Aggregazione bancaria. Specificità dei modelli operativi

Claudia Marasco, Aggregazione bancaria. Specificità dei modelli operativi, Cacucci Editore, Bari, 2025 (Collana Strumenti e modelli di diritto dell'economia, n. 43)

Premessa: oggetto, domanda di ricerca e metodo

Il volume nasce da una constatazione abbastanza semplice: dopo la crisi finanziaria del 2007 e degli anni successivi, poi con l'emergenza pandemica e con il mutato scenario geopolitico, il diritto bancario europeo e quello nazionale sono stati profondamente incisi. L'Unione Bancaria Europea ha trasferito ad autorità sovranazionali gran parte dei compiti di vigilanza e di gestione delle crisi; il pacchetto CRR/CRD, fino alle ultime versioni del 2024 (CRR III e CRD VI), ha irrigidito i requisiti patrimoniali; le autorità di settore hanno più volte indicato nel consolidamento una delle strade per aumentare l'efficienza delle banche europee, considerate troppo numerose e poco redditizie.

Da qui un orientamento, ormai piuttosto netto, che guarda con favore alla grande dimensione bancaria e alle aggregazioni, anche transfrontaliere. La ricerca parte proprio da questo favor e prova a metterlo alla prova. La tesi di fondo è che il convincimento secondo cui le banche più grandi sarebbero, di per sé, più efficienti e più resilienti non trova unanime riscontro in letteratura, e che una regolazione pensata per intermediari di una certa struttura rischia di tradursi in un aggravio sproporzionato per le banche piccole e medie. Il problema diventa particolarmente evidente nel settore del credito cooperativo, che nel 2016 è stato oggetto di una riforma che, come il lavoro tenta di dimostrare, ha solo apparentemente valorizzato le peculiarità delle singole BCC.

La domanda di ricerca può essere formulata così: i modelli aggregativi previsti dalla normativa di settore sono davvero adeguati alle esigenze del mercato e, in particolare, esistono opzioni alternative al gruppo bancario cooperativo, così come lo ha costruito il legislatore italiano, capaci di coniugare stabilità e autonomia degli enti di piccola dimensione?

Il metodo è quello proprio del diritto dell'economia, che muove dall'analisi delle esigenze regolative di un dato mercato per arrivare a una comprensione giuridica del fenomeno adeguata a quelle esigenze. Di conseguenza l'indagine alterna la ricostruzione storica della disciplina, l'analisi del diritto positivo europeo e nazionale, il confronto con alcune esperienze straniere (Germania, Austria, Francia, Olanda, Spagna) e la lettura dei dati economici disponibili, senza però attribuire a questi ultimi un valore risolutivo. Filo conduttore è il principio di

proporzionalità, che pur avendo ormai rango costituzionale nell'ordinamento europeo rischia, secondo parte della dottrina, di restare una petizione di principio.

Il volume si articola in quattro capitoli. Il primo ricostruisce l'evoluzione dei modelli organizzativi del sistema bancario italiano; il secondo analizza i modelli aggregativi di tipo partecipativo, cioè il gruppo bancario e il conglomerato finanziario; il terzo è dedicato alla riforma del credito cooperativo e al gruppo bancario cooperativo; il quarto esamina l'Institutional Protection Scheme (IPS) come possibile modello alternativo. Seguono alcune conclusioni, che si confrontano anche con il disegno di legge attualmente all'esame del Senato.

1. L'evoluzione dei modelli organizzativi del sistema bancario italiano

Il primo capitolo ha una funzione preparatoria, ma non solo. L'idea che lo guida è che non esiste un diritto senza tempo e senza spazio, secondo la nota riflessione di Massimo Severo Giannini, e che quindi è difficile immaginare soluzioni normative univoche, valide per ogni mercato e per ogni territorio. La ricostruzione storica serve a mostrare che il sistema bancario italiano è sempre stato plurale e che le scelte organizzative sono sempre state il riflesso di un contesto economico e politico preciso.

1.1 Dall'Unità alla Legge bancaria del 1936

All'indomani dell'Unità il Paese aveva un'economia prevalentemente agricola e un'organizzazione bancaria ereditata dagli Stati preunitari, solo in parte adatta alle esigenze di una nazione di oltre venticinque milioni di abitanti. Nel 1861 operavano quattro istituti di emissione, poi diventati sei; erano sostanzialmente gli unici a fare credito in modo sistematico al sistema produttivo. Mancava un regime speciale per le banche: il Codice di commercio del 1882 considerava le operazioni di banca come atti di commercio e chi le poneva in essere abitualmente come un commerciante. Il pluralismo di allora riguardava quindi soltanto il modo in cui il lavoro bancario era organizzato. Gli storici distinguono tra banche nate dalle esigenze del mercato (credito ordinario, banche commerciali) e banche nate da motivazioni politiche, sociali ed etiche, come le banche popolari e le casse di risparmio.

L'assenza di regole adeguate contribuì alle numerose crisi, soprattutto di banche piccole, registrate tra il 1870 e il 1893, che portarono tra l'altro alla nascita della Banca d'Italia con la legge n. 449 del 1893. Con la prima industrializzazione si diffuse il modello della banca mista, che operava a breve e a lungo termine senza alcuna correlazione tra raccolta e impieghi e che spesso finanziava le imprese acquisendone partecipazioni. Il risultato fu un intreccio tra banca

e industria che legava le sorti delle une a quelle dell'altra. I decreti del 1926, emanati dopo il dissesto della Banca Italiana di Sconto, introdussero una prima tutela del risparmio; ma fu la grande depressione del 1929 a imporre una revisione complessiva.

La Legge bancaria del 1936 superò definitivamente la banca mista a favore della cosiddetta banca pura e di un criterio di separazione temporale del credito: aziende di credito a breve termine da un lato, istituti di credito speciale a medio e lungo termine dall'altro. Il regime fu marcatamente pubblicistico. Gran parte delle banche era di natura pubblica, le grandi banche commerciali, pur avendo veste di società private, erano di proprietà dell'IRI, le casse di risparmio erano soggette a controlli talmente intensi da essere qualificate dalla giurisprudenza come enti pubblici. La conseguenza più rilevante, ai fini della ricerca, è che questo assetto preservava il pluralismo soggettivo e precludeva in radice i processi aggregativi dettati da esigenze di crescita dimensionale. La struttura del mercato dipendeva dalle determinazioni delle autorità più che dalla concorrenza, e questo per oltre cinquant'anni, anche dopo la Costituzione del 1948.

1.2 Le origini del credito cooperativo

Un paragrafo specifico è dedicato alle origini del credito cooperativo, che in Italia si lega all'esperienza tedesca di Friedrich Wilhelm Raiffeisen e soprattutto all'azione caritativo-assistenziale della Chiesa cattolica. L'enciclica Rerum Novarum del 1891 spinse i cattolici a intervenire concretamente in campo economico e trovò nella formula cooperativa uno dei suoi strumenti principali. Nacquero così le casse rurali, legate a comunità circoscritte e spesso gestite con la partecipazione del clero; nel 1905 venne costituita la Federazione Italiana delle Casse Rurali e nel 1922 le casse erano più di tremilacinquecento.

La Legge bancaria del 1936 riconobbe le casse rurali e artigiane, ma con un approccio restrittivo: il collegamento necessario tra compagine sociale e determinate categorie sociali, il carattere comunale delle casse, una competenza territoriale molto ristretta. Con il testo unico del 1937 lo scopo mutualistico divenne un tratto distintivo (voto capitario, capitale variabile, democraticità assembleare). Questi vincoli ne hanno preservato l'essenza mutualistica al prezzo di una limitata autonomia operativa. Il TUB del 1993 ha poi eliminato il legame con le categorie sociali, fermo il principio di mutualità prevalente, e la riforma del diritto societario ha spostato, per usare le parole di Oppo, la centralità della causa cooperativa dal momento mutualistico a quello territoriale.

1.3 Dalla despecializzazione all'Unione Bancaria Europea

La Costituzione, con gli articoli 41 e 47, pose le premesse di un ripensamento del rapporto tra attività bancaria, libertà di iniziativa e concorrenza, che però si concretizzò solo più tardi. Fino agli anni Ottanta il quadro assicurò stabilità, ma con evidenti limiti alla libertà gestionale delle banche pubbliche. Il cambiamento arrivò con l'integrazione europea: la prima direttiva bancaria del 1977 subordinò l'autorizzazione al possesso di requisiti oggettivi, eliminando la valutazione discrezionale delle esigenze economiche del mercato; la legge Amato (l. n. 218/1990) privilegiò la forma societaria; il d.lgs. n. 481/1992 recepì il modello della banca universale; il TUB del 1993 riconobbe il carattere d'impresa dell'attività bancaria e sostituì la discrezionalità amministrativa con una valutazione tecnica della sana e prudente gestione. Nel frattempo, in assenza di una disciplina della banca universale, le banche avevano costruito gruppi polifunzionali acquisendo partecipazioni in società parabancarie.

La crisi del 2007 e quella successiva del debito sovrano hanno segnato una nuova metamorfosi. I salvataggi pubblici delle grandi banche, pagati dai contribuenti, avevano mostrato i limiti di una gestione nazionale delle crisi di enti sistemici e l'inadeguatezza della cosiddetta light touch regulation. Sono seguiti il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (2011) e l'Unione Bancaria, entrata in vigore nel 2014. Il Meccanismo Unico di Vigilanza ha concentrato ampi poteri nella BCE e ha richiesto decisioni rapide, difficilmente compatibili con assetti proprietari diffusi. Il volume osserva che è evidente la maggiore facilità delle banche grandi nel rispettare i parametri europei e che proprio questo ha spinto le banche minori verso forme organizzative più complesse. Nel progetto dell'Unione Bancaria il dato dimensionale è diventato centrale.

1.4 Dimensione della banca e attività produttiva

L'ultimo paragrafo del capitolo mette a fuoco la tensione che attraversa tutto il lavoro. Da un lato la tendenza accentratrice europea, con requisiti operativi stringenti e parametri di valutazione oggettivi che finiscono per avvantaggiare le fasce economicamente più forti; dall'altro il principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale, che nel nostro ordinamento ha assunto il ruolo di criterio ordinatore delle funzioni pubbliche, e una tradizione di pensiero, anche di matrice cattolica, che valorizza le formazioni sociali e le collettività territoriali. La banca, osserva la ricerca aderendo a una posizione della dottrina, non è più soltanto un ente economico ma un soggetto chiamato a operare in modo etico e responsabile, come confermano gli obiettivi europei di inclusione finanziaria e di sostenibilità.

La conclusione del capitolo è che in Italia la biodiversità del sistema bancario è stata in larga parte eclissata da una certa sovrapproduzione normativa (le riforme delle banche popolari

e del credito cooperativo ne sono l'esempio), e che serve un'applicazione più pragmatica del principio di proporzionalità, attenta alla complessità, alla dimensione, alla struttura e alla specificità degli intermediari.

2. Il gruppo bancario e i conglomerati finanziari

Il secondo capitolo è dedicato ai modelli aggregativi fondati su rapporti partecipativi. La domanda è se le loro caratteristiche siano idonee a preservare la stabilità del sistema e, soprattutto, se il favor legislativo di cui godono sia giustificato.

2.1 Le origini della concentrazione bancaria

La cosiddetta questione dimensionale delle imprese italiane non è nuova, ma dagli ultimi decenni del Novecento si è affermata una tendenza delle imprese ad accrescere le proprie dimensioni per operare in un mercato globalizzato. Anche nel credito si è diffusa l'idea che la crescita garantisse stabilità e permettesse di ampliare i servizi. Dalla seconda metà degli anni Ottanta la concentrazione è stata intensa e spesso usata per gestire le crisi: tra il 1990 e il 1997 il 78% delle procedure di amministrazione straordinaria si è concluso con una fusione o con la liquidazione coatta, contro circa il 40% del periodo 1982-1989. Con la crescita delle banche maggiori si è rafforzato il loro potere di mercato e, parallelamente, il timore che il dissesto di una di esse potesse produrre un effetto domino; di qui la logica del too big to fail. La ricerca si chiede se questo approccio sia ancora adeguato in una realtà che è stata definita policritica, attraversata da cambiamenti geopolitici e tecnologici rapidi.

2.2 Il gruppo bancario: direzione e coordinamento

Il gruppo bancario è un insieme di soggetti distinti, legati da rapporti partecipativi e di controllo (art. 23 TUB), riferibili a un centro di direzione unitario e iscritti in un albo presso la Banca d'Italia. Il primo riconoscimento normativo si trova nella legge Amato; una disciplina organica arriva con il TUB e poi con il d.lgs. n. 141/2010. La capogruppo (banca italiana, società finanziaria o società di partecipazione finanziaria mista con sede in Italia) esercita direzione e coordinamento (art. 60 TUB) ed emana disposizioni vincolanti per le componenti (art. 61 TUB); il tutto nel quadro della vigilanza consolidata (art. 65 TUB) e delle regole di diritto comune introdotte dalla riforma societaria del 2003 (artt. 2381, 2497 e seguenti c.c.). Il TUB del 1993 non aveva definito con precisione il contenuto della funzione di direzione, lasciandolo alle fonti secondarie e all'interprete. Il volume segnala che il modello ha dato buona prova anche durante la pandemia e i conflitti in corso, ma anticipa la valutazione critica della scelta di privilegiarlo a discapito di altre tipologie.

2.3 Il gruppo nella BRRD e la proposta CMDI

Il favor per il gruppo emerge anche nella direttiva BRRD (2014/59/UE). I piani di risanamento di gruppo (art. 7 BRRD, art. 69-quinquies TUB) sono redatti a livello centrale dalla capogruppo; gli accordi di sostegno finanziario infragruppo (art. 19 BRRD, artt. 69-duodecies e seguenti TUB) consentono alle componenti di obbligarsi volontariamente a una reciproca assistenza. Il legislatore italiano, nel recepirli, ha aggiunto due specificità: gli accordi devono essere coerenti con le direttive della capogruppo e il corrispettivo può discostarsi dal prezzo di mercato. Secondo la ricerca queste misure rendono più conveniente per una banca aderire a un gruppo che operare da sola.

In controtendenza si colloca invece la proposta di riforma del quadro di gestione delle crisi e di tutela dei depositi (CMDI), che estende la risoluzione alle banche medio-piccole e amplia la nozione di interesse pubblico, dando strumenti di tutela a tutti gli enti senza privilegiare una forma organizzativa. Il volume osserva che, per coerenza, sarebbe opportuno uniformare anche la disciplina della liquidazione coatta, oggi diversa da Stato a Stato.

2.4 La vigilanza prudenziale

Sul piano prudenziale il legislatore europeo sembra invece aver accolto l'idea che i modelli aggregativi garantiscano performance ottimali. Le regole su flussi informativi, politiche gestionali e risk governance, l'ICAAP a livello di gruppo e il Risk Appetite Framework rafforzano la coesione sotto la guida della capogruppo. La CRD V (art. 21-bis) ha esteso la vigilanza alle società di partecipazione finanziaria e mista poste al vertice di un gruppo, recepita in Italia con il d.lgs. n. 182/2021, che consente ora di includere nel gruppo bancario italiano anche holding con sede in un altro Paese UE. Resta aperta, però, la questione degli enti che operano su territori circoscritti, per i quali queste misure appaiono poco pertinenti.

2.5 I conglomerati finanziari

La seconda sezione del capitolo riguarda i conglomerati, cioè gruppi che svolgono in modo significativo attività in almeno due settori tradizionalmente distinti (bancario o dei servizi di investimento da un lato, assicurativo dall'altro). La disciplina europea (direttiva 2002/87/CE, cosiddetta FICOD) li ha riconosciuti come forma organizzativa e li ha sottoposti a una vigilanza supplementare; l'Italia l'ha recepita con il d.lgs. n. 142/2005, che richiede la significatività dell'intersezione settoriale e la finanziarietà del gruppo. Il volume sottolinea la differenza qualitativa rispetto al gruppo: quest'ultimo è neutro rispetto all'oggetto delle attività, mentre il conglomerato si definisce proprio per la diversificazione. La dottrina distingue poi tra

conglomerati puri e specializzati e tra modelli parent-subsidiary e holding company. Il fenomeno ha preso nuova linfa con l'integrazione tra enti finanziari e operatori della logistica e del tech.

La vigilanza supplementare nasce per contenere rischi specifici: la difficoltà di valutare l'adeguatezza patrimoniale (il double o multiple gearing), la presenza di imprese non regolamentate, il contagio infragruppo, l'abuso di potere economico di soggetti troppo grandi per essere disciplinati. La direttiva 2011/89/UE (FICOD1), recepita con il d.lgs. n. 53/2014, ha reso la vigilanza più flessibile. La ricerca legge questa evoluzione come espressione della transizione da un modello di vigilanza nazionale improntato alla stabilità degli operatori a un modello europeo orientato alla concorrenza, nel quale la politica di vigilanza favorisce apertamente fusioni e concentrazioni.

Un esempio di questo favor è il cosiddetto Danish Compromise (art. 49 CRR), approvato nel 2012 durante la presidenza danese per venire incontro ai gruppi di bancassurance francesi. La regola consente, a certe condizioni, di non dedurre dal capitale regolamentare le partecipazioni in imprese assicurative, evitando doppi conteggi. La proposta di revisione del CRR (poi approvata come CRR III) prevede per queste partecipazioni una ponderazione del 250%, inferiore al 370% applicabile fino al 31 dicembre 2024, con un ulteriore incentivo alla conglomerazione.

2.6 Evidenze economiche, too big to fail e too small to work

Il capitolo si chiude con una valutazione delle evidenze. Da un lato i vantaggi: minore volatilità dei flussi, maggiore resistenza agli shock, economie di scala. Dall'altro i rischi: complessità organizzativa, costi di trasparenza e compliance non sempre compensati dai ricavi, incentivi al moral hazard legati al too big to fail. La ricerca osserva che le operazioni di M&A degli ultimi vent'anni non hanno impedito i problemi di redditività delle banche coinvolte, tanto da far ipotizzare che il problema sia stato semmai un abuso delle concentrazioni. Riconosce però anche i risultati molto positivi recenti dei gruppi italiani, e li riconduce, tra l'altro, a una vigilanza più agevole, alla capacità di servire grandi clienti e operare a livello internazionale.

Il punto critico è il principio one size fits all, per cui gli standard di Basilea si applicano a tutte le banche indipendentemente da dimensione e operatività. Il principio mirava a evitare distorsioni e arbitraggi, ma i costi di compliance hanno finito per favorire le banche più grandi. Ne è derivato un approccio per cui le banche locali sarebbero too small to work, inadatte ad affrontare il mercato transnazionale. La ricerca non condivide l'idea che la concentrazione

produca di per sé economie di scala e ricorda che la grande dimensione non ha protetto il sistema dalle crisi recenti, che anzi hanno colpito soprattutto gli enti maggiori. Richiama, sul punto, la dottrina secondo cui la concentrazione è passata da mito a incubo.

3. Il gruppo bancario cooperativo

Il terzo capitolo è il nucleo del volume. Il titolo, Verso l'abdicazione della piccola dimensione?, riassume la domanda: la riforma del credito cooperativo ha preservato le BCC o ne ha alterato l'essenza?

3.1 La riforma e le sue ragioni

La riforma è contenuta nel d.l. n. 18/2016, convertito dalla l. n. 49/2016, poi modificato dal d.l. n. 91/2018 (convertito dalla l. n. 108/2018). Si regge su tre elementi: l'adesione obbligatoria a un gruppo bancario cooperativo (GBC), condizione per mantenere l'autorizzazione all'attività bancaria in forma cooperativa; la sottoscrizione di un contratto di coesione con la capogruppo; un meccanismo di garanzia in solido infragruppo conforme agli articoli 4 e 113, par. 7, CRR (cross guarantee scheme). La capogruppo è una società per azioni, il cui capitale è detenuto per almeno il 60% dalle BCC aderenti. Solo le BCC con sede nelle province autonome di Trento e Bolzano possono scegliere, in alternativa, un sistema di tutela istituzionale.

Le ragioni dichiarate sono note: l'irrigidimento delle regole prudenziali, le difficoltà emerse con la crisi (aumento della rischiosità dei prenditori, minore diversificazione, crediti deteriorati), la scarsa capacità di investire in tecnologia e innovazione. Il volume non le nega, ma osserva che le BCC hanno retto gli shock meglio delle banche maggiori in termini di sostegno all'economia locale, e che non è stato dimostrato che la loro governance fosse più debole: nel periodo della crisi le sanzioni per violazione delle regole di gestione irrogate alle BCC risultavano, nel complesso, inferiori a quelle comminate alle società per azioni. Neppure la forma azionaria, del resto, garantisce di per sé stabilità, visto che nel 2008 erano proprio i grandi gruppi quotati a essere meno patrimonializzati.

La ricerca sostiene allora che la ragione effettiva della riforma vada cercata altrove, e cioè nell'esigenza delle autorità di vigilanza di svolgere le proprie funzioni in modo più agevole. L'assetto proprietario diffuso delle cooperative e la lentezza dei processi decisionali fondati sul consenso mal si conciliavano con i tempi del Meccanismo Unico di Vigilanza; la stessa logica aveva ispirato, un anno prima, la riforma delle banche popolari.

3.2 Struttura del gruppo e modelli europei

Il GBC presenta una struttura particolare, che la dottrina descrive come una piramide rovesciata: sono le controllate a detenere il capitale della capogruppo. L'organo amministrativo della capogruppo è composto per la metà più due da rappresentanti delle BCC; il decreto del 2018 ha introdotto assemblee territoriali di consultazione (art. 37-bis, co. 3-bis, TUB), i cui pareri però non sono vincolanti. Il volume osserva che la scelta di lasciare solo alle BCC altoatesine l'opzione dell'IPS tradisce la difficoltà di trovare una soluzione unitaria.

Il confronto con gli altri ordinamenti mostra tre modelli di massima: tenuamente accentrati, con coordinamento su alcune attività; fortemente accentrati, con reti verticali in cui le banche locali tendono a diventare filiali di un'unica banca (Francia, Olanda); mediamente accentrati, fondati su accordi di natura finanziaria come l'IPS (Germania, Austria). Il legislatore italiano ha scelto una forma fortemente integrata, vicina al modello francese, ritenendo che un sistema basato solo sul sostegno reciproco non avrebbe garantito in tempi brevi l'ammodernamento, la redditività e l'accesso ai capitali.

3.3 Gli effetti sul mercato

I dati disponibili mostrano un rafforzamento patrimoniale: nel 2022 l'utile netto aggregato delle BCC è salito a 2.494 milioni di euro, circa il triplo dell'anno precedente, e il CET1 aggregato dei gruppi era al 21,3% a metà 2023, valori che collocano il credito cooperativo ai vertici anche a livello europeo. La ricerca, però, invita alla prudenza su due punti. Il primo è che parte di questi risultati potrebbe dipendere dal rialzo dei tassi deciso dalla BCE a partire dal luglio 2022 più che dalla riforma. Il secondo è che la crescita si è accompagnata a una forte riduzione del numero di BCC e di sportelli, con il rischio che le comunità più piccole perdano l'accesso al credito cooperativo. Il dato non è marginale se si considera che le BCC sono oggi le uniche banche presenti in 739 comuni, in gran parte con meno di cinquemila abitanti.

3.4 Il contratto di coesione

La seconda sezione del capitolo entra nei dettagli. Il contratto di coesione è di fatto imposto: il suo contenuto minimo è fissato dalla Banca d'Italia, il testo è predisposto unilateralmente dalla capogruppo e sottoposto all'autorità. Alla BCC resta solo la scelta tra aderire o rinunciare a esercitare l'attività in forma cooperativa. La ricerca lo inquadra come un contratto atipico assimilabile a un contratto per adesione e ritiene che tra capogruppo e aderenti si instaurino rapporti di dominazione più che paritetici, al contrario di quanto il legislatore dichiarava di voler ottenere.

Lo conferma la disciplina dell'uscita. La BCC che recede o viene esclusa deve trasformarsi in società per azioni o liquidarsi; il recesso è ammesso solo nei casi previsti dal contratto, con un preavviso di almeno ventiquattro mesi, e gli obblighi di garanzia restano in vita per dieci anni. Il diritto di recesso, che nel diritto societario serve a tutelare le minoranze, qui perde di fatto la sua funzione.

3.5 I poteri della capogruppo e lo scopo mutualistico

I poteri della capogruppo sono graduati secondo un approccio risk-based: le BCC collocate nelle classi di rischio migliori hanno più autonomia. Il volume dà conto delle due letture presenti in dottrina, una che vede nella capogruppo un soggetto di mero indirizzo strategico e l'altra che vi riconosce una forma di eterogestione, e aderisce alla seconda. Anche le BCC virtuose, infatti, nominano i propri amministratori solo con il gradimento della capogruppo, e se questa li rifiuta devono presentare una lista di tre nuovi candidati tra cui il componente viene sorteggiato. Possono redigere i piani strategici, ma devono comunicarli alla capogruppo, che può chiedere modifiche e, in caso di rifiuto, imporre condizioni più stringenti o sostituirsi alla banca. A ciò si aggiungono poteri sull'articolazione territoriale, sulla rete distributiva, sugli investimenti in partecipazioni e immobili. Ne esce l'immagine, già proposta dalla dottrina, di una banca unica multidivisionale e delocalizzata.

Quanto allo scopo mutualistico, gli amministratori delle BCC possono non eseguire le direttive ritenute lesive della gestione mutualistica, motivandolo. La capogruppo può però imporle comunque, offrendo misure compensative, e può revocare gli amministratori in caso di inottemperanza ingiustificata. La ricerca conclude che, al di là della proporzionalità formale, la logica è quella dell'accentramento delle funzioni gestorie principali, e ricorda i profili di possibile incostituzionalità sollevati in dottrina rispetto all'art. 45 Cost., oltre che agli artt. 3, 18 e 117 Cost.

3.6 Garanzie incrociate e sostenibilità

Il cross guarantee scheme rende le passività della capogruppo e delle aderenti obbligazioni in solido di tutte le banche. Poiché il contributo di ciascuna non è predeterminato dalla legge, le banche meglio patrimonializzate rischiano di sostenere un onere maggiore e quelle meno virtuose possono essere incentivate a comportamenti di moral hazard. Si tratta, secondo il volume, di un costo aggiuntivo per le banche sane e di un ulteriore limite alla loro autonomia.

Un profilo originale della ricerca riguarda la sostenibilità. Le indagini sul grado di sostenibilità delle province italiane restituiscono un Paese a più velocità, con forti differenze

tra Nord e Centro-Sud. Ogni comunità locale richiede interventi specifici e le BCC, per vocazione, potrebbero svolgere un ruolo decisivo. Ma se le scelte sono dettate da una capogruppo lontana, il rischio è che vengano applicati criteri uniformi. Il volume porta l'esempio di Cassa Centrale Banca, dove a fine 2023 le BCC del Sud erano poche rispetto a quelle del Nord. L'assetto attuale potrebbe quindi andare, nei fatti, in controtendenza rispetto alle politiche europee (CRD IV, Green Deal) che chiedono attenzione alla dimensione territoriale.

3.7 Too small to liquidate, banche popolari, prospettive

La proposta CMDI, già richiamata, rovescia l'impostazione attuale: la risoluzione diventerebbe l'opzione principale anche per banche medio-piccole, con valutazione dell'interesse pubblico anche a livello regionale e attenzione ai depositi di persone fisiche e PMI, che sono la clientela tipica delle BCC. In questa prospettiva il volume parla di banche too small to liquidate, cioè rilevanti per il sistema produttivo nonostante le dimensioni ridotte.

Il confronto con la riforma delle banche popolari (l. n. 33/2015, con la soglia di attivo per la trasformazione in società per azioni oggi portata a sedici miliardi di euro dalla l. n. 21/2024) è utile per differenza: alle popolari è stato consentito di evolvere individualmente, pur verso la forma azionaria, mentre alle BCC questa possibilità è stata di fatto preclusa. Il capitolo si chiude segnalando il disegno di legge presentato al Senato nell'ottobre 2022 (DDL S. 136), che propone di consentire alle BCC di aderire, in alternativa al GBC, a un sistema di tutela istituzionale.

4. Un modello alternativo: l'Institutional Protection Scheme

Il quarto capitolo verifica se la normativa europea offra un modello capace di tenere insieme stabilità, localismo e mutualità. La risposta proposta è l'IPS, previsto dall'art. 113, par. 7, CRR.

4.1 Caratteristiche dell'IPS

L'IPS è un accordo sulla responsabilità, contrattuale o legale, che tutela gli enti aderenti garantendone liquidità e solvibilità per evitarne il fallimento. Ha funzione soprattutto preventiva e opera attraverso fondi alimentati dagli aderenti. La normativa europea richiede un'ampia partecipazione di enti con un profilo prevalentemente omogeneo, ma non impone soglie dimensionali; non esclude quindi IPS ibridi, composti da banche significative e meno significative. Soprattutto, lascia ampio spazio all'autonomia negoziale nel definire modalità e termini degli interventi. La differenza essenziale rispetto al gruppo è che l'IPS ha una struttura

orizzontale: gli aderenti si impegnano a sostenersi reciprocamente senza trasferire poteri gestori a un organismo centrale e senza alterare il proprio assetto. La BCE ne valuta la conformità secondo proprie linee guida.

La dottrina individua tre tipologie: l'IPS ordinario dell'art. 113, par. 7; quello dell'art. 49, par. 3, CRR, che consente di non dedurre dai fondi propri le partecipazioni detenute all'interno dello schema se a livello aggregato sono rispettati i requisiti; e quello dell'art. 84 CRR, incorporato in un gruppo ma senza rigidi vincoli partecipativi. Tutte condividono il vantaggio di poter applicare una ponderazione zero alle esposizioni verso gli altri membri.

4.2 Il confronto con il gruppo

Il gruppo è una struttura verticale fortemente integrata, con una capogruppo responsabile anche dell'adeguatezza patrimoniale delle affiliate; è adatto a banche piccole che devono competere con i grandi aggregati, ma, per come è costruito in Italia, comprime l'autonomia. Inoltre, ai fini di vigilanza, tutte le banche di un gruppo significativo sono considerate significative e passano sotto la BCE, indipendentemente dalla loro dimensione individuale. L'IPS, al contrario, non è in quanto tale un ente significativo, non è soggetto a stress test EBA né a uno SREP a livello aggregato, e ogni aderente resta soggetto alla vigilanza corrispondente alle proprie caratteristiche. Per queste ragioni la ricerca lo considera più adatto a valorizzare le peculiarità del credito cooperativo e dei territori.

4.3 Le esperienze europee

L'IPS è diffuso in Germania e Austria, e poi in Polonia, Spagna e, limitatamente alle BCC altoatesine, in Italia; riguarda soprattutto banche cooperative e casse di risparmio. In Germania e Austria le reti di sostegno reciproco erano già consolidate prima del CRR, il che ha facilitato l'adeguamento. In Germania operano i sistemi delle banche cooperative e delle casse di risparmio; in Austria gli IPS sono incorporati in grandi gruppi, e nel 2021 il gruppo Raiffeisen ha riorganizzato i suoi schemi in un unico Raiffeisen-IPS. I dati mostrano buoni risultati, con un miglioramento del rating degli aderenti agli IPS tedeschi e utili significativi per casse di risparmio e banche cooperative nel 2023. Nell'area euro circa metà degli enti creditizi appartiene a un IPS, anche se in modo disomogeneo tra Paesi.

In Italia l'unico schema è il Raiffeisen Südtirol IPS, approvato dalla Banca d'Italia nel novembre 2020, i cui aderenti hanno potuto definire negozialmente i poteri dell'ente gestore. Il volume giudica discutibile che solo alcune BCC, per ragioni che sembrano legate alla vicinanza

geografica con le banche d'oltralpe più che a istanze del territorio, possano scegliere questo modello, e auspica che la scelta sia estesa a tutte.

4.4 IPS come sistema di garanzia dei depositi e sistemi di mutua assistenza

Un IPS può essere riconosciuto anche come sistema di garanzia dei depositanti ai sensi della direttiva 2014/49/UE (IPS-DGS), come accade in Germania e Austria. In questo caso interviene sia in via preventiva sia, in fase patologica, per rimborsare i depositanti; gli aderenti non devono contribuire anche a un fondo nazionale, con vantaggi in termini di costi e di fiducia. Il volume segnala però una lacuna: la disciplina europea non sembra imporre agli aderenti di un IPS-DGS una contribuzione maggiore rispetto a quelli di un IPS non DGS, con possibili incoerenze tra ordinamenti. Il Raiffeisen Südtirol IPS non opera come DGS e i suoi membri partecipano al Fondo interbancario nazionale.

Il capitolo confronta infine l'IPS con altri meccanismi solidaristici. Il cross guarantee scheme del GBC esprime una solidarietà attenuata, perché l'adesione è sostanzialmente imposta e le condizioni di intervento sono di fatto stabilite dalla capogruppo. Gli accordi di sostegno infragruppo della BRRD sono volontari e più vicini a una solidarietà orizzontale, ma l'autorità di vigilanza conserva ampi poteri di autorizzazione e di limitazione. L'IPS, secondo la ricerca, garantisce il grado più elevato di autonomia, perché le condizioni del sostegno sono predeterminate dagli stessi aderenti.

4.5 Una prima conclusione

Il rafforzamento patrimoniale delle BCC non avrebbe dovuto essere perseguito a discapito della loro identità. Il processo di concentrazione, intanto, prosegue anche all'interno dei gruppi cooperativi, con numerose fusioni tra BCC. L'IPS, per la sua flessibilità, potrebbe applicarsi non solo a reti di banche meno significative ma anche a schemi ibridi o composti da banche significative, e quindi convivere anche con l'attuale orientamento favorevole alla grande dimensione.

Conclusioni e prospettive

La ricerca arriva a una conclusione netta su un punto: il modello aggregativo ottimale non può essere individuato soltanto sulla base di valutazioni economiche. Le ricerche più recenti mostrano che, a livello delle singole banche aderenti, non c'è un rapporto di causa ed effetto tra aumento dimensionale e risultati positivi, mentre le BCC aderenti ai gruppi hanno sostenuto maggiori costi di gestione e di compliance, anche perché attratte nel perimetro della vigilanza

sulle banche significative. Per questo l'analisi ha dato peso ai fattori che incidono sulla struttura e sull'operatività degli enti, e su queste basi ha proposto l'IPS come alternativa al gruppo bancario cooperativo.

Il disegno di legge S. 136, che consente alle BCC di scegliere tra GBC e IPS, va in questa direzione e viene giudicato nel complesso apprezzabile. Il volume ne segnala però alcune criticità concrete. La prima è che la gestione dell'IPS verrebbe affidata a una banca in forma azionaria o alla capogruppo di un GBC già esistente, con poteri di indirizzo, controllo e intervento: se in sede negoziale, con l'avallo della vigilanza, questi poteri diventassero ampi e penetranti, la riforma verrebbe svuotata. La seconda è che l'adesione a uno dei due modelli sarebbe subordinata all'autorizzazione della Banca d'Italia secondo requisiti definiti dalla stessa autorità; per prudenza, la ricerca suggerisce che sia il legislatore a fissare i requisiti per aderire all'IPS, diversi da quelli del GBC, evitando anche disparità con lo schema altoatesino già esistente. Infine, la scelta tra i due modelli dovrebbe essere libera da condizionamenti e da vincoli di uscita, mentre oggi chi lascia un GBC resta vincolato agli obblighi di garanzia per dieci anni.

Se attuato in questi termini, l'IPS permetterebbe di salvaguardare la biodiversità bancaria, cioè la coesistenza di grandi gruppi con proiezione europea e di banche radicate su territori ridotti, con una conoscenza diretta di famiglie e imprese. La sfida per il legislatore è trovare un equilibrio tra gli interessi dei diversi attori e la stabilità del sistema, che il volume descrive con l'immagine del dilemma del porcospino di Schopenhauer: stare abbastanza vicini da scaldarsi, abbastanza lontani da non ferirsi con le spine altrui. Alcune attività vanno gestite in autonomia, altre, come la gestione delle crisi, richiedono un approccio di sistema.

Il criterio guida indicato è il principio di proporzionalità, preso sul serio. La ricerca respinge la tesi, espressa anche in sede tecnica, secondo cui non andrebbero esaltati i pregi della piccola banca del territorio, e ricorda che lo stesso regolamento sul Meccanismo Unico di Vigilanza chiede di tenere pienamente conto della diversità degli enti creditizi e dei vantaggi sistemici di tale diversità (considerando 17 del Reg. UE n. 1024/2013). La soluzione, insomma, non è rinunciare all'aggregazione, ma scegliere forme di aggregazione che non trasformino le banche locali in semplici ingranaggi di un meccanismo altrui.

Principali risultati in sintesi

- La ricostruzione storica mostra che il sistema bancario italiano è sempre stato plurale e che le scelte organizzative hanno sempre riflesso un preciso contesto economico e politico; non esiste un modello valido ovunque e sempre.
- Il favor europeo e nazionale per la grande dimensione e per le aggregazioni partecipative (gruppi e conglomerati) si fonda su un'equazione dimensione-stabilità che la letteratura non conferma in modo univoco; il principio one size fits all ha penalizzato le banche piccole e medie.
- La riforma del credito cooperativo del 2016-2018 ha prodotto un rafforzamento patrimoniale, ma ha ridotto in modo significativo l'autonomia delle BCC: contratto di coesione di fatto imposto, poteri della capogruppo che configurano una forma di eterogestione, vincoli all'uscita, garanzie incrociate che gravano sulle banche virtuose.
- La ragione effettiva della riforma sembra risiedere più nelle esigenze della vigilanza che in una comprovata debolezza del modello cooperativo.
- L'accentramento rischia di indebolire la capacità delle BCC di rispondere alle esigenze locali, anche in materia di sostenibilità, in un Paese caratterizzato da forti divari territoriali.
- L'IPS (art. 113, par. 7, CRR), già sperimentato con successo in Germania e Austria e presente in Italia solo in Alto Adige, offre un modello orizzontale e flessibile che coniuga sostegno reciproco e autonomia gestionale, e può essere esteso anche a schemi ibridi.
- Il disegno di legge S. 136 va nella direzione indicata dalla ricerca, ma per essere efficace richiede requisiti di adesione fissati dalla legge, limiti ai poteri dell'ente gestore e libertà effettiva di scelta tra i modelli.