svolta decisivo prevedendo la creazione dei Gruppi Bancari Cooperativi (anche “Gbc”) e introducendo nuove regole di governance e di vigilanza prudenziale, con l’obiettivo di garantire una maggiore solidità finanziaria e una gestione più strutturata delle situazioni di crisi.

Alla luce di questi cambiamenti, l’elaborato si propone di analizzare nel dettaglio l’evoluzione del modello cooperativo bancario, con particolare attenzione agli effetti dell’ultima riforma del 2016. Nello specifico, in questo **primo capitolo** vengono forniti cenni storici sull’evoluzione del fenomeno cooperativo e esaminati i principali riferimenti normativi che hanno disciplinato le cooperative nel corso del tempo, mettendo in evidenza il ruolo della mutualità, della funzione sociale e della fiscalità, in particolare, nel settore cooperativo bancario. Il **secondo capitolo** si incentrerà sulla struttura di governo delle Bcc, analizzando il funzionamento degli organi sociali e le relazioni tra le singole banche e il Gruppo Bancario Cooperativo di appartenenza.

Il **terzo capitolo** approfondirà i meccanismi di gestione delle crisi, con particolare riferimento al Fondo di Garanzia dei Depositanti, ai processi di risanamento e risoluzione delle situazioni di difficoltà e di crisi ed al ruolo del Fondo Temporaneo del Credito Cooperativo a supporto alle Bcc in condizioni di difficoltà nella transizione verso gli assetti previsti dalla riforma e, in particolare, verso la creazione dei Gbc.

Infine, il **quarto capitolo** esaminerà lo stato di avanzamento della riforma a cinque anni dalla costituzione delle Capogruppo, evidenziandone le criticità attuative e le possibili evoluzioni future.

Obiettivo di questo lavoro è pertanto di fornire un quadro chiaro e approfondito delle trasformazioni che hanno interessato le Banche di Credito Cooperativo, valutando l'impatto delle nuove normative sul loro operato e sul rapporto con il territorio, per comprendere come differentemente dal passato ed in quale misura il modello cooperativo possa continuare a rappresentare uno dei pilastri fondamentali per lo sviluppo economico locale e la tutela del risparmio.

## Capitolo I

### 1. Le società cooperative: il lungo percorso della cooperazione dalle casse rurali ai gruppi bancari cooperativi

Il termine “cooperare” significa “operare insieme”, un’esigenza ed un istinto primordiale avvertiti letteralmente da sempre.

La Professoressa Margaret Mead, famosa antropologa del secolo scorso, interrogata da un suo studente riguardo a quale considerasse come primo segno di civiltà in una cultura rispose che il primo segno di civiltà in una cultura antica è stata *“la guarigione di femore rotto e l’amputazione perfettamente rimarginata di un arto in un soggetto sopravvissuto a questi traumi tra 65.000 e 35.000 anni fa”*<sup>1</sup>, i cui resti furono rinvenuti dagli archeologi della Columbia University coadiuvati da alcuni lavoratori curdi nel 1950 presso la grotta di Shanidar, nel Kurdistan del nord, in Iraq.

La Professoressa spiegò che gli animali feriti in natura, incapaci di ripararsi, difendersi ed alimentarsi, normalmente verrebbero cacciati e divorati in caso di fratture gravi o mutilazioni importanti; una frattura di femore ed un’amputazione di un arto perfettamente guarite sono perciò un chiaro segno che la persona ferita ha ricevuto supporto ed assistenza da altri membri della comunità per tutto il tempo necessario alla guarigione, concludendo che *“aiutare qualcun’altro in un momento di difficoltà è dunque dove inizia la civiltà”* e questo non è che l’essenza stessa della cooperazione nelle comunità.

La scoperta di Shanidar cui la Mead fa riferimento ha in sé il potente significato che qualcuno, in un dato momento del nostro percorso di evoluzione, non sappiamo per quale motivo, ha messo da parte i propri istinti animali (primordiali) ed improvvisamente ha capito che aiutarsi vicendevolmente era più importante che competere per la sopravvivenza.

Come evidenziato, *“La storia ha una potenza disarmante perché ci ricorda che la nostra civiltà non nasce con la competizione, ma con la cooperazione ed il volersi bene reciprocamente; dunque “comunità e solidarietà umana”*<sup>2</sup> hanno rappresentato, a partire da un dato momento, valori imprescindibili e fondanti del vivere comune che introducono per la prima volta la prevalenza della sopravvivenza di una comunità rispetto all’istinto ed all’interesse del singolo.

---

<sup>1</sup> G.L. Comandini, *Out of the box*, Episodio n°7 del 27.2.2025: “L’economia del dono” Edizioni Chora News

<sup>2</sup> G.L. Comandini, *op. loc. ult. cit.*

Come già detto, l'operare insieme, il cooperare in ambito economico e negli ultimi due secoli più in particolare è stato uno dei mezzi più efficaci utilizzati dalle classi sociali meno abbienti per emanciparsi e lo strumento di questa cooperazione è stata senz'altro l'impresa, cooperativa.

Le origini delle società cooperative in Europa risalgono al XIX° secolo in risposta agli effetti indotti dalla Rivoluzione Industriale; le condizioni di vita e di lavoro del ceto operaio prevalentemente precarie, caratterizzate da salari bassi, orari estenuanti e pressoché totale assenza di tutele sociali rappresentarono l'humus nel quale nacquero i movimenti che promuovevano la solidarietà e la collaborazione tra lavoratori come strumenti per migliorare la propria condizione economica e sociale.

La nascita ufficiale del movimento cooperativo moderno si fa risalire al 1844, quando alcuni tessitori di Rochdale, una cittadina a nord di Manchester, fondarono la "Rochdale Society of Equitable Pioneers"; la vendita di beni di prima necessità fondata su principi innovativi, quali l'adesione volontaria, il controllo democratico, la distribuzione degli utili in base agli acquisti effettuati dai soci e l'impegno nell'educazione cooperativa, principi noti come i "Principi di Rochdale", divennero e si consolidarono come la base del movimento cooperativo moderno di talché l'esperienza di Rochdale divenne il paradigma della diffusione del cooperativismo in tutta Europa.

Infatti, in Francia, Germania e Danimarca le società cooperative si svilupparono nei settori della produzione, del credito e dell'agricoltura e tale sviluppo culminò nel 1872 allorché la Cooperative Wholesale Society creò la "Cooperative Bank", pietra miliare del credito cooperativo.

In Italia, il movimento cooperativo iniziò a diffondersi nella seconda metà del XIX° secolo quando, nel 1893, fu fondata la Lega delle Cooperative soggettivizzando *"il processo di rinnovamento socio economico, avutosi nel nostro paese a seguito della pubblicazione dell'Enciclica Rerum Novarum di Leone XIII° (1891), la quale - stimolando la sensibilità dei cattolici alla questione sociale - agì da elemento catalizzatore nella intrapresa di concrete iniziative a favore delle classi rurali e del proletariato urbano [...], principi che in ambito giuridico economico hanno trovato espressione nella «mutualità» che qualifica la causa negoziale delle società cooperative»*<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> M. Pellegrini, *Sub. art. 37, in Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, diretto da F. Caprigione, Tomo I, Padova, 2012, pagina 389.

La cooperazione, quindi, rappresentò una risposta concreta alle sfide economiche e sociali del tempo, offrendo alle classi meno abbienti gli strumenti per migliorare la propria condizione attraverso l'auto-aiuto e la solidarietà. Lo spirito cooperativo ha permesso alle società cooperative di radicarsi profondamente nel tessuto sociale europeo, influenzando positivamente lo sviluppo economico e promuovendo l'affermazione dei valori di equità e giustizia sociale.

In questo contesto il Credito Cooperativo è nato, in particolare, dall'idea di offrire ai piccoli risparmiatori e lavoratori un'alternativa alle banche tradizionali ed agli usurai, permettendo loro di ottenere prestiti a condizioni più favorevoli; in tal senso precursori furono Giuseppe Toniolo in Italia e Friedrich W. Raiffeisen in Germania.

Toniolo e Raiffeisen capirono che la mancanza di capitali iniziali e la loro singolarità rendeva le banche cooperative troppo deboli per competere da sole, motivo per cui proposero di collegarle in una rete più grande entro cui affermare i principi fondanti, sostenersi a vicenda ed avere maggiore stabilità accumulando gradualmente un capitale collettivo, vincolato a sostenere la crescita economica della comunità.

E tutto ciò senza rinunciare alla completa autonomia ed alla specifica territorialità, valori che sono stati pressoché imprescindibili sino all'emanazione della riforma.

Per questi motivi il Credito Cooperativo si distingue dalle banche tradizionali. Innanzitutto, ogni socio ha diritto ad un solo voto nelle decisioni, indipendentemente da quanto capitale ha investito; inoltre, il suo scopo principale non è il profitto, ma il sostegno dell'economia locale. Questo modello ha permesso alle banche cooperative di diventare punti di riferimento per le comunità in cui operano, garantendo l'accesso al credito a piccole imprese e famiglie che altrimenti ne sarebbero rimaste lontane o ne avrebbero sopportato un costo assolutamente maggiore, comunque impedendo o limitando lo sviluppo dell'economia dei territori di tradizionale radicamento.

### 1.1. Ambito normativo di riferimento

L'evoluzione delle Bcc e, prima ancora, delle Casse Rurali nate alla fine dell'Ottocento, costituite da piccoli agricoltori e artigiani che unirono le loro risorse per sostenere lo sviluppo economico locale (da cui la definizione "Casse Rurali ed Artigiane") è stata favorita da una serie di interventi legislativi volti a disciplinarne l'attività.

In particolare, tre sono principalmente le norme speciali che regolamentarono la materia, tutte dedicate al credito agrario: la Legge n. 4276/1887, Legge n. 5588/1888 e la Legge n. 186/1934.

La prima legge riguardante la categoria (Legge n.656 del 1932, c.d. «Ordinamento delle Casse Rurali e Agrarie»), pur riconoscendo agli enti in parola la natura di vere e proprie istituzioni bancarie, ne limitò fortemente l'autonomia imprenditoriale, come si evince dalla elencazione tassativa delle operazioni effettuabili, con espressa interdizione di tutte le attività non previste cosicché alle Casse venne riconosciuta sì la natura di soggetti bancari, ma con limitate capacità operative, non essendo tali soggetti inizialmente abilitati ad effettuare tutte le operazioni di intermediazione finanziaria.

Nel 1937, con l'entrata in vigore del Testo Unico Casse Rurali ed Artigiane ("Tucra"), le casse rurali vengono poste al centro di un movimento propulsivo di comparti dell'economia fino a quel momento escluse da adeguate forme di intervento legislativo. Con l'emendamento del 1937, le Cra, infatti, assumono un ruolo particolare *"[...] che si fonda, per un verso, sulla specializzazione operativa [...], per altro sulla loro caratterizzazione mutualistica che fa capo all'assenza di finalità speculative ed alle peculiarità del modello cooperativo"*<sup>4</sup>.

Il principio della funzione sociale e della mutualità prevalente trovano la loro prima regolamentazione nel Codice Civile, ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Infatti, il Regio Decreto n. 262 del 16 marzo 1942, che approva il Codice Civile, già disciplinava le società cooperative agli articoli 2511-2548 c.c., statuendone i principi fondamentali di funzionamento.

Successivamente le cooperative trovano collocazione nella Costituzione che, all'art. 45, sancisce che: "La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità. Inoltre, provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato".

---

<sup>4</sup> F. Capriglione, op. citata, Tomo I°, Mirella Pellegrini, pagina 390.

L'art. 45 rappresenta quindi il fondamento costituzionale dell'ordinamento cooperativo italiano perché costituisce la base di legittimazione dell'intero assetto normativo che disciplina le società cooperative, tra cui le Casse Rurali, attuali Banche di Credito Cooperativo, che rispondono all'esigenza di promuovere forme di impresa che operino senza fini speculativi, ma con lo scopo di favorire il benessere economico e sociale delle comunità di riferimento.

L'art. 45 non solo riconosce il valore della cooperazione, ma impegna lo Stato a sostenerne lo sviluppo nel tempo attraverso l'adozione di strumenti normativi e fiscali adeguati.

In quest'ottica, le Bcc beneficiano di un regime fiscale specifico che incentiva la loro patrimonializzazione, garantendo maggiore stabilità al sistema e rafforzando la loro capacità di erogare credito a imprese e famiglie. Le cooperative di credito, dunque, incarnano pienamente il principio costituzionale di mutualità e solidarietà economica, favorendo lo sviluppo locale e il sostegno alle piccole realtà imprenditoriali. Esse costituiscono il baluardo contro le diseguaglianze finanziarie, offrendo, come detto, maggiori opportunità di accesso al credito rispetto agli istituti bancari tradizionali.

Un passaggio decisivo avvenne con il D.Lgs. n. 481 del 1992 che, recependo la Seconda Direttiva Comunitaria Cee in materia bancaria, qualificò le Casse Rurali come enti creditizi, superando la loro specializzazione agricola e ampliandone il raggio d'azione; di qui la ridenominazione in "Casse di Credito Cooperativo".

I principi di fondo sanciti in questo decreto sono stati successivamente recepiti dal D.Lgs. n. 385 del 1993, c.d. Testo Unico bancario (Tub), che ha abrogato quello del 1937 e riscritto agli art. 33 ss. la disciplina di questa particolare categoria di banche, ora denominate "Banche di Credito Cooperativo". E ciò, come autorevolmente sostenuto, per sottolinearne la compiutezza della loro natura bancaria anche se *"tale denominazione non è stata ritenuta di per sé forza tipizzante, ragion per cui [...] anche nel caso delle banche di credito cooperativo, ciò che conferisce specificità ai fini della configurazione sociale dell'ente sono i contenuti dell'oggetto sociale, che nelle banche di credito cooperativo dovrà prevedere la prevalente operatività in favore dei soci, insediati in un determinato ambito territoriale, coerentemente ai criteri stabiliti dalla Banca d'Italia."*<sup>5</sup>

Il decreto abrogato dal Tub è rimasto in vigore un solo anno e conteneva, all'art. 2, una nuova definizione dell'attività bancaria al comma 1, definita come *"la raccolta di risparmio tra il pubblico*

---

<sup>5</sup> F. Capriglione, op. citata, Tomo I°, Mirella Pellegrini, pagina 392.

e l'esercizio del credito costituiscono l'attività bancaria” e, al comma 2 l'attività riservata “l'esercizio dell'attività bancaria è riservato alle imprese autorizzate denominate enti creditizi”.

Si evidenzia che il Tub ha sostituito all'espressione ente creditizio, utilizzata dal D.lgs. n. 481/1992, quella di banca e la ragione del cambiamento non è ufficialmente nota, ma “*deve tuttavia ritenersi che possono avere concorso due motivi. Innanzi tutto, il desiderio di non allontanarsi troppo dal linguaggio comune [...], un secondo elemento: forse la parola ente evocava in qualche modo l'ente pubblico (e di ente in effetti si parla più a proposito dei soggetti pubblici che non dei soggetti privati)*”<sup>6</sup>.

Nel Tub viene sancita la specificità del modello cooperativo bancario, che impone alle Bcc di:

- operare secondo criteri di mutualità e localismo disciplinando che la loro attività deve essere rivolta prevalentemente ai soci e alla comunità di riferimento;
- incentrare il governo sul principio del voto capitaro, fattispecie che garantisce pari dignità decisionale a tutti i soci indipendentemente dal capitale investito;
- avere almeno 500 soci e, se tale numero diminuisce, devono reintegrarlo entro un anno per evitare la liquidazione. Inoltre, per preservare la natura cooperativa, nessun socio può detenere più di 100.000 euro in partecipazioni, evitando così la concentrazione del potere economico;
- rispettare specifici vincoli statuari, tra cui l'obbligo di destinare almeno il 70% degli utili netti a riserva legale, il 3% ai fondi mutualistici per la promozione della cooperazione e il restante a riserve o altre finalità sociali; ciò al fine di assicurare la patrimonializzazione del sistema ed impedire la distribuzione degli utili ai soci, rafforzando quindi il grado di stabilità finanziaria dell'intero settore;
- operare secondo la competenza territoriale. Esse, infatti, devono operare prevalentemente nella propria zona di riferimento. Le disposizioni della Banca d'Italia stabiliscono che le nuove aperture di filiali siano consentite solo in aree contigue a quelle già presidiate, salvo deroghe specifiche. L'operatività deve inoltre essere destinata principalmente ai soci, con la possibilità di estendere i servizi ai non soci solo entro determinati limiti.

Successivamente all'entrata in vigore del Tub e prima della riforma del 2016, il sistema del Credito Cooperativo era perciò organizzato in una rete che si sosteneva su tre pilastri fondamentali. Il primo era costituito da un sistema di rappresentanza e di supporto per le

---

<sup>6</sup> P. Ferro-Luzzi, *Lezioni di diritto bancario*, Torino, 2012, p. 89 s.

singole Bcc, gestito dalle Federazioni locali e da Federcasse quale ente federativo di categoria. Questa impostazione permetteva alle Bcc di avere un coordinamento centrale che offriva servizi di monitoraggio e consulenza, pur consentendo alle stesse di mantenere un certo, rilevante grado di autonomia.

Il secondo pilastro era rappresentato da tre società, Iccrea Holding, Cassa Centrale Banca e Cassa Centrale Raiffeisen, che fornivano servizi bancari e finanziari alle Bcc socie, facilitando la loro operatività senza però intervenire nella loro gestione e senza, soprattutto, costituire sostanzialmente un vero e proprio gruppo bancario unitario.

Il terzo pilastro era un sistema di fondi di garanzia, a carattere consortile, che aveva lo scopo di proteggere i depositi e garantire la stabilità del sistema.

Questa struttura a rete, pur avendo il vantaggio di rispettare l'autonomia delle singole banche, prestava il fianco a significative debolezze dal punto di vista della vigilanza bancaria. Infatti mancava sia una gerarchia chiara fra le banche aderenti alle reti, sia un soggetto che fungesse da interlocutore con le autorità di controllo. Il che rendeva il sistema fragile e poco adatto a rispondere alle nuove esigenze di regolamentazione ispirate a principi europei di omogeneità. Solo con la riforma del 2016 sono stati introdotti i gruppi bancari cooperativi, con l'individuazione di una capogruppo che funge da interlocutore unico per la vigilanza e cui viene assegnato il compito istituzionale di coordinare e controllare la gestione delle singole Bcc aderenti, garantendo il rispetto delle regole ed assicurando la maggiore stabilità complessiva del sistema.

Questo nuovo modello ha tuttavia modificato il funzionamento delle Bcc, rendendole meno indipendenti, dovendo le stesse far parte obbligatoriamente di un Gruppo Bancario Cooperativo guidato da una Capogruppo stipulando un "contratto di coesione" con la Capogruppo stessa.

Il contratto di coesione contiene regole comuni, imponendo obblighi a ciascun membro sottoscrittore, ivi compreso quello di adeguare gli statuti alle disposizioni imposte dalla Capogruppo. Inoltre, la Capogruppo gestisce la distribuzione di eventuali vantaggi compensativi e garantisce la stabilità del sistema attraverso la garanzia solidale per le obbligazioni delle Bcc aderenti.

Questo nuovo modello, sebbene assegni alla Capogruppo poteri molto incisivi, non trasforma le Bcc in semplici filiali di un'unica banca centrale, come accade in altri sistemi europei. Esse conservano infatti la loro licenza bancaria e la loro autonomia operativa, ma

accettano di essere coordinate dalla Capogruppo per garantire la stabilità complessiva del gruppo e il rispetto delle normative bancarie.

In questo senso l'ultima riforma ha cercato di trovare un equilibrio tra la tradizione mutualistica del Credito Cooperativo e le esigenze di un sistema bancario sempre più regolamentato.

A differenza di un Gruppo tradizionale, la Capogruppo non detiene il controllo partecipativo sulle banche aderenti, perché non può possedere il loro capitale trattandosi di società cooperative. Al contrario, sono le Bcc a possedere almeno il 60% del capitale della Capogruppo, mentre il resto può essere aperto ad altri investitori, per favorire l'afflusso di capitali.

L'attuale disciplina prevede anche limiti stringenti sulle acquisizioni di partecipazioni, coerentemente con il regime del Gruppo Bancario Cooperativo; inoltre, eventuali fusioni tra Bcc e banche di diversa natura richiedono l'autorizzazione della Banca d'Italia e devono essere effettuate nell'interesse dei creditori, garantendo il rispetto della normativa sulla indivisibilità patrimoniale.

## 1.2 Mutualità, funzione sociale e fiscalità delle Bcc

Oltre alla dimensione economica, come ampiamente argomentato nei paragrafi che precedono, le Bcc assumono un ruolo di rilievo nella promozione della funzione sociale della cooperazione, riconosciuta a livello costituzionale e comunitario.

Tale funzione si concretizza nella garanzia di pari opportunità di accesso al credito e nella tutela delle fasce più deboli della popolazione, contrastando l'esclusione finanziaria e contribuendo a una redistribuzione equa delle risorse. Inoltre, l'impegno delle Bcc si estende alla tutela ambientale, sostenendo modelli di sviluppo sostenibile e politiche di riduzione dell'impatto ecologico, con un approccio che tende a conciliare la crescita economica e la responsabilità sociale.

A guidare l'operatività e a definire la governance è proprio il principio di mutualità.

A differenza delle banche tradizionali, si rafforzano ancora i concetti precedentemente esposti. Difatti, le Bcc non perseguono la massimizzazione del profitto per gli azionisti, ma reinvestono gli utili all'interno delle comunità locali, finanziando iniziative economiche, sociali e culturali. Questa peculiarità ha permesso loro di costruire un rapporto di fiducia

solido con i clienti, molti dei quali sono anche soci, creando una sorta di “ecosistema finanziario” basato sulla partecipazione e sul supporto reciproco.

Il legame con il territorio è quindi un elemento chiave del modello cooperativo, che si traduce in una maggiore attenzione alle esigenze delle imprese locali e delle famiglie; durante le crisi economiche, la mutualità delle Bcc ha rappresentato un fattore di resilienza per molte comunità. Nel periodo 2008-2016, caratterizzato prima dalla crisi finanziaria globale e poi dalla crisi del debito sovrano, le Bcc hanno continuato a sostenere il credito, mantenendo un livello stabile di finanziamenti ed aumentando il presidio ed il sostegno dei territori con l'ampliamento del numero di sportelli, laddove le banche tradizionali riducevano la loro operatività.

Questo comportamento ha contribuito a mitigare gli effetti recessivi e a favorire la ripresa economica in molte aree, soprattutto nelle province meno sviluppate, dove la presenza delle Bcc è stata determinante per garantire la continuità dell'attività produttiva e per sostenere l'occupazione.

Questa vocazione mutualistica trova riscontro anche nel regime fiscale che disciplina le Bcc, il quale prevede specifiche agevolazioni volte a incentivare la destinazione degli utili alla comunità piuttosto che alla distribuzione tra i soci. La normativa riconosce l'esenzione fiscale per le somme destinate alle riserve indivisibili, a condizione che esse non siano ripartite, né durante la vita dell'ente né al momento dello scioglimento. Tuttavia, nel rispetto dei principi comunitari, una parte degli utili netti destinati alla riserva obbligatoria è comunque soggetta a imposizione.

La disciplina fiscale individua, comunque, limiti e contrappesi tra cui l'individuazione di criteri specifici per il riporto delle perdite, attraverso l'imposizione per le Bcc che beneficino di esenzioni sugli utili di limitare detto riporto alla parte eccedente la quota di reddito non tassato nei periodi precedenti. Tale meccanismo garantisce un equilibrio tra le agevolazioni fiscali e il principio di equità nel sistema impositivo, evitando vantaggi sproporzionati rispetto ad altri soggetti economici.

Il modello delle Bcc si fonda su un equilibrio tra mutualità, funzione sociale e disciplina fiscale, delineando un sistema bancario cooperativo che coniuga solidità economica, sviluppo locale e responsabilità collettiva.

In particolare, all'art. 14, comma 1, Tub si prevede che l'autorizzazione all'attività bancaria viene concessa solo se ricorrono determinate condizioni, tra cui la forma societaria di società per azioni o cooperativa per azioni a responsabilità limitata, un capitale minimo stabilito dalla

Banca d'Italia e l'assenza di legami che possano compromettere la vigilanza. L'autorizzazione è rilasciata dalla Banca Centrale Europea (Bce) su proposta della Banca d'Italia (Bi) e può essere negata qualora non sia garantita una gestione "sana e prudente".

### 1.3 Obiettivi della riforma ed effetti sulla vigilanza prudenziale

A fronte delle crescenti sfide del mercato e delle normative europee più stringenti in materia di stabilità finanziaria, il legislatore è intervenuto con la riforma organica del settore cooperativo bancario attraverso il Decreto-Legge n. 18 del 14 febbraio 2016, con l'obiettivo di rafforzare la solidità e la competitività delle Bcc, preservandone la natura mutualistica ma al contempo inserendole in un sistema più strutturato e meno vulnerabile alle crisi economico-finanziarie.

Prima della riforma del 2016, le Bcc operavano, difatti, come banche autonome, accomunate dai principi di mutualità e cooperazione, ma erano prive di un sostanziale e forte coordinamento centralizzato. Sebbene questa autonomia garantisse un significativo radicamento territoriale, la mancanza di un'unità gestionale esponeva il sistema a maggiori rischi in caso di crisi, rendendolo più vulnerabile; inoltre, le nuove normative europee imponevano requisiti patrimoniali e di governance difficili da soddisfare per le singole Bcc senza un'adeguata struttura di supporto.

Grazie all'ultima riforma, è stato introdotto un nuovo modello organizzativo basato sui Gruppi Bancari Cooperativi, in ragione del quale le Bcc non operano più come entità del tutto indipendenti, ma sono obbligate a aderire a un gruppo, guidato da una Capogruppo costituita in forma di società per azioni, con funzioni di coordinamento, controllo ed indirizzo strategico.

Siffatta evoluzione normativa mira a contemperare il principio costituzionale della mutualità con le esigenze di stabilità e solidità finanziaria richieste dalle regolamentazioni internazionali, assicurando al contempo una maggiore capacità di gestione delle crisi e un controllo più diretto ed efficace delle singole Bcc.

L'introduzione dei Gruppi Bancari Cooperativi ha quindi risposto alla necessità di rafforzare la stabilità finanziaria del settore, riducendo i rischi connessi alla frammentazione gestionale e garantendo una maggiore capacità di affrontare le situazioni di difficoltà economica.

La Capogruppo, infatti, non si limita a coordinare le Bcc aderenti, ma esercita anche un controllo sulla solidità patrimoniale di ciascuna banca aderente, intervenendo direttamente in caso di difficoltà o di crisi. Parallelamente, la riforma ha rafforzato il ruolo della Banca d'Italia nella vigilanza prudenziale, estendendo il suo controllo non solo alle singole Bcc, ma

all'intero Gruppo Bancario Cooperativo. Questo ha consentito un monitoraggio più efficace della solidità del sistema, migliorando la capacità predittiva delle crisi.

Per garantire una transizione graduale e proteggere la stabilità del settore, è stato inoltre istituito il Fondo Temporaneo delle Bcc, di cui si tratterà più diffusamente oltre in questo elaborato. Tale Fondo rappresenta un meccanismo di sicurezza che fornisce supporto alle Bcc in difficoltà, riducendo il rischio di instabilità sistemica e favorendo un processo di consolidamento del comparto cooperativo.

L'ultima riforma ha infine previsto una possibilità di trasformazione per le Bcc con un patrimonio netto superiore ai 200 milioni di euro, consentendo loro l'opzione di trasformarsi in società per azioni, previa autorizzazione della Banca d'Italia e con il versamento di una quota del proprio patrimonio allo Stato. Questa possibilità ha permesso alle banche più solide di rafforzare ulteriormente la propria posizione nel mercato, mantenendo comunque alcune caratteristiche mutualistiche.

Nel complesso, l'ultima riforma ha inciso sui principali cardini della mutualità bancaria nell'ottica di rendere il sistema delle Bcc più stabile, efficiente e sicuro, garantendo, al contempo, una maggiore tutela per i depositanti e migliorando l'integrazione del Credito Cooperativo nel sistema bancario nazionale ed europeo.

Tuttavia non mancano temi di una certa articolazione e complessità nella concreta attuazione soprattutto con riferimento ai significativi argomenti di proporzionalità (nei processi di controllo e coordinamento) che ben comprensibilmente sorgono laddove la rilevanza "significant" delle Capogruppo interseca la dimensione "not significant" delle Bcc autonome e proprietarie del capitale seppur legate dal contratto di coesione.

Di tali aspetti si argomenterà più in dettaglio nei successivi paragrafi di questo elaborato.

## Capitolo II

### 2.1 La governance cooperativa: la declinazione del Gruppo Bancario Iccrea

Come si è già avuto modo di rappresentare in precedenza, l'evidente necessità per le Casse Rurali di associarsi per poter fare affidamento su una rappresentanza comune e una solidità gestionale che fornisse solide garanzie di tipo istituzionale stimolò nel 1909 la costituzione della prima Federcasse (traducendo in sostanza le illuminate intuizioni di Toniolo e Raiffaisen), sia con funzioni rappresentative che di assistenza delle associate; l'organizzazione multi livelli che ne derivò (locale, regionale e, poi, nazionale) ha sostenuto il sistema cooperativo sino alla riforma del 2016, come peraltro cennato al precedente paragrafo 1.3.

Il profilo associativo di rappresentanza del Credito Cooperativo è ancora oggi assicurato dalla federazione nazionale, Federcasse, alla quale hanno aderito le Capogruppo dei Gbc, Bcc Banca Iccrea e Cassa Centrale Banca, dalle Federazioni territoriali cui sono riferibili le Bcc, le Casse Rurali e le Casse Raiffeisen.

A Federcasse è affidata la missione di tutela, di rappresentanza di interessi di sviluppo della mutualità bancaria, l'analisi e l'elaborazione normativa e regolamentare, quella statistico-economica, la revisione cooperativa e la promozione e diffusione della cultura e della tecnica bancaria mutualistica.

Le Federazioni territoriali sono, invece, organismi associativi locali delle Bcc articolate e collocate a livello provinciale, regionale e/o interregionale.

Federcasse aderisce, a sua volta, ad un organismo associativo europeo, la European Association of Co-operative Banks (Eacb, di cui è co-fondatrice nel 1970), che preserva gli interessi comuni dei suoi 27 membri, delle banche cooperative europee ed extra-Ue con una rappresentanza di più di 4.600 banche locali e regionali, 255 milioni di clienti e 115 milioni di soci.

Com'è stato correttamente osservato, i vincoli che costringevano la gestione delle Bcc “[...] prescritti dal diritto societario a presidio dello scopo mutualistico e dall’ordinamento bancario ex art. 35 Tub [...] il voto capitarario, i limiti al possesso azionario ed alla distribuzione degli utili ai soci, il localismo [...]” “[...] prevalentemente a favore dei soci, avevano ostacolato la loro ricapitalizzazione mediante l’autonomo

*accesso al mercato dei capitali di rischio, circoscrivendola all'autofinanziamento, ridotto dalla crisi economica e finanziaria e svolto comunque nei confronti di piccole e medie imprese”<sup>7</sup>.*

L'assenza di una reale possibilità di diversificare il rischio di credito aveva determinato come concausa il dissesto finanziario di molte Bcc, afflitte dalle insolvenze delle imprese finanziate e da una notevole quantità di crediti deteriorati causata, anche, dalla “[...] accentuata prossimità tra amministratori della banca e gestori delle imprese finanziate e, dunque, la sussistenza di un conflitto di interessi nella valutazione del merito creditizio e nella successiva concessione del sostegno finanziario [...] hanno concorso a comprometterne la credibilità. [...]”<sup>8</sup>

E' soprattutto per questi specifici motivi che il credito cooperativo è stato radicalmente riformato con l'introduzione degli artt. 37-bis e 37-ter Tub, a titolo, e rispettivamente, del “Gruppo bancario cooperativo” e la concomitante “Costituzione del gruppo bancario cooperativo”, con ciò letteralmente obbligando le Bcc ad aderire ad un gruppo di società, denominato gruppo bancario cooperativo (Gbc), allo scopo cioè di “[...] continuare (o iniziare) ad esercitare l'attività bancaria in forma cooperativa, essendo l'adesione a siffatto gruppo condizione per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo (art. 33, 1-bis co., Tub)”<sup>9</sup>

Il neo individuato Gbc “[...] si caratterizzata per il legame, di natura convenzionale, tra le sue componenti, le quali, attraverso il contratto di coesione, stabiliscono i diritti e gli obblighi verso il soggetto capogruppo, funzionali a consentire alla controllante di esercitare una direzione strategica ed operativa delle Bcc del gruppo (nel rispetto, in teoria, della loro autonomia, nonché delle regole prudenziali che ne assicurano la stabilità) e, in forza di peculiari meccanismi di garanzie incrociate, di mobilitare, all'occorrenza, le risorse patrimoniali e liquide interne al gruppo.”<sup>10</sup>

La riforma ha quindi determinato la nascita dei Gbc: Cassa Centrale, Bcc Icrea e l'Ips (Schema di Protezione Istituzionale) per le Casse Raiffeisen in Alto Adige; attraverso essa il legislatore ha ritenuto di introdurre un modello del tutto nuovo e specifico per traguardare gli obiettivi di tutela e promozione dell'identità e del ruolo (individuale) delle Bcc per assicurarne la stabilità e la solidità (comune, dunque complessiva) da coniugare in una nuova prospettiva di crescita e sviluppo sostenibile in un mercato con accentuate prospettive di

---

<sup>7</sup> Giulia Rugolo, *Sub art. 37-ter*, in C. Costa, A. Mirone, *Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Tomo I°, Giappichelli, Torino, 2024, p. 338.

<sup>8</sup> Giulia Rugolo, *op. cit.*, pag. 338.

<sup>9</sup> Giulia Rugolo, *op. cit.*, pag. 338.

<sup>10</sup> Giulia Rugolo, *op. cit.*, pag. 339.

innovazione, soprattutto sul versante digitale, comunque con una forte componente di investimento necessaria per preservare, aggiornandolo, il tradizionale “modello di business”.

La modifica del Tub introduce, quindi, un nuovo modello di Gruppo Bancario, diverso ed ulteriore rispetto ai paradigmi esistenti sino alla riforma; al gruppo tradizionale fondato sulla componente partecipativa azionaria è stato affiancato quello cooperativo, per definizione paritetico, e che si caratterizza per la combinazione della *“direzione unitaria propria dei gruppi tradizionali”* a base di rappresentanza/controllo azionario con le *“caratteristiche delle cooperative di credito a mutualità prevalente e le loro autonomie”*<sup>11</sup>.

Il complesso delle norme introdotte trova il suo principale fulcro nell’introduzione del c.d. “contratto di coesione” e nel contenuto degli statuti delle Bcc partecipanti al Gruppo (“entità”) la cui disciplina primaria e contenuto minimo obbligatorio sono declinati nelle statuizioni dell’art. 37bis del Tub. In esso, principalmente al comma 3, oltre che dai principi generali previsti per i gruppi tradizionali, è prevista l’individuazione (essenziale) della Capogruppo cooperativa e l’attribuzione ad essa dei poteri di direzione e coordinamento delle entità *“nel rispetto delle finalità mutualistiche e del carattere localistico delle banche di credito cooperativo [...] proporzionati alla rischiosità delle banche aderenti, ivi compresi i controlli ed i poteri di influenza [...] volti ad assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali e delle altre disposizioni in materia bancaria e finanziaria applicabili al gruppo e ai suoi componenti; [...]”*.

Il singolo contratto di coesione, oltre ad includere gli appena cennati poteri generali della Capogruppo, deve disciplinare in dettaglio gli strumenti attraverso cui tale direzione e coordinamento debba concretamente tradursi; l’introduzione di un unico e sistematico impianto del sistema dei controlli interni, l’unificazione dei differenti sistemi informativi e gestionali precedentemente adottati dalle entità via federazioni locali oltre, evidentemente, a quelli essenziali e specifici che attengono la “Governance”, il governo societario appunto, la composizione e la nomina degli organi sociali per l’efficace presidio dei rischi di cui si tratterà nei successivi paragrafi e che rappresenta l’elemento soggettivo di consolidamento dell’intero sistema.

---

<sup>11</sup> L.Rubattu, G.Bocuzzi, P.Verzaro, F.Iannarelli, *Il Gruppo Bancario Cooperativo Icrea, un modello originale ed innovativo nel panorama europeo*, Ecra 2019, pag.25.

La Capogruppo quindi esercita le funzioni essenziali sia nell'orientamento strategico in materia di rischio, sia nella supervisione dell'attività operativa; è quindi un compito specifico demandato alla Capogruppo quello di definire un assetto metodologico comune per tutte le affiliate per la misurazione ed il monitoraggio dei rischi (soprattutto ai fini regolamentari) ed impartire direttive vincolanti volte ad assicurare l'osservanza delle norme prudenziali applicabili a livello consolidato.

Attraverso tale approccio, la Capogruppo deve garantire non solo un controllo unitario a livello strategico ma anche operativo e gestionale, rafforzando la solidità del sistema e riducendo il rischio di disallineamento all'interno dello stesso, neo-introdotto gruppo bancario cooperativo.

Pur in questo ambito di rafforzata impostazione di governo, sono lasciati alla obiettiva caratterizzazione delle diverse aree geografiche di riferimento e delle diverse singole assemblee territoriali delle associate la formulazione per la Capogruppo di specifici orientamenti di politiche di gestione che, però, “[...] *non sono vincolanti per la capogruppo*” (art. 37-*bis*, comma 3-*bis*, Tub) e, soprattutto, margini di marcata autonomia per le associate che si distinguono per andamenti virtuosi e risultati (tradotti in classi di rischiosità, comma 3-*ter*) in linea con le direttive emanate alle quali è consentita una (maggiore) autonomia, seppur nel quadro degli indirizzi impartiti dalla Capogruppo e, comunque, subordinati al giudizio di coerenza con questi, nella definizione dei piani strategici e, non ultima, nella nomina dei “[...] *componenti dei propri organi di amministrazione e controllo e, in caso di mancato gradimento della capogruppo, sottopongono alla stessa, ai fini della sostituzione di ogni componente non gradito, una lista di tre candidati diversi da quelli già indicati nella medesima procedura di nomina, fermi restando i requisiti di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze adottato ai sensi dell'art. 26.[...]*”.

A garanzia della complessiva tenuta dell'architettura neo-introdotta vanno lette le previsioni del:

- comma 3-*ter*, lettera c) dove è previsto che “[...] *Ogni atto della capogruppo di specificazione del sistema di classificazione del rischio previsto nel contratto di coesione è sottoposto all'approvazione preventiva della Banca d'Italia*”
- successivo comma 5 dov'è previsto che “[...] *L'adesione, il rigetto delle richieste di adesione, il recesso e l'esclusione di una banca di credito cooperativo sono autorizzati dalla Banca d'Italia avendo riguardo alla sana e prudente gestione del gruppo e della singola banca*”;

norme che disciplinano in modo decisivo i necessari, e superiori, poteri di vigilanza della Banca d'Italia, e che rappresentano tutti gli elementi che, in aggiunta alle disposizioni di cui all'art.35 Tub si parlerà nel seguito di questo paragrafo, ricongiungono il sistema di supervisione regolamentare applicabile ai gruppi "tradizionali" a quello del neo-introdotta Gbc.

Il contratto di coesione nella specifica declinazione del Gruppo Cooperativo Iccrea ("Gbi"), contiene, in attuazione delle disposizioni generali di cui al cennato art. 37bis, specifiche discipline di attuazione quali quelle di:

- governo dei rischi, laddove sono statuiti innanzitutto i principi di valutazione e di misurazione, elementi pre-requisito per assicurare sia la complessiva coerenza dei sistemi di controllo interni, sia per verificare l'andamento rispetto agli obiettivi unitari delle entità del Gbi;
- impianto di pianificazione strategica, che prevede il coinvolgimento continuo e profondo delle affiliate per l'individuazione e l'attuazione degli orientamenti strategici necessari ad assicurarne la gestione coordinata e unitaria (comprese le politiche specifiche su materie strategiche quali, ad esempio, il credito e gli investimenti) e gli obiettivi operativi (quali i limiti all'assunzione ed alla concentrazione dei rischi, la proporzione-obiettivo del credito deteriorato in rapporto agli impieghi, ecc...)
- la previsione dei profili sanzionatori, l'introduzione cioè di possibili sanzioni in caso di violazione delle disposizioni impartite dalla Capogruppo.

I poteri attribuiti alla Capogruppo, le norme relative alle attività, alle competenze territoriali e tutte le altre norme vincolanti per le associate sono poi riflesse nel rinnovato schema di statuto; uno schema specifico che combina lo scopo mutualistico con la direzione unitaria dei gruppi bancari "tradizionali". In questo senso vanno senza dubbio inquadrati:

- i contenuti dell'art. 35 Tub comma 2, laddove è previsto che lo statuto debba *"prevedere che le esposizioni verso soggetti diversi dai soci cooperatori sono assunte nei confronti di soggetti che siano comunque residenti o operanti con carattere di continuità nella zona di competenza territoriale [...]"*
- il comma 3 dello stesso art. 35 che specifica il contenuto obbligatorio degli statuti che *"[...] contengono le disposizioni in materia di attività, operazioni di impiego e di raccolta, di competenze territoriale e di poteri assegnati alla capogruppo ex art. 37-bis Tub, sulla base dei criteri*

*assegnati dalla Banca di Italia [...]” laddove rilievo essenziale è rimesso alla preventiva valutazione dello stesso Regolatore nel senso che lo schema statutario-tipo “[...] e le eventuali modifiche statutarie difformi [...] sono valutati ai sensi dell’art. 56 Tub, avendo riguardo, oltre alla sana e prudente gestione, secondo la disciplina applicabile alla generalità delle banche, anche al rispetto delle Disposizioni di vigilanza e della speciale disciplina di legge applicabile alle banche di credito cooperativo”.*

Nella redazione dello schema statutario tipo delle associate del Gbi è stato utilizzato come modello-base di riferimento quello predisposto da Federcasse, con ciò assicurando al contempo la piena conformità dello stesso alle norme del Tub, ma anche a quelle di vigilanza applicabili al Gbi ed alle entità singolari in loro stesse.

Nel merito delle principali modifiche apportate rispetto alla precedente impostazione vanno sottolineate:

- l’introduzione dell’art. 5-*bis* in cui è ribadita l’importanza e la posizione di rilievo che ricopre la Capogruppo ed i suoi obblighi e doveri che trovano rappresentanza nel Contratto di Coesione e nell’Accordo di Garanzia; questo, introdotto all’interno del nuovo statuto della Capogruppo Iccrea banca S.p.a. all’art. 10, comma 1, prevede che *“La Società aderisce all’accordo di garanzia in solido e reciproca tra la Capogruppo e le Banche Affiliate al Gruppo [...]”*. L’accordo di garanzia contiene meccanismi di sostegno finanziario infragruppo con cui le entità si forniscono il sostegno finanziario necessario per assicurare la loro solvibilità e liquidità, in particolare per il rispetto dei requisiti prudenziali e delle richieste dell’autorità competente nonché per evitare l’assoggettamento a procedure di risoluzione o di assoggettamento a liquidazione coatta amministrativa. Negli articoli a seguire, invece, vengono disciplinati i casi di inadempienze da parte delle entità, inclusa la Capogruppo, che rispondono solidamente per le obbligazioni non subordinate entro i limiti delle risorse patrimoniali di cui dispongono in quanto eccedenti i requisiti minimi regolamentari.

Nonostante ciò, la capogruppo ha l’obbligo di intervenire prima delle altre, fornendo le risorse o sostenendo l’adempimento della/e Bcc inadempiente/i per evitare che vengano chiamate a rispondere le altre affiliate

- al fine di rafforzare la stabilità patrimoniale della Capogruppo, l’introduzione dell’art. 22-*bis*, prevede la possibilità per le entità di emettere azioni di finanziamento ai sensi dell’art.150-ter del D.Lgs. n.385/93, previo aumento di capitale deliberato

dall'assemblea straordinaria e autorizzato dalla Banca d'Italia. Le azioni possono essere sottoscritte esclusivamente dai soggetti previsti dalla normativa e attribuiscono ai soci finanziatori specifici diritti patrimoniali e di governance, nel rispetto dei limiti indicati. Quindi, concretamente, l'art. 22-bis rappresenta un ulteriore strumento utilizzato per rendere più solido il gruppo, consentendo alle affiliate di emettere azioni considerate di "finanziamento" in modo da poter consentire alla Capogruppo il concreto ed agile supporto delle medesime.

Il contenuto dello statuto e del contratto di coesione vanno comunque considerati nel più ampio quadro di riferimento dell'art. 37-bis Tub il quale, al comma 2, prescrive che lo Statuto della Capogruppo deve indicare il numero massimo delle azioni detenibili dai singoli soci (e conferiscono a ciascuno di essi un diritto di voto), mentre, il comma 2-bis stabilisce che *"[...] i componenti dell'organo amministrativo espressione delle banche di credito cooperativo aderenti al gruppo siano pari alla metà più due del numero complessivo dei consiglieri di amministrazione"*.

Il contenuto del contratto di coesione è disciplinato al comma 3, il quale contiene i poteri conferiti alla Capogruppo, i casi in cui essa può nominare, revocare o opporsi alla nomina dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo delle affiliate, i criteri di adesione e i relativi casi di esclusione delle singole entità, gli obiettivi del gruppo.

All'interno del contratto di coesione, per il tramite dell'Accordo di Garanzia, è definito il c.d. "Sistema di Garanzia", il quale va senz'altro considerato come uno dei principali pilastri del Gbi.

In sostanza, tutte le affiliate sono tenute a corrispondere una quota di garanzia commisurata alla propria esposizione e ciò sulla base della valutazione del fabbisogno complessivo di garanzia, noto come aggregato dei "Fondi Prontamente Disponibili" ("Fpt") determinato attraverso un'analisi di vulnerabilità condotta su ogni affiliata mediante stress test con scenari avversi.

L'ammontare complessivo dei Fpt viene poi ripartito tra le diverse entità e contribuisce alla definizione del livello minimo di solvibilità individuale, il cosiddetto "Early Warning System" (Ews) il quale verrà illustrato in dettaglio nel seguito di questo elaborato. La distribuzione dei Fpt prevede inoltre una suddivisione tra la componente "Ex-Ante", accantonata preventivamente presso la Capogruppo, e quella "Ex-Post", che può essere attivata dalla Capogruppo qualora si rendesse necessario.

Il funzionamento del Sistema di Garanzia del Gbi si articola attraverso un processo operativo strutturato in diverse fasi sequenziali, tutte svolte con l'obiettivo di definire gli aspetti metodologici e gestionali assicurando comunque, nel continuo, un monitoraggio costante.

Questo processo, denominato "Sustainable Development Goals" ("Obiettivi di Sviluppo Sostenibile", "Oss"), prevede inizialmente la definizione e l'aggiornamento di uno specifico "Framework" quale insieme dei principi, obiettivi e strumenti che le banche utilizzano per orientare i propri processi verso gli Oss introdotti dall'Agenda 2030 dell'ONU, accompagnato dalla quantificazione della garanzia.

Successivamente, si procede con l'attività di monitoraggio e di gestione operativa, seguita dall'attivazione e dal controllo degli eventuali interventi di sostegno. Infine, un ruolo centrale è svolto dalle attività di informativa e rendicontazione, elementi fondamentali per garantire il maggior grado possibile di trasparenza oltre che la corretta gestione del complessivo sistema nel continuo.

L'intervento della Capogruppo con le relative misure di sostegno finanziario ha come obiettivo principale quello di assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali e delle direttive dell'Autorità di Vigilanza, entro il limite del capitale libero delle affiliate. Gli interventi posti in atto dalla Capogruppo possono riguardare la patrimonializzazione, la sottoscrizione di azioni di finanziamento, il supporto alla liquidità e le eventuali altre misure ritenute idonee.

Uno specifico meccanismo di compensazione regola, invece, la remunerazione delle affiliate con maggiori risorse patrimoniali, che contribuiscono a coprire il deficit di altre affiliate, in conformità al Contratto di Coesione. Gli oneri finanziari correlati sono a carico delle affiliate il cui fabbisogno di garanzia supera il contributo versato al sistema, mentre quelle con un fabbisogno inferiore ricevono un premio. L'importo viene determinato applicando un tasso di remunerazione stabilito annualmente dalla Capogruppo in base al contesto economico e monetario, tenendo conto anche della quota minima Ex Ante.

Come già cennato precedentemente, lo strumento adottato per monitorare l'organizzazione sulle relative situazioni patrimoniali, finanziarie ed economiche ed anche il relativo profilo di rischio di ciascuna affiliata è l'Ews. L'analisi che viene svolta sulla sua base si fonda su una serie di indicatori quali-quantitativi riconducibili a sei diversi ambiti di valutazione e di selezione. Ad ogni indicatore viene associato un livello di soglia, i quali vengono presi in considerazione singolarmente per ciascuna affiliata e sulla base di criteri comuni.

Ogni singola affiliata viene classificata tempo per tempo, in base al suo posizionamento rispetto ai livelli di soglia, in uno dei tre livelli di strutturazione del rischio a livello gruppo che sono: ordinaria (verde), tensione (giallo) e critica (rosso).

Tale distinzione non solo agevola la Capogruppo in termini di reattività, ma orienta anche la scelta delle specifiche strategie di mitigazione da adottare.

Più in specifico, l'Ews prende in considerazione per la sua valutazione i predetti sei ambiti: i) il profilo patrimoniale, ii) il profilo di liquidità, iii) i sistemi di controllo interno, iv) il profilo creditizio, v) il profilo finanziario ed, infine, vi) il profilo di redditività.

Per operare e perseguire obiettivi così estesi, articolati e complessi è necessario che le Bcc abbiano strumenti di governo forti, che soggiacciano a specifiche direttive e comunicazioni (nel caso del Gbi “di indirizzo e coordinamento”) emanate tempo per tempo dalla Capogruppo oltre che la possibilità di attingere alle strutture organizzative centrali (di Capogruppo) in grado di supportare sia la prima, e severa, transizione a questi assetti, sia ogni altro tema di concreta attuazione che tempo per tempo potrà insorgere.

Il Governo Societario basato sui principi cooperativi, è probabilmente lo strumento più efficace a questo fine; le regole basilari di una cooperativa (voto capitaro, limiti alla detenzione del capitale, limiti alle deleghe, amministratori-soci) hanno delle importanti conseguenze nel favorire l'allineamento tra i comportamenti gestori e gli obiettivi statuiti.

Regolamenti e policy come la prudente assunzione del rischio, la partecipazione dei soci, la democrazia economica e la stabilità servono a mantenere l'accesso ai servizi delle entità nel lungo termine nello specifico mercato che le Bcc occupano.

## 2.2 Organi sociali

Il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n.169/2020 (“decreto Mef”) ha introdotto nuovi requisiti più stringenti in materia di idoneità degli esponenti bancari, ed in particolare sono stati previsti nuovi criteri “di correttezza” (che si sono aggiunti ai requisiti di onorabilità), “di competenza” (che si sono aggiunti ai requisiti di professionalità), “di indipendenza e di adeguata composizione collettiva” degli Organi Sociali.

Tale decreto, nello specifico all'art. 8, ha dedicato particolare attenzione alle Bcc, in considerazione delle specifiche norme che ne caratterizzano l'operatività coerentemente con la specifica missione economico-sociale, come già ricordato, costituzionalmente riconosciuta. Per effetto dell'adesione ai Gbc le Bcc hanno acquisito di fatto lo status di banche significative con rilevanza sistemica (c.d. "significant banks") e come tali, esse sono assoggettate alla vigilanza diretta della Banca Centrale Europea (Bce ovvero Ecb) e alle relative conseguenze in materia di vigilanza prudenziale, supervisione e rispetto dei requisiti patrimoniali.

Assume quindi particolare rilevanza l'aspetto della governance delle affiliate, chiamata a contemperare (e tutelare/garantire) da un lato la vocazione mutualistica delle banche e, dall'altro, a gestire i conseguenti, e crescenti, impatti in termini di oneri amministrativi e di compliance imposti da un quadro normativo e regolamentare più profondo rispetto allo status ante riforma e, comunque, in continua evoluzione.

Federcasse, nell'esercizio del proprio ruolo di rappresentanza istituzionale ed associativa ha inteso monitorare l'evoluzione della qualità della governance societaria dopo l'introduzione della riforma e del decreto Mef con una specifica ricerca<sup>12</sup> (indagine).

L'indagine più recente è stata svolta nel 2023 sul 93% delle banche ed utilizza come benchmark quella già svolta in precedenza nel 2021 e contiene due specifici ambiti di approfondimento:

- il primo rispetto al numero e alle tipologie di deleghe conferite ai membri del Cda
- il secondo rispetto al grado di coinvolgimento dei soci, attraverso le assemblee, alla vita delle Bcc.

Riguardo al primo aspetto sono stati osservati i diversi aspetti chiave della governance, come il livello di formazione degli amministratori, il "background professionale", la composizione di genere del Cda e del Collegio Sindacale, il numero medio dei componenti, l'attività degli organi sociali, l'età media dei membri, il genere, i profili remunerativi, ma anche il numero e le tipologie di deleghe conferite ed il livello di istruzione dei componenti del Cda.

Ne è emerso che:

---

<sup>12</sup> *"La governance delle Banche di Credito Cooperativo"*, accordo di cooperazione scientifica tra il Centro di ricerca sul Credito Cooperativo dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Federcasse e Federazione Lombarda delle Bcc. Milano 2023.

- il 59% dei membri del Cda possiede una formazione superiore, mentre il restante 41% possiede una formazione scolastica; in media i Cda sono composti in misura maggioritaria da membri con formazione superiore
- il rapporto tra livello di istruzione e genere fa emergere che, con un margine del 20%, sono le donne a presiedere il funzionamento dei Cda
- la rilevazione della formazione per età evidenzia che l'80% dei componenti di età inferiore a 45 anni hanno formazione superiore qualità sostanzialmente sovrapponibili a quelle del Collegio Sindacale, presidiato anch'esso da soggetti più giovani con formazione superiore e genere femminile.

Il Cda delle Bcc è composto in media da 8,4 membri e la loro numerosità è differenziata in base alle realtà organizzative: si attesta in media a 8,5 membri per affiliate al Gruppo Bancario Cooperativo Cassa Centrale e ad 8,9 membri per le affiliate al Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea, mentre più contenuta né la media registrata nelle Casse Raiffeisen, 6,6 membri. Inoltre, alcune differenze si riscontrano anche in base alla classificazione territoriale, la numerosità media risulta più elevata nelle aree Centrale e Nord-Occidentale.

L'attività degli organi sociali è misurata attraverso il numero di riunioni svolte e il tasso medio di partecipazione da parte dei membri; con riferimento al Cda, il numero medio annuo di riunioni è di circa 27, con un tasso medio di partecipazione pari al 94% mentre, con riferimento al Collegio Sindacale, il numero medio di adunanze è di poco superiore a 18.

Riguardo, invece, l'ulteriore tema oggetto di rilevazione, quello del coinvolgimento dei soci nella vita delle banche misurato, in accordo con l'Associazione Europea delle Banche Cooperative, attraverso la partecipazione democratica dei membri alle assemblee contribuisce a bilanciare il potere decisionale tra i soci, in quanto proprietari, e gli organi amministrativi delle Bcc.

Il coinvolgimento dei soci, misurato sia con il grado di partecipazione alle assemblee, sia attraverso il grado di astensione e dissenso rispetto alle singole deliberazioni (indicatore univoco della circostanza che su alcune delle tematiche più rilevanti esistono temi più controversi di altri) evidenzia che, in media, ha partecipato alle assemblee circa il 14% dei soci.

I dati relativi alle assemblee, osservati tramite le delibere relative all'approvazione del bilancio, alle politiche di remunerazione, al compenso agli organi amministrativi, al sovrapprezzo azioni e all'ammontare massimo delle esposizioni, hanno mostrato un grado di partecipazione dei soci contenuto, con un grado di dissenso estremamente ridotto.

Emerge, nello scenario post riforma un sistema cooperativo caratterizzato da una continua e progressiva permeazione degli effetti introdotti con l'istituzione dei Gbc attraverso la disciplina del novellato Tub; la maggiore consapevolezza nel governo che è senza dubbio dovuta all'introduzione di nuovi e più stringenti requisiti di accesso agli organi di governo post introduzione del decreto Mef corrobora in modo decisivo la costituzione delle Capogruppo fornendo linfa e forza ulteriori e decisive ai neonati Gruppi Bancari Cooperativi. È comunque un percorso lungo, come si vedrà nel prosieguo.

### Capitolo III

#### 3. I sistemi di garanzia dei depositi e gli interventi in caso di crisi

Complessivamente, la tutela del risparmio è sostenuta e trova sua rappresentanza nell'art 47 della Costituzione, che impone, in particolare alle banche, l'obbligo di preservazione e tutela del risparmio.

Per le banche di credito cooperativo è stato istituito nel 1997 un meccanismo di assicurazione dei depositi, tramite la costituzione del Fondo di Garanzia dei Depositanti ("Fgd") e ciò in attuazione della Direttiva comunitaria n° 94/19/CE.

Successivamente, soprattutto a seguito della crisi finanziaria del 2008-2009, la normativa europea relativa all'assicurazione dei depositi ed alla gestione delle crisi bancarie è stata oggetto di revisione con l'emanazione delle Direttive n° 2014/49/UE e n° 2014/59/UE, nonché del Regolamento (UE) n° 806/2014.

Tali norme hanno progressivamente affinato e reso più dettagliato ed efficace il complessivo sistema di tutela del risparmio e del sistema dei depositi; ad oggi le attuali e principali fonti normative possono essere riassunte nelle seguenti:

- Direttiva 2014/49/UE, che regola i sistemi di protezione dei depositi, recepita negli articoli 96 e seguenti del TUB;
- Direttiva 2014/59/UE e Regolamento UE n° 806/2014, intervengono nella risoluzione delle eventuali crisi bancarie e trovano attuazione nel TUB e nel D.lgs. 16 novembre 2015, n. 180 (*"Attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento [...]"*);
- Regolamento UE n. 575/2013 e Direttiva 2013/36/UE, che disciplinano i requisiti prudenziali degli enti creditizi, attuati sia tramite il TUB che attraverso le Disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia.

Il meccanismo introdotto nel 1997 non costituisce una novità assoluta, infatti, per comprendere l'evoluzione e gli sviluppi che hanno portato al raggiungimento dell'attuale sistema occorre ripercorrere i cambiamenti che sono avvenuti negli anni.

Il primo "schema di protezione dei depositanti (DGS)" nell'ambito del sistema bancario fu introdotto nel 1978 con la creazione del Fondo Centrale di Garanzia delle Casse Rurali ed Artigiane, attivo su base volontaria. Esso si basava principalmente sul sostegno reciproco fra

le banche, in particolare su quei valori che differenziano il movimento cooperativo dagli altri istituti.

Una delle prime difficoltà che si trovò a fronteggiare il sistema era l'inferiorità in termini concorrenziali rispetto alle altre banche del sistema. Per riequilibrare e superare questa diversità garantendo una tutela omogenea anche ai depositanti delle banche non appartenenti al sistema cooperativo, nel 1987 fu costituito: il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD), il quale garantiva i depositi delle istituzioni che ne aderivano, ad eccezione delle Casse Rurali ed Artigiane in quanto già dotate di un loro meccanismo di garanzia.

Nel 1997, su iniziativa di Federcasse e con la partecipazione di numerose Bcc, fu costituito l'attuale Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGD). Come anticipato, il FGD ottenne fin da subito il riconoscimento normativo grazie alla direttiva n. 19 del 1994 della Comunità Economica Europea, la quale imponeva a tutti gli Stati membri l'obbligo di introdurre sistemi nazionali di tutela dei depositi bancari.

Nello specifico, la norma del 1994 ha introdotto il criterio dei sistemi dei depositanti, deponendo maggiore attenzione al depositante nel suo complesso e non al singolo deposito. Tale riforma mira a ridurre discriminazioni nei confronti dei piccoli risparmiatori. La Direttiva 94/19/CE ha rappresentato uno strumento efficace di rafforzamento per la stabilità finanziaria del sistema bancario e di tutela dei risparmiatori, fissando un livello minimo armonizzato di garanzia valido in tutta l'UE. Inoltre, ha reso obbligatoria l'adesione di tutte le banche dei Paesi membri a un sistema di garanzia, contribuendo così a creare un mercato bancario europeo più integrato.

Nel progetto dell'Unione Bancaria, si è stabilito in modo uniforme in tutta l'UE un livello di copertura standard di 100.000 euro per depositante. In tal modo si è cercato sia di rispondere in maniera efficace all'eventuale esigenza e al contempo evitare di incoraggiare comportamenti rischiosi ed opportunistici.

Con l'introduzione della Direttiva 2014/49/UE, recepita in Italia con il D.lgs. n. 30/2016, sono state apportate importanti modifiche al Tub, specialmente agli art. 96 e seguenti, che riguardano i sistemi di garanzia dei depositanti. Questa normativa ha reso obbligatorio l'adesione per tutte le banche italiane a un sistema di tutela riconosciuto, e tale adesione è divenuta requisito fondamentale per ottenere l'autorizzazione a svolgere attività bancaria, stessa attività che, in caso di esclusione dal medesimo sistema, può essere revocata dalla Banca d'Italia. Tra le novità più rilevanti c'è: l'aumento dell'importo massimo garantito,

100.000 euro per ogni depositante; riduzione dei tempi di rimborso ai clienti in caso di problemi con i fondi, entro sette giorni; trasparenza, condizioni di copertura.

Inoltre, il ruolo della Banca d'Italia si è rafforzato: l'istituto è responsabile di autorizzare, controllare e vigilare sui fondi di garanzia, approvandone i regolamenti, verificando che siano sostenibili dal punto di vista finanziario e che funzionino correttamente.

Nello specifico qui di seguito si indicano le modifiche apportati al Tub:

- l'aumento dell'importo massimo coperto dai sistemi di garanzia a 100.000 euro per ciascun depositante e per banca. Infatti è stabilito che *“L'ammontare massimo oggetto di rimborso ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1bis, lettera a), è pari a 100.000 euro per ciascun depositante. Il limite è adeguato ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 7, della direttiva 2014/49/UE”*. Tale configurazione rappresenta una netta evoluzione rispetto al passato, in cui la copertura poteva essere calcolata per singolo deposito;
- le tempistiche e le modalità di rimborso: in conformità a quanto indicato nell'art. 96-bis, comma 1 del TUB, *“Il rimborso è effettuato entro sette giorni lavorativi dalla data in cui si producono gli effetti del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'articolo 83, comma 1, senza che sia necessario presentare alcuna richiesta al sistema di garanzia. [...] Il rimborso è effettuato in euro o nella valuta dello Stato dove risiede il titolare del deposito”*;
- il rimborso avviene in modo automatico, senza che il depositante debba presentare alcuna domanda: l'intero processo è gestito sulla base delle informazioni fornite dagli organi della procedura concorsuale e dalla banca in difficoltà. L'obiettivo è duplice: garantire certezza del diritto e tutela immediata, anche nei momenti di maggiore instabilità finanziaria;
- depositi esclusi dalla garanzia: Il sistema di garanzia, pur offrendo una copertura ampia, non si estende a tutte le tipologie di depositi. Il FGD, coerentemente con quanto disposto dall'articolo 96-bis.1, comma 2, a) del TUB, elenca una serie di soggetti e strumenti finanziari esclusi dalla tutela. Infatti: *“i depositi effettuati in nome e per conto proprio da banche, enti finanziari come definiti dall'articolo 4, paragrafo 1, punto 26), del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, imprese di investimento, imprese di assicurazione, imprese di riassicurazione, organismi di investimento collettivo del risparmio, fondi pensione, nonché enti pubblici”*;

Tra le caratteristiche che contraddistinguono il FGD rispetto agli altri fondi, come il FITD, vi è proprio la sua “natura cooperativa”. Tale fondo sorge con la finalità di salvaguardare i depositanti e al col tempo aiutare le singole affiliate, in rispetto dei principi di solidarietà tipici del credito cooperativo. A differenza di altri sistemi di garanzia, il FGD oltre a rimborsare i depositanti in caso di fallimento della banca, predispone interventi preventivi per aiutare le singole in caso di difficoltà. Questo modo di agire permette di ridurre i rischi delle crisi bancarie e preservare il valore economico presente nelle comunità locali.

È sostanzialmente differente dal FITD, che, anche garantendo il rimborso dei risparmiatori secondo il regolamento europeo, non nasce, né si sviluppa, come strumento di prevenzione o di sostegno interbancario.

### 3.1 La gestione delle crisi (risanamento, risoluzione e liquidazione coatta amministrativa)

Con l'introduzione dei nuovi regolamenti europei, recepiti in Italia con il D.lgs. 16 novembre 2015 n. 180 e 181, è stata armonizzato in modo finalmente adeguata la normativa a livello europeo; la Direttiva n. 2014/59/UE (BRRD), ha introdotto vari sistemi di prevenzione e gestione delle crisi bancarie in tutti i paesi europei.

Tra i sistemi introdotti il “risanamento”, misura che mira alla soluzione delle crisi, ha quindi come finalità quella di ripristinare la solidità e la redditività patrimoniale della banca riconoscendo in maniera tempestiva e precoce i segnali di crisi.

Come sancito dall'art. 5, comma 1, della Direttiva 2014/59/UE “*Gli Stati membri assicurano che ciascun ente, il quale non sia parte di un gruppo soggetto a vigilanza su base consolidata ai sensi degli articoli 111 e 112 della direttiva 2013/36/UE, prepari e tenga aggiornato un piano di risanamento che preveda l'adozione da parte dell'ente di misure volte al ripristino della sua situazione finanziaria dopo un deterioramento significativo della stessa. I piani di risanamento sono considerati un dispositivo di governance ai sensi dell'articolo 74 della direttiva 2013/36/UE*”.

Una delle principali misure di risanamento adottate è il c.d. “aumento di capitale” da parte dei soci o di nuovi investitori, tale misura è prevista nell'art. 27 della medesima Direttiva 2014/59/UE, nell'ambito delle “Misure di intervento precoce”. In ambito nazionale, gli aumenti di capitali in casi di crisi sono disciplinati dall'art. 77-bis del TUB, in particolare al comma 1 viene specificato che “*In deroga ai termini previsti dagli articoli 2366 e 2369 del codice civile e 125-bis e 126 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, nelle banche nei confronti delle quali è stata*

*adottata una misura di intervento precoce o disposto l'avvio dell'amministrazione straordinaria, le assemblee chiamate a deliberare aumenti di capitale finalizzati a ripristinare l'adeguatezza patrimoniale possono essere convocate fino a dieci giorni prima di quello fissato per l'assemblea, se così è previsto dallo statuto”.*

Le banche, oltre ad agire tramite l'aumento di capitale, possono adottare misure che si concretizzano con la vendita di rami aziendali (ad esempio sportelli), partecipazioni o immobili, con lo scopo di ridurre l'indebitamento cedendo attività non considerate essenziali permettendo di rafforzare la situazione patrimoniale.

Ulteriore strategia che può essere attuata in caso di crisi bancarie rilevanti è la c.d. “risoluzione”, la cui disciplina è contenuta nel medesimo d.lgs. 16 novembre 2015 n. 180.

La risoluzione rappresenta una serie di strumenti volti a mantenere la continuità delle funzioni essenziali di un ente con l'obiettivo di prevenire effetti sistematici sull'intero sistema finanziario.

L'attuazione delle misure di risoluzione è invece disciplinata all'art. 3 della Direttiva 2014/59/UE, nello specifico; il comma 1 sancisce che “*Ciascuno Stato membro designa una o, in via eccezionale, più autorità di risoluzione, abilitate ad applicare gli strumenti e a esercitare i poteri di risoluzione.*”; Il comma 2, invece, specifica che “*L'autorità di risoluzione è un'autorità amministrativa pubblica — o più autorità — a cui sono conferiti poteri amministrativi pubblici.*” ed infine, il comma 3, definisce 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 [...]*”. In Italia, questa responsabilità pertiene alla Banca d'Italia.

All'articolo 31, comma 2, della medesima Direttiva vengono disciplinati ed elencati quel che sono gli obiettivi della risoluzione;” [...] a) *garantire la continuità delle funzioni essenziali; b) evitare effetti negativi significativi sulla stabilità finanziaria, in particolare attraverso la prevenzione del contagio, anche delle infrastrutture di mercato, e con il mantenimento della disciplina di mercato; c) salvaguardare i fondi pubblici riducendo al minimo il ricorso al sostegno finanziario pubblico straordinario; d) tutelare i depositanti contemplati dalla direttiva 2014/49/UE e gli investitori contemplati dalla direttiva 97/9/CE; e) tutelare i fondi e le attività dei clienti.*

*Nel perseguire i suddetti obiettivi, l'autorità di risoluzione cerca di ridurre al minimo i costi della risoluzione e di evitare la distruzione del valore, a meno che essa non sia necessaria al fine di conseguire gli obiettivi della risoluzione.”*

Prima di attuare una procedura di risoluzione, l'autorità o le autorità incaricate devono provvedere a nominare un soggetto indipendente ed estraneo da qualsiasi attività pubblica, il quale ha il dovere di valutare in maniera equa, prudente e realistica le relative attività e passività dell'ente. Nel caso in cui ciò non sia possibile la valutazione può essere svolta in via provvisoria dalle autorità stesse.

La valutazione ha lo scopo di stimare il valore reale dell'ente in crisi ai fini dell'attivazione degli strumenti di risoluzione, come previsto agli articoli 32 e 33 della Direttiva.

Le funzioni principali della valutazione includono la verifica delle condizioni necessarie per avviare la risoluzione, l'individuazione degli strumenti più adeguati da adottare, la determinazione dell'entità della svalutazione degli strumenti di capitale e delle passività ammissibili, e la definizione, nei casi di vendita o separazione delle attività, di quali beni debbano essere ceduti e a quale valore. Inoltre, ciò permette di identificare e registrare in modo completo le perdite dell'ente, assicurando un intervento tempestivo e in linea con gli obiettivi di protezione della stabilità finanziaria.

La valutazione si fonda su contenuti tecnici specifici, come un bilancio aggiornato, un'analisi approfondita delle attività e delle passività e una classificazione dei creditori in base alla loro priorità secondo le normative fallimentari vigenti. Un altro aspetto cruciale è la stima dell'impatto economico che ogni categoria di creditori e azionisti subirebbe in caso di liquidazione ordinaria, seguendo il principio che nessun creditore dovrebbe trovarsi in una posizione più svantaggiosa rispetto a tale scenario. Tale principio, disciplinato dall'art. 74 della medesima Direttiva, trova riscontro anche nel codice civile, in particolare nell'art. 2741, il quale sancisce che *“I creditori hanno eguale diritto di essere soddisfatti sui beni del debitore, salve le cause legittime di prelazione.”*

In situazioni di particolare urgenza, è possibile effettuare una valutazione provvisoria, che deve includere riserve per eventuali perdite aggiuntive. Successivamente, si procede con una valutazione definitiva ex post, mirata a correggere eventuali discrepanze e, se necessario, a ripristinare parzialmente il valore dei crediti o delle partecipazioni che erano stati precedentemente svalutati.

Al fine di garantire che le autorità di risoluzione dispongano dei mezzi necessari per applicare gli strumenti di risoluzione, gli Stati membri provvedono a fornirli attraverso una normativa adeguata, in linea con quanto stabilito dalla Direttiva 2014/59/UE.

Questi strumenti, descritti all'art. 37 comma 3 della Direttiva, includono: la vendita dell'attività d'impresa, la creazione di un ente-ponte, la separazione delle attività e il bail-in. Essi possono essere utilizzati singolarmente o combinati, tranne per lo strumento della separazione delle attività, il quale deve sempre essere accompagnato da almeno un altro strumento.

L'uso di uno o più strumenti di risoluzione è soggetto al verificarsi delle condizioni stabilite dagli articoli 32 e 33 della Direttiva e deve rispettare gli obiettivi di risoluzione, come la salvaguardia della stabilità finanziaria, la continuità delle funzioni essenziali e la protezione dei fondi pubblici. In questo contesto, se l'applicazione di uno strumento comporta perdite per i creditori o la conversione dei loro crediti, l'autorità competente deve esercitare il potere di svalutazione o conversione degli strumenti di capitale, in conformità con l'art. 59 BRRD.

Dopo aver esaminato gli strumenti di risanamento e le modalità operative della risoluzione, è importante considerare l'ultimo strumento per gestire le crisi bancarie, in particolare per gli enti di minore rilevanza: la "liquidazione coatta amministrativa".

Le regole per gestire le crisi bancarie meno rilevanti non sono ancora completamente armonizzate a livello europeo. Di conseguenza, in Italia, in caso di fallimento di tali enti, si applica la procedura di liquidazione coatta amministrativa, come stabilito dall'art. 80 all'art. 95-septies del Tub. Tuttavia, dato che l'Italia è parte dell'Unione bancaria e dell'Eurozona, la decisione su quale procedura adottare, risoluzione o liquidazione, spetta al Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board), il quale prende la decisione basandosi sul Regolamento (UE) n. 806/2014.

A differenza della risoluzione, la quale mira a garantire la continuità delle funzioni essenziali e a tutelare il sistema finanziario, la liquidazione coatta amministrativa è una procedura di tipo liquidatorio, finalizzata a soddisfare i creditori secondo l'ordine delle legittime cause di prelazione. Questa procedura comporta la cessazione dell'attività dell'ente e la nomina di uno o più commissari liquidatori da parte della Banca d'Italia, che operano sotto la supervisione di un comitato di sorveglianza.

### 3.2 Il Fondo Temporaneo del Credito Cooperativo

Il Fondo Temporaneo del Credito Cooperativo (“Ft”) è stato introdotto dal più volte citato D.lgs. 14 febbraio 2016 n. 18, convertito con modificazioni dalla L. 8 aprile 2016 n. 49, entrato in vigore il 16 febbraio 2016, che ha dato inizio al processo di riforma del Credito Cooperativo.

Tale decreto, come illustrato nel capitolo precedente, prevedeva l’adesione delle singole affiliate a un Gbc, tuttavia, durante la fase transitoria nella quale avveniva l’effettiva operatività dei meccanismi di sostegno dei Gbc è stato istituito il Fondo Temporaneo per fronteggiare nel frattempo le crisi bancarie locali e tutelare la stabilità del sistema cooperativo.

Il Fondo trova il suo fondamento nell’art. 2-bis laddove si stabilisce che:

*“1. Durante la fase di costituzione di gruppi bancari cooperativi, l’obbligo di cui all’articolo 33, comma 1-bis, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, introdotto dal presente decreto, è assolto, anche ai sensi e per gli effetti di cui al comma 3 dell’articolo 2 del presente decreto e fino alla data di adesione della banca di credito cooperativo ad un gruppo bancario cooperativo, dall’adesione della stessa a un Fondo temporaneo delle banche di credito cooperativo, promosso dalla Federazione italiana delle banche di credito cooperativo-casse rurali ed artigiane mediante strumento di natura privatistica.*

*2. Il Fondo opera in piena autonomia decisionale quale strumento mutualistico-assicurativo e può favorire, in base a quanto definito nel proprio statuto, processi di consolidamento e di concentrazione delle banche di credito cooperativo. Sono definiti nello statuto il sistema contributivo, il limite massimo di impegno per singolo intervento nonché il limite massimo al richiamo di fondi dalle banche aderenti.*

*3. L’adesione al Fondo avviene entro trenta giorni dalla data di approvazione del relativo statuto. Al momento dell’adesione della banca di credito cooperativo al gruppo bancario cooperativo, i pregressi impegni, le attività in corso e i rapporti giuridici in essere derivanti dalla gestione del Fondo vengono assunti dalle banche capogruppo e dal gruppo di riferimento, sulla base degli impegni di competenza verso lo stesso Fondo in precedenza assunti da ciascuna banca aderente.”*

Per la costituzione e la promozione del Fondo ha assunto un ruolo cruciale, evidentemente, Federcasse; essa, tramite le federazioni locali, ha redatto lo statuto del consorzio formalizzandolo con la delibera del proprio consiglio nazionale dando inizio al processo costitutivo.

Il Fondo è stato ufficialmente costituito il 27 maggio 2016, tramite atto pubblico contenente sia l’approvazione dello statuto stesso sia la costituzione del consorzio. Ad aderire mediante delibera consiliare sono state le prime Bcc fondatrici.

Come sancito dall'art. 33, comma 1-*bis*, Tub e dall'art. 2-*bis* L. 49/2016, entro il termine di trenta giorni dalla data di approvazione dello statuto, le ulteriori Bcc non fondatrici devono deliberare l'adesione in quanto rappresenta una condizione essenziale per il mantenimento dell'autorità all'esercizio dell'attività bancaria da parte delle Bcc.

Sotto l'aspetto giuridico, il Ft assume natura giuridica del consorzio e per tale motivo ad esso si applicano le disposizioni in materia di consorzi contenute nel Libro V, Titolo X, Capo II del codice civile, consorzio quindi finalizzato al sostegno delle singole affiliate nella fase transitoria all'integrazione di esse nei Gbc e quindi proprio per favorire questo articolato processo.

A definire e a rendere chiara la natura temporanea del Fondo è lo statuto stesso, il quale nell'articolo 6 definisce la composizione degli organi interni: dell'assemblea delle banche consorziate; il comitato di gestione, composto da 5 a 9 membri e nominati dalle banche consorziate; il presidente del comitato, nominato dal comitato di gestione del fondo e il collegio dei sindaci, composto dal presidente e da due membri effettivi e due supplenti nominati dalle banche consorziate.

Ogni singolo organo è ben definito negli articoli successivi dello statuto.

L'articolo 2 del medesimo statuto, invece, precisa e specifica la durata dello stesso, il quale non può eccedere il tempo necessario affinché tutte le Bcc aderiscano al Gbc di riferimento, momento nel quale avverrà lo scioglimento automatico del Fondo.

Lo scioglimento del Fondo è legato quindi la conclusione della sua funzione transitoria come prevede l'articolo 13, *“alla cessazione dell'adesione al Fondo delle singole banche consorziate i pregressi impegni, le attività in corso e i rapporti giuridici in essere derivanti dalla gestione del Fondo vengono assunti dalle banche capogruppo e dal gruppo di riferimento, sulla base degli impegni di competenza verso lo stesso Fondo in precedenza assunti da ciascuna banca aderente. Allo scioglimento del Fondo eventuali residui attivi sono ripartiti tra le banche consorziate secondo i criteri stabiliti per le contribuzioni obbligatorie al Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo.”*

Il Fondo ha svolto un ruolo essenziale nel garantire la stabilità del sistema bancario cooperativo durante una fase particolarmente delicata, progettato come uno strumento straordinario e a termine, esso ha colmato il vuoto operativo e normativo creatosi nel periodo di transizione. In tale contesto, esso ha permesso di fronteggiare con prontezza le situazioni

di crisi delle singole Bcc, evitando interventi drastici e contribuendo a mantenere integra la reputazione dell'intero sistema cooperativo.

La sua flessibilità operativa, unita alla struttura consortile privatistica e al controllo da parte degli organi rappresentativi del settore (Federcasse, Comitato di Gestione, Assemblea, Collegio), ha consentito una gestione autonoma ed efficace degli interventi, in linea con i valori mutualistici del credito cooperativo. La previsione normativa di subentro delle capogruppo nei rapporti e negli obblighi assunti ha inoltre facilitato una integrazione senza discontinuità nel nuovo assetto organizzativo.

Il Ft quindi, si distingue decisamente per natura e finalità, rispetto agli altri fondi descritti nei paragrafi precedenti: il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) e il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGDCC).

A differenza di questi ultimi, il Fondo Temporaneo non sorge con la finalità di proteggere i depositanti, ma assolve una funzione mutualistico-assicurativa interna al sistema cooperativo durante un periodo transitorio segnata dalla riforma.

Questa logica mutualistica-assicurativa favorisce operazioni di concentrazione, aggregazione o salvataggio tra le singole banche aderenti, seguendo criteri di solidarietà e responsabilità collettiva. Tale finalità contraddistingue il Fondo Temporaneo dagli altri, i quali agiscono ex post limitandosi a rimborsare i depositanti per gli importi garantiti.

## Conclusioni

### Stato di avanzamento della riforma: problemi di attuazione ed evoluzione dello scenario.

L'intervento riformatore del 2016 ha conseguito alle esigenze sistemiche di stabilità palesatesi successivamente alla crisi finanziaria globale del 2008 per iniziativa delle Autorità di vigilanza alla condizione di criticità strutturale nella quale, proprio a causa della crisi, varie Bcc si erano venute a trovare, perché esposte alla fase recessiva, che aveva colpito le piccole e medie imprese, naturali destinatarie dell'attività bancaria delle Bcc.

In altri termini, la crisi del 2008 aveva infatti fatto emergere i limiti strutturali e funzionali delle Bcc per il meccanismo di autofinanziamento sostanzialmente inadeguato a garantire un patrimonio adeguato alla soddisfazione dei principi di sana e prudente gestione ed al fronteggiamento degli effetti negativi dell'operatività svolta nei confronti delle piccole e medie imprese più colpite dalla crisi.

Inoltre, al tempo era impressione diffusa che la sostanziale inadeguatezza delle Bcc nel fronteggiare il processo di globalizzazione in atto fosse imputabile ad una duplice serie di vincoli:

- il voto capitaro, i limiti al possesso azionario ed alla distribuzione degli utili ai soci
- il localismo (ossia l'operatività circoscritta ad un determinato territorio) e l'esercizio prevalente a favore dei soci

La ritenuta inadeguatezza degli assetti di governance, legati: i) organi amministrativi con professionalità inadeguate ii) scarsa dialettica interni iii) assenza di effettivi contrappesi alle figure di vertice v.) limitato ricambio degli esponenti apicali vi.) numero elevato dei membri; vii) presenza di eccessivi conflitti di interesse viii) mancanza di adeguata pianificazione con ritardo nell'attuazione delle scelte strategiche ix) debolezze nell'assetto dei controlli interni, elementi tutti che, in assenza di adeguate risorse e professionalità, determinano una certa difficoltà nella realizzazione delle condizioni di "sana e prudente gestione", principale postulato dell'attività di Vigilanza.

Quadro d'insieme aggravato del notevole peso dei crediti deteriorati nei bilanci delle Bcc; fenomeno che aveva comportato una contrazione della redditività ed accentuato la vulnerabilità dell'intero sistema del credito cooperativo già affetto da una diffusa rigidità dello schema dei costi operativi.

In ogni caso, l'insieme di queste criticità aveva imposto, in taluni casi, la via del commissariamento, o comunque una situazione di sovraesposizione delle Bcc tale da prefigurare per l'Autorità di vigilanza un'alterazione degli equilibri sistemici e l'abnorme esposizione a un rischio di contagio.

Proprio in questo senso va letto il prologo del decreto di riforma, laddove l'Esecutivo enuncia che “[...] *la straordinaria necessità ed urgenza di avviare il processo di riforma del settore bancario cooperativo, al fine di rafforzare la stabilità del sistema nel suo complesso e consentire il rafforzamento patrimoniale delle Banche di Credito Cooperativo [...]*”<sup>13</sup>, peraltro condiviso dal legislatore in sede di conversione: “[...] *non si poteva più rinviare un intervento teso a sostenere la competitività, la redditività e la stabilità di un sistema, che, singolarmente, le Banche di Credito Cooperativo non erano più in grado di garantire, vuoi per la loro dimensione strutturale, vuoi per la forma giuridica e quella di cooperativa mutualistica [...]*”<sup>14</sup> convergenza di visione che accomuna l'azione del Legislatore e della Vigilanza<sup>15</sup> ma che non ha avuto alla base una condivisione con i vertici dell'organizzazione privata rappresentativa del settore.

A maggior prova di ciò, va sottolineato che, come si è avuto modo di evidenziare nei paragrafi che precedono, v'è la possibilità per la Capogruppo di incidere in modo decisivo sulla governance delle Bcc affiliate (con conseguente rilevante limitazione della facoltà decisionale delle Bcc in ordine alla autonoma definizione del proprio assetto di governo) con mera “motivazione” pur non ricorrendo elementi di necessità/eccezionalità, con ciò rafforzando in modo decisivo il potere di imperio della stessa verso le stesse affiliate.

L'intervento riformatore del 2016 ha quindi mutato radicalmente e subitaneamente il tradizionale assetto del credito cooperativo segnando una sorta di punto di non ritorno nel processo evolutivo di questa peculiare categoria di enti creditizi, avendo concorso a modificare non solo la configurazione morfologica delle Bcc, ma forse lo stesso loro Dna, ovvero quel profilo identitario che, fino ad oggi, ne ha determinato la persistenza distintiva

---

<sup>13</sup> D.l. del 14 febbraio 2016, n. 18, in [www.governo.it](http://www.governo.it)

<sup>14</sup> Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 594 del 21, marzo 2016, pag. 3

<sup>15</sup> Banca Centrale Europea, *Parere del 24 marzo 2016*, par. 1.1.1, in:

[www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/it\\_con\\_2016\\_17\\_f\\_signed.pdf](http://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_con_2016_17_f_signed.pdf);

Banca d'Italia, *Disposizioni di vigilanza per il gruppo bancario cooperativo*, resoconto della consultazione, in: [www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2016/gruppobancariocooperativo/Resoconto\\_consultazione.pdf](http://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2016/gruppobancariocooperativo/Resoconto_consultazione.pdf)

nel tempo e, per questo, determinato uno specifico collocamento nell'ambito del tessuto economico e sociale del Paese.

La semplificazione derivante dalla concentrazione in soli tre Gbc, di cui solo due di livello nazionale, ed uno di respiro provinciale, comunque "significant", risponde essenzialmente alle esigenze di stabilità e di Vigilanza, vero elemento fondante di questa riforma, che, tuttavia, ha tra i suoi possibili effetti collaterali un certo grado di allontanamento dall'essenza cooperativa che, da sempre, ha caratterizzato le Casse rurali prima, e le Banche di Credito Cooperativo poi.

Vero è che il modello organizzativo dei Gbc introdotto dalla riforma, come detto improntato a sostanziali prescrizioni della Vigilanza, appare certamente orientato al (necessario) accentramento di poteri in favore delle Capogruppo ben oltre quelli di mera direzione e coordinamento, determinando quella che da talune parti è definita una *"torsione monocratica del rapporto infragruppo ed un correlativo sub-sostanziale svuotamento dell'autonomia gestionale"*<sup>16</sup> sino a configurare, all'estremo, *"una vera e propria eterogestione dall'alto da parte della holding sulle BCC aderenti, con un assorbimento del ruolo e della stessa capacità operativa delle BCC affiliate"*<sup>17</sup>.

Qualche dubbio circa la completa validità di queste tesi estreme in verità sembra fondato anche se va correttamente considerato che all'esito dell'implementazione del processo di coesione, la preoccupazione che pervade il prossimo futuro delle Bcc aderenti, soprattutto di quelle c.d. "virtuose"; in tal senso, una delle questioni cruciali nella dinamica evolutiva dei rapporti infragruppo sarà quella legata alla conservazione da parte delle banche affiliate di una sorta di spazio vitale di sopravvivenza, ovvero del mantenimento di quel sufficiente grado di autonomia tale da non far perdere alle Bcc la loro propria "rilevanza identitaria", trasformandosi, nei fatti, in una mera filiale locale e territoriale, forse solo commerciale, della Capogruppo.

Del resto, l'analisi comparata dei contratti di coesione stipulati fra le capogruppo Iccrea Banca e Cassa Centrale Banca e le rispettive Bcc affiliate, non offre particolari aspettative, essendo confermati i timori delle affiliate circa l'irreversibile perdita di autonomia: se, come

---

<sup>16</sup> P. Rossi, *Criticità attuative della riforma del credito cooperativo: più ombre che luci di una convivenza obbligata*, in *Amministrazione in cammino*, 25 luglio 2019, pag. 38.

<sup>17</sup> P. Rossi, *op. cit.*, pag. 38

appare evidente dal tenore dei patti di coesione siglati, è in atto una vera e propria avocazione in capo alla capogruppo anche delle decisioni relative al credito, chi, a regime, erogherà il credito non sarà più la singola Bcc, bensì la capogruppo, che, tuttavia, non conoscendo il territorio e la clientela (socia della Bcc), baserà la propria valutazione del merito creditizio, come avviene nei gruppi bancari ordinari, su un sistema accentrato, governato da processi categorizzati ed opportunamente informatizzati, che snaturerà inevitabilmente il secolare approccio diretto nel rapporto tra la banca di prossimità territoriale ed i clienti-soci.

Di certo a più di sei anni dal varo della riforma, grazie anche all'azione di sistema svolta da Federcasse e dal Fondo Temporaneo del Credito Cooperativo, i Gbc sono impegnati nella ricerca di un articolato equilibrio che porti ad una sintesi effettiva, ragionata ed efficace tra la qualità dimensionale "significant" pretesa dalla Vigilanza che vede l'unicità del neo introdotto Gbc, e quella singolare (sempre, evidentemente, "not significant") delle singole Bcc affiliate. Tema particolarmente articolato e complesso ove si considerino, tra gli altri, gli elementi razionali rappresentati da: i) innanzitutto la coesistenza dello status di socio della Bcc nella Capogruppo cui ha aderito, ii) l'esigenza di omogeneità di sistemi, processi e prassi operative, anche di compliance alla normativa regolamentare, iii) necessità di rispondere ad una domanda di credito (e, in generale, di prodotto bancario) che assume differenti connotazioni a differenti latitudini del Paese.

Si è innescato, evidentemente, un processo di confronto dialettico, seppur ricondotto in un alveo normativo ormai definito con l'emendamento del Tub, che impegnerà il Gbc e le affiliate nel futuro, confronto che sarà massimamente incentrato nella ricerca della proporzionalità delle misure che i Gbc dovranno garantire per preservare quel necessario grado di autonomia e di rilevanza identitaria che consenta al sistema cooperativo di svolgere la sua peculiare funzione economica e sociale costituzionalmente prevista.

## Bibliografia

- S. BOZZI, *Rapporto sulle principali caratteristiche degli organi sociali delle BCC in Italia*, ECRA, 2024
- F. CAPRIGLIONE-A. SACCO GINEVRI, *Sub. art. 37-bis*, nel *Commentario al Testo Unico delle Leggi in Materia Bancaria e Creditizia*, diretto da F. Capriglione, con la collaborazione di M. Pellegrini, M. Sepe e V. Troiano, Tomo I, Milano, 2018
- G.L. COMANDINI, *Out of the box*, Episodio n°7 del 27.2.2025: “L’economia del dono” Edizioni Chora News
- ECRA, *"La Repubblica vi è riconoscente", La buona comunità. 140 anni di cooperazione di credito per lo sviluppo inclusivo*, *Assemblea Federcasse* - Roma, 21 luglio 2023.  
Interventi di Sergio Mattarella, Franco Anelli e Augusto dell'Erba.
- ECRA, *Il credito cooperativo - Norme essenziali 2022*.
- ECRA - M.C. Mazzilis, *Essere banca di relazione nella buona e nella cattiva sorte*
- ECRA - M.C. Mazzilis, *Capitale sociale e generatività comunitaria - La spinta delle Banche di Credito Cooperativo*.
- ECRA, *Banche con l'anima - Testimonianze sulle Banche di Credito Cooperativo da Leone Wollemborg a Sergio Mattarella. 1883-2023*.
- ECRA, *Le BCC differenti... per storia - Da ieri a oggi: perché è utile conoscere come è nata la cooperazione di credito*.
- ECRA - Federcasse, *Conoscere il Credito Cooperativo*
- P. FERRO-LUZZI, *Lezioni di diritto bancario*, G. Giappichelli Editore – 2012
- M. PELLEGRINI, *Sub. art. 37*, in *Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, diretto da F. Capriglione, Tomo I, Padova, 2012, pagina 389.
- P. ROSSI, *Criticità attuative della riforma del credito cooperativo: più ombre che luci di una convivenza obbligata*, in *Amministrazione in cammino*”, 25 luglio 2019
- L. RUBATTU, G. BOCCUZZI, P. VERZARO, F. IANNARELLI, *Il Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea, un modello originale ed innovativo nel panorama europeo*, ECRA, 2019
- G. RUGOLO, *Sub art. 37-bis*, nel *Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*”, a cura di C. Costa e A. Mirone, Tomo I, Torino 2024
- L. STANGHELLINI, I. DONATI, “*Codice del credito cooperativo*”, ECRA, Luglio 2022
- P. VERZARO, S. TROMBANI, “*Profili giuridici della riforma delle BCC*”, ECRA, Luglio 2016