

BANCA D'ITALIA

Quaderni di ricerca giuridica

della Consulenza legale

Cooperazione di credito e Testo Unico bancario

di Francesco Capriglione



Numero 39 - Dicembre 1995

Quaderni di ricerca giuridica

della Consulenza legale

All'analisi economica e tecnica, sulla quale si basa l'azione che la Banca d'Italia svolge come banca centrale e organo di vigilanza, si accompagna, con crescente impegno, quella giuridica dei fenomeni creditizi e monetari e, più in generale, dei profili istituzionali dell'attività economica.

All'interno dell'Istituto è attribuito alla Consulenza Legale, accanto alle funzioni contenziosa e consultiva, il compito di svolgere indagini e ricerche in materia giuridico-bancaria.

I "Quaderni di ricerca giuridica" intendono essere, nell'ambito della Banca d'Italia e del sistema bancario, strumento di diffusione di lavori prodotti prevalentemente da appartenenti alla Consulenza Legale e originati da ricerche di specifico interesse per l'Istituto.

I "Quaderni" riflettono esclusivamente le opinioni dei singoli autori e non intendono, quindi, rappresentare posizioni ufficiali della Banca d'Italia.

Coordinatori:

PIETRO DE VECCHIS, GIUSEPPE VITTIMBERGA, VINCENZO CATAPANO, SERGIO LUCIANI, PAOLO ZAMBONI GARAVELLI, LUCIO CERENZA.

Cooperazione di credito e Testò Unico bancario

di Francesco Capriglione

Numero 39 - Dicembre 1995

INDICE

	Pag.
1. Le forme del pluralismo bancario nel Testo Unico	7
2. Le banche cooperative nel Testo Unico	9
3. Le banche popolari: aspetti problematici	12
4. <i>Segue</i> : struttura organizzativa e limite al possesso azionario	15
5. <i>Segue</i> : l'ipotesi della banca popolare come "public company"	19
6. <i>Segue</i> : trasformazione e fusioni eterogenee delle banche popolari	22
7. Le banche di credito cooperativo: antecedenti normativi e riferibilità alle casse rurali ed artigiane	26
8. La disciplina del testo unico: la struttura delle banche di credito cooperativo	30
9. <i>Segue</i> : in particolare delle fusioni	34
10. L'operatività delle banche di credito cooperativo	37
11. Le banche di credito cooperativo in una prospettiva di sviluppo	42
12. Conclusioni	46

1. Le forme del pluralismo bancario nel Testo Unico

La nuova legge bancaria, nel ridisegnare gli assetti giuridico istituzionali degli operatori finanziari, coinvolge il tema della cooperazione di credito: si perviene a risultati che, pur tenendo conto del processo evolutivo ascrivibile alle banche cooperative, non attuano un completo raccordo tra normativa e realtà fattuale.

È noto che il Testo Unico si è proposto, tra l'altro, l'obiettivo di realizzare una semplificazione della soggettività bancaria, sì da renderla pienamente adeguata allo svolgimento di un'attività concorrenziale (1). Il superamento delle differenziazioni di tipo strutturale e funzionale, che nel passato avevano caratterizzato le diverse tipologie di intermediari, viene infatti considerato necessario per l'affermazione di una logica di mercato; si è proceduto, pertanto, ad un'omogeneizzazione della forma giuridica degli operatori, con conseguente abbandono dei modelli organizzativi precedentemente in vigore.

Fondatamente può dirsi che col Testo Unico è stato portato a compimento un processo, iniziato già negli anni ottanta, volto a rinnovare la tipizzazione degli enti creditizi secondo modalità che riferiscono all'operatività l'essenza della loro realtà istituzionale. Tale processo è portato dell'integrazione economica europea che – tendendo, attraverso il principio del mutuo riconoscimento, ad eliminare possibili differenziazioni tra le banche comunitarie – ha avuto come conseguenza un'apertura degli intermediari nazionali verso nuove forme di attività; si integrano gli elementi contenutistici tipici del fare banca, innovandone profondamente la nozione (2).

Nel passaggio dal vecchio al nuovo si riconosce peculiare significatività all'*efficienza* ed alla *stabilità* degli appartenenti al settore (3): tali modalità dell'*agere* bancario nell'*intentio legis* individuano il presupposto di una equilibrata situazione competitiva, che si qualifica cioè per le "pari opportunità" offerte ai partecipanti alla gara. L'esercizio dell'attività bancaria non appare ora legato a particolari caratterizzazioni soggettive degli intermediari, né è condizionato dalle rigidità istituzionali che connotavano il previgente sistema normativo improntato al principio della specializzazione del credito (4). L'espressa previsione di *particolari operazioni di credito* consentite a tutte le banche, da un lato, l'introduzione del sistema di *banca universale*, dall'altro, evidenziano un orientamento legislativo ormai del tutto svincolato dalla qualificazione organizzativa degli intermediari (5).

In siffatto contesto – venuta meno la classificazione degli enti creditizi per categoria, nonché la tradizionale differenziazione tra le nozioni di azienda di credito e di istituto di credito speciale – si ridimensiona il significato del *pluralismo bancario*, espressione comunemente ritenuta indicativa delle diversità che, a livello organizzativo e funzionale, contraddistinguono la soggettività creditizia. Come da tempo è stato precisato dalle autorità di settore, la nozione di "ente creditizio" diviene di per sé rappresentativa della compo-

(1) Cfr. per tutti CASTALDI, *Il riassetto della disciplina bancaria: principali aspetti innovativi*, in "Quaderni di ricerca giuridica" della Banca d'Italia, n. 36, 1995, p. 49.

(2) Cfr. PORZIO, *L'attività non bancaria delle banche*, Milano, 1993, *passim* ma in particolare p. 2.

(3) Cfr. PONTOLILLO, *Commento sub art. 5 t.u.*, in AA.VV., *Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Padova, 1994, p. 25 ss.; CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Padova, 1994, p. 136 ss.

(4) Cfr. CAPRIGLIONE, *Introduzione a AA.VV., Despecializzazione istituzionale e nuova operatività degli enti creditizi*, Milano, 1992, p. 9 ss.

(5) Cfr. SEPE, *Commento sub artt. 38-48 t.u.*, in AA. VV., *Disciplina delle banche e degli intermediari finanziari*, Padova, 1995, p. 125 ss.

ta situazione giuridico istituzionale determinata dall'appartenenza all'ordinamento del credito (1).

Pertanto, l'assunzione della forma organizzativa deve ora ritenersi raccordabile essenzialmente al conseguimento di un'adeguata snellezza operativa della banca, nonché all'attivazione di una più accentuata responsabilità dei relativi organi gestionali.

A ciò aggiungasi l'esigenza di tener conto, della correlazione tra tipologia bancaria ed obiettivo di un elevato livello di patrimonializzazione dell'impresa creditizia. Per vero, nella nuova logica ordinatrice del sistema finanziario – che dimensiona sul patrimonio la capacità operativa degli intermediari e, dunque, ricollega a quest'ultimo la garanzia per la loro permanenza nel mercato – non può essere trascurato il rilievo ascrivibile alla consistenza dei mezzi propri delle banche. Il patrimonio, a seguito del recepimento delle direttive comunitarie sui fondi propri (n. 89/299) e sui coefficienti di solvibilità (n. 89/647) è divenuto il perno intorno al quale ruota la possibilità di sviluppo degli appartenenti al settore. Significative, al riguardo, le indicazioni Cee secondo cui i fondi propri individuano uno dei termini del rapporto da cui discende il coefficiente di solvibilità delle banche (2).

È in tale premessa che deve essere ricercato il senso della tipizzazione soggettiva operata dal Testo Unico, che circoscrive le categorie bancarie a due soli modelli organizzativi: quello della società di capitali e quello delle società cooperative. L'evidente intento di semplificare gli schemi organizzativi utilizzabili per l'esercizio dell'attività bancaria si è accompagnato alla valutazione delle peculiari esigenze di coloro che operano in una proiezione di mercato (3). Fa da sfondo il coordinamento con la tendenza dell'ordinamento generale verso le privatizzazioni e, dunque, l'avvicinamento dei caratteri strutturali della banca a quelli dell'impresa commerciale di diritto comune (4).

Va, peraltro, tenuto presente che, a seguito dei processi di ristrutturazione delle banche pubbliche (derivati dall'applicazione della l. n. 218/90 e del d. lgs. di attuazione n. 356 s.a.), il modello della società per azioni bancaria, come avrà modo di puntualizzare nel corso della presente indagine, sembra destinato (in prospettiva) ad assumere rilievo sempre maggiore (5). In tale linea evolutiva si colloca l'attrazione nell'ambito delle s.p.a. di quelle banche del *genus* cooperative nelle quali sono attenuati (se non addirittura scomparsi) i tratti tipici della categoria. Si spiega, dunque, la ragione per cui un'esegesi della normativa contenuta negli artt. 28 e seguenti del testo unico, coerente con le linee di sviluppo del nostro sistema finanziario, non può prescindere dal riferimento agli elementi fisionomici che contraddistinguono la società di capitali.

(1) Cfr. *Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1991, Considerazioni finali*, p. 25 della bozza di stampa.

(2) Cfr., tra gli altri, TROIANO, *Esercizio del credito e direttiva comunitaria n. 89/647*, in AA.VV., *Il mercato unico europeo nel settore bancario*, a cura di Ronzitti, Roma, 1992, p. 198.

(3) Cfr. COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 1994, p. 303 ss.

(4) Cfr. LAMANDA, *La società per azioni bancaria*, in "Quaderni Ceradi", Roma, 1993.

(5) In tale contesto si colloca la deroga all'art. 2514, primo comma, c.c. recata dall'art. 33, comma primo, t.u. ove si chiarisce che le banche di credito cooperativo devono necessariamente emettere *azioni* rappresentative delle quote sociali.

2. Le banche cooperative nel Testo Unico

La nuova legge bancaria raggruppa sotto lo stesso Capo, intitolato “Banche cooperative”, la banche popolari e le banche di credito cooperativo, precisando che ad entrambe “non si applicano i controlli sulle società cooperative attribuiti all’ autorità governativa dal codice civile” (art. 28 t.u.). Si è in presenza di una scelta sistematica che, nel ribadire la comune matrice delle menzionate specie creditizie riconducibili al genere della società cooperativa, si rivela gravida di implicazioni sul piano ricostruttivo, incidendo sul noto dibattito che vede la dottrina schierata su opposte posizioni per quanto riguarda la collocazione delle banche popolari, da taluno individuata ai margini (o addirittura fuori) del fenomeno della cooperazione di credito (1).

Interrogandosi sul significato ascrivibile alla formulazione legislativa dell’ art. 28 t.u. un insigne autore ha ritenuto di poter in essa ravvisare “un senso di unificazione e un senso di differenziazione nell’ ambito della comune qualifica di genere” (2). Ciò, secondo tale dottrina, dovrebbe comportare il venir meno delle tesi che per l’ una specie (banche popolari) negano la natura di società cooperativa, per contro riconosciuta ad altra (banche di credito cooperativo).

Per vero, su un piano giuridico formale, tale tesi può apparire convincente, denotando piena aderenza alla lettera del testo normativo in questione. C’ è da chiedersi, peraltro, se la qualificazione attribuita dal legislatore alle banche richiamate nell’ art. 28 t.u. tenga conto della *sostanza* cooperativa alle medesime riconoscibile o se, piuttosto, non abbia carattere meramente nominalistico. Ciò proprio in considerazione di quanto viene prospettato dalla menzionata dottrina, secondo cui una puntuale scelta normativa dovrebbe assegnare alla formula tecnica di cui trattasi un preciso “valore non solo strutturale ma causale” (3).

Orbene, l’ analisi della nuova disciplina bancaria sembra deporre a sfavore di soluzioni univoche; che consentano, cioè, di confermare *tout court* per entrambe le categorie di banche ricomprese nel titolo II, capo V, del testo unico la presenza di elementi che giustifichino la loro inquadrabilità in ambito cooperativo.

Il divario tra le une e le altre – che, fin da tempi lontani, aveva indotto gli studiosi a ritenere che nella banca popolare “non v’ è più traccia... dello specifico scopo sociale cui... (essa)... è destinata” (4) – sembra aver trovato definitivo riconoscimento a livello di regolamentazione normativa. Come l’ indagine tenterà di dimostrare, il legislatore del testo unico tiene conto delle diversità sostanziali riscontrabili nelle categorie bancarie in questione.

Più in particolare, con riguardo alle banche popolari, la peculiare evoluzione di queste fa da presupposto all’ affermazione di un regime disciplinare che sembra *fine a sé stesso*, di certo non essendo esso agganciabile a un valore causale positivo proprio della cooperativa. Per vero, la presenza di un insieme di regole che, raffrontate alla disciplina delle società di capitali, appaiono limitative della posizione complessiva dei soci, non può essere

(1) Vedi BELLI-BROZZETTI, *Banche popolari*, voce in Dig. IV, sez. comm., Torino, 1987, p. 153 ss.; per una rassegna dei diversi orientamenti cfr. DE LILLO, *Commento sub artt. 28-37 t.u.*, in AA.VV., *Disciplina delle banche e degli intermediari finanziari*, cit. p. 97, e ivi riferimenti bibliografici.

(2) Cfr. OPPO, *Credito cooperativo e testo unico sulle banche*, in AA.VV., *Le banche. Regole e mercato*, a cura di Amorosino, Milano, 1995, p. 31.

(3) Cfr. OPPO, *Credito cooperativo e testo unico delle banche*, cit. p. 30.

(4) Vedi TUCCARI, *L’ ideale e il vero nelle funzioni delle banche popolari*, in “Giornale degli economisti”, 1913, p. 422.

ritenuta sufficiente a riferire alle banche popolari una sostanziale connotazione cooperativa, attesa la loro “riluttanza a far posto... allo scopo mutualistico” (1). Né vale invocare, a giustificazione di tale stato di cose, “il timore che il rispetto di quello scopo entri in contrasto con le esigenze imprenditoriali dell’ente” (2); ciò in quanto da tempo la dottrina dominante si è espressa, come del resto puntualizza lo stesso Autore della tesi in esame, per la piena conciliazione tra mutualità ed imprenditorialità (3). Differentemente è a dirsi per le banche di credito cooperativo. Il testo unico ha, infatti, innovato la configurazione di intermediari settorialmente specializzati di queste ultime, limitandosi a snellirne la struttura ed a rimuovere taluni vincoli alla loro operatività; è stata confermata, peraltro, la “vocazione mutualistica” di tali enti creditizi, onde l’indiscussa qualificazione in senso cooperativo degli stessi (4).

In altri termini, la differenziazione tra le categorie creditizie in parola assurge a fondamento contenutistico della relativa disciplina. Ciò segna un profilo di divaricazione che prescinde dalla collocazione normativa: esso, pertanto, non può essere ritenuto ininfluenza rispetto all’inquadramento tipologico delle banche cooperative, che si vorrebbero... *unificate* dal legislatore del testo unico.

D’altronde, appaiono riduttive dell’essenza cooperativa quelle tesi che – a fronte dell’esistente – offrono della funzione mutualistica una nozione diversa dalla gestione di servizio a favore dei soci; ciò attraverso il riferimento all’organizzazione dell’attività, vale a dire alla “posizione del partecipante nell’organizzazione medesima” (5). Nell’intento di conciliare la natura di società cooperative, dichiaratamente prevista dall’art. 28 t.u. per entrambe le categorie bancarie in esso disciplinate, con il disposto dell’art. 2511 cod. civ. (che consente l’assunzione di tale forma societaria solo alle imprese che “hanno scopo mutualistico”) si opta per una concettualizzazione della mutualità che trascura i risultati della riflessione dottrinale in materia (6). Si pone in essere, poi, un ingiustificato ritorno al passato, che cancella un tratto fondamentale dell’evoluzione del nostro ordinamento giuridico (7).

(1) Così OPPO, op. ult. cit., p. 38.

(2) Vedi OPPO, op. loc. ult. cit.

(3) Cfr. CAPRIGLIONE, *Imprenditorialità bancaria e cooperazione di credito*, in “Banca e borsa”, 1982, I, p. 512 ss.

(4) Vedi CASTALDI, *La nuova legge bancaria: suoi riflessi sulla disciplina delle casse rurali e artigiane*, in “Banca e borsa”, 1994, I, p. 805.

(5) Cfr. MACCARONE, *Le banche cooperative*, relazione al Convegno organizzato dall’ABI su “Il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia: esperienze e prospettive”, luglio 1995.

(6) Cfr., tra gli altri, per il passato SIMONETTO, *La cooperativa e lo scopo mutualistico*, in “Riv. soc.”, 1971, p. 245 ss.; PAOLUCCI, *La mutualità nelle cooperative*, Milano, 1974; CESQUI, *Gli sviluppi della cooperazione e lo scopo mutualistico*, in “Jus”, 1977, p. 117 ss.; e più recentemente OPPO, *Mutualità e lucratività*, in “Riv. dir. civ.”, 1992, I, p. 359 ss.; COSTI, *La riforma delle società cooperative: profili patrimoniali e finanziari*, in “Giur. comm.”, 1992, I, p. 936 ss.; BASSI-CAPO-D’AMARO-SARNO, *La riforma delle società cooperative*, Milano, 1992.

(7) È appena il caso di ricordare che nel codice di commercio del 1882 le cooperative “erano prive di autonomia causale rispetto alle società (lucrative)”, così MARASÀ, *Le società*, Milano, 1991, p. 39. Esse, infatti, come è stato sottolineato in dottrina, costituivano una mera *modificazione* dei tipi disciplinati in sede legislativa: società in nome collettivo, società in accomandita (semplice o per azioni) e società anonima, cfr. FERRARA-CORSI, *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1994, p. 195. La modificazione del tipo sociale consisteva in alcune peculiarità della struttura organizzativa, quali la variabilità del capitale sociale, l’unicità del voto, i limiti di valore alla partecipazione sociale, la necessità del gradimento degli amministratori per il trasferimento delle partecipazioni medesime.

Il vincolo della causa mutualistica fu introdotto nel codice del 1942 allo scopo di evitare il costituirsi di società che assumevano la forma cooperativa al solo fine di beneficiare delle agevolazioni fiscali previste per tali società; in argomento cfr. BASSI, *Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici*, in “Il codice civile commentato”, diretto da Schlesinger, Milano, 1988, p. 3 ss., ed ivi riferimenti bibliografici.

Per converso, poco *scandalosa* (per usare l'espressione del suo Autore) si configura la tesi che invoca, nella specie, il ricorso alla statuizione dell'art. 2517 c.c., in base al quale le norme generali sulle cooperative trovano applicazione in campo bancario "in quanto compatibili con le disposizioni delle leggi speciali"; donde la legittimazione "di società cooperative bancarie senza scopo mutualistico" (1). Di certo aderente alla realtà normativa sembra la posizione di quella dottrina secondo cui "le banche cooperative si connotano per l'*esserci*, perché hanno una loro struttura, una loro economicità di gestione, una loro funzione economica brillantemente assolta in questi anni, elementi che ne giustificano la salvaguardia dall'espansione concettuale della banca s.p.a." (2). Tale assunto, anche se non riferibile in modalità analoghe a tutte le banche cooperative, rappresenta in maniera soddisfacente le ragioni che possono aver indotto il legislatore a determinarsi nei termini di cui si discute.

Un'ulteriore specificazione delle cause che possono essere a base dell'orientamento normativo del testo unico, nel confermare che la tesi sopra menzionata è molto vicina al vero, consentirà forse di valutare fino in fondo il significato di un'impostazione disciplinare altrimenti poco comprensibile; lasciando intravedere le sorti future di numerosi soggetti creditizi al presente inquadrati come banche cooperative.

(1) Così COSTI, *L'ordinamento bancario*, cit. p. 339.

(2) Cfr. MAIMERI, *Le banche cooperative nel testo unico*, in AA. VV., *La nuova legge bancaria*, a cura di Rispoli Farina, Napoli, 1995, p. 155.

3. Le banche popolari: aspetti problematici

La particolare evoluzione delle banche popolari – che fin dagli inizi del secolo ha indotto a sottolineare in letteratura che queste “non esplicano... una speciale missione, ma solo la loro normale funzionalità ed attività” (1) – trova compendio nella definizione classica che di esse, già sul finire degli anni cinquanta, ha dato un insigne studioso, asserendo che “della cooperativa... conservano la forma ma non riproducono la sostanza” (2). Tale assunto, ripreso da grandissima parte della dottrina, ha fatto da riferimento nei giudizi critici di coloro che hanno evidenziato la diversità delle “popolari” rispetto alle altre cooperative di credito “casse rurali ed artigiane” (3).

D'altra parte, a livello di regolazione, già col d. lgt. 10 febbraio 1948, n. 105, si riscontrano l'introduzione di un'esenzione delle banche popolari dai controlli sulle cooperative previsti dalla disciplina codicistica e la sottrazione delle stesse alle altre prescrizioni introdotte da leggi speciali (come il d.lgs. n. 1577 del 1947, c.d. legge “Basevi”); onde il loro divario rispetto alle altre cooperative evidenziato dalla dottrina (4). Detta situazione normativa non muta nel tempo: ad essa non sono recate modifiche negli anni che precedono l'emanazione della legge n. 59 del 1992 che ha attuato la riforma delle società cooperative (5). Quest'ultima, poi, prevede espressamente l'inapplicabilità delle proprie statuizioni alle banche popolari “per le quali restano in vigore le disposizioni contenute nelle relative leggi speciali”. Anche la legge n. 207 del 1992, con cui si regolano i titoli azionari delle società cooperative autorizzate all'esercizio del credito, sancisce la peculiarità del regime disciplinare delle banche popolari; pur se, sotto il profilo formale, a queste viene conservata “la natura giuridica di società cooperative” (6).

È evidente come la particolare evoluzione delle “banche popolari”, riflessa in sede normativa, abbia finito col differenziare le medesime rispetto agli altri organismi cooperativi, ivi comprese le casse rurali ed artigiane (oggi “banche di credito cooperativo”) che hanno mantenuto fermi, nel tempo, i requisiti che si ricollegano alla loro originaria essen-

(1) Cfr. TUCCARI, op. cit., p. 424.

(2) Cfr. FERRI Gius., *Banca popolare*, in Enc. dir., vol. V, Milano, 1959, p. 13.

(3) Cfr., tra gli altri, MOLLE, *La banca nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 1980, p. 90; CAPRIGLIONE, *Imprenditorialità bancaria e cooperazione di credito*, in “Banca e borsa”, 1982, I, p. 512 ss.; LEO, *Funzione creditizia e forma cooperativa*, in “Banca e borsa”, 1984, I, p. 474; SANTORO, *Limiti giuridici all'operatività delle casse rurali ed artigiane*, Milano, 1985. Specifico rilievo assume in argomento l'opinione di coloro che hanno collocato le banche popolari al di fuori del fenomeno cooperativo (v. BELLI e BROZZETTI, *Banche popolari*, cit.); PORZIO, *Nuove norme per le partecipazioni alle banche popolari*, in “Corriere giur.”, 1992, p. 1193; D'AMICO, *Commento sub artt. 29 e 30 t.u.*, in AA.VV., *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di Capriglione, Padova, 1994, p. 174; RESCIGNO, *Il nuovo volto delle banche popolari*, in “Banca e borsa”, 1994, I, p. 308.

(4) Cfr. COSTI, *L'ordinamento bancario*, cit. p. 330.

(5) Cfr. COSTI, *La cooperazione di credito nel quadro della riforma cooperativistica*, in AA.VV., *La riforma della legislazione sulle cooperative*, a cura di Bucci e Cerrai, Milano, 1979, p. 341 ss.; VERRUCOLI, *I principi dell'Alleanza Cooperativa Internazionale e loro applicazione nella legislazione italiana*, in “Riv. coop.”, 1980, fasc. 5, p. 136 ss.; GATTI, *La riforma del testo unico delle casse rurali ed artigiane nel quadro della modifica della disciplina della cooperazione di credito*, in “Dir. fall.” 1982, I, p. 529 ss.; BONFANTE, *I movimenti di riforma della legislazione cooperativa nel passato. Una lezione per l'oggi?*, in “Riv. coop.”, 1982, fasc. 1, p. 9 ss.).

(6) Cfr. RACUGNO, *Novità in tema di banche popolari. La legge 17 febbraio 1992 n. 207*, in “Banca e borsa”, 1992, I, p. 370; MARCHETTI, *Osservazioni sulla riforma della disciplina delle banche popolari*, in “Contratto e impresa”, 1993, I, p. 80 ss.; TARZIA, *Le banche popolari nel sistema delle società cooperative*, in “Società”, 1993, p. 1624 ss.; PIPITONE, *Le azioni delle banche popolari nella legge 17 febbraio 1992, n. 207*, in “Dir. banc. merc. fin.”, 1993, II, p. 32.

za. Di ciò, del resto, ha piena consapevolezza anche quella dottrina che appare protesa a recuperare ad ogni costo il carattere cooperativo delle banche in parola (1) o che comunque rifiuta l'inquadramento delle stesse tra le società cooperative prive di scopo mutualistico (2).

In tal senso orienta anche la prevalente giurisprudenza secondo cui, in questioni di natura previdenziale, i provvedimenti per la cooperazione non si applicano alle banche popolari; ciò in quanto la funzione bancaria in queste ultime si presenta nella sostanza negatoria di quella mutualistica (3). Non viene ritenuto possibile, quindi, riferire agli intermediari creditizi di cui trattasi il d.lgs. n. 127 del 1971 (recante modifiche al d.lgs. n. 1577 del 1947) in relazione al suo carattere di provvedimento normativo riguardante la legislazione generale sulla cooperazione (4); onde l'inapplicabilità agli stessi del beneficio contributivo previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 30 del 1974 (in materia di versamenti dovuti per assegni familiari).

Non va ommesso di ricordare, tuttavia, che il Supremo Collegio, intervenendo sull'argomento, ha fatto riscontrare una voce discorde rispetto alla cennata giurisprudenza. È stato sostenuto, infatti, che l'art. 1 del d.lgs. n. 569 del 1948 (in base al quale le banche popolari non sono assoggettate ai provvedimenti sulla cooperazione) deve "ritenersi tacitamente abrogato dalla legge 17 febbraio 1971, n. 127, che ha modificato la disciplina del d.lgs. n. 1577 del 1947 senza richiamare la suddetta esclusione delle banche popolari" (5). La sentenza in questione già in sede di analisi dottrinale è apparsa poco convincente, vuoi perché un accorto legislatore (quale è quello del 1971), intenzionato a innovare la materia delle popolari, avrebbe dovuto rifuggire "da tecniche di abrogazione tacita di dubbia affidabilità" (6), vuoi perché in essa non si è tenuto conto che la legge n. 59 del 1992 di riforma dell'ordinamento cooperativo, escludendo le banche popolari dal proprio ambito d'applicazione, ha confermato la tendenza a distinguere "sul piano normativo le banche popolari dalle altre cooperative" (7). Da qui la specifica valenza ascrivibile all'intervento legislativo del testo unico, nel quale è stata recata una definitiva chiarificazione alla tematica precisando che "alle banche popolari non si applicano le disposizioni del d. lgs. 14 dicembre 1947, n. 1577 e successive modificazioni" (art. 29, comma 4).

È alla luce di quanto precede che va esaminata la normativa contenuta nella sez. I, capo V, titolo II del Testo Unico, al fine di verificare quale significato possa essere attribuito alle disposizioni che, nel presente, disciplinano le banche popolari.

Pur dovendosi escludere la riconducibilità degli enti creditizi in parola alle disposizioni generali sulla cooperazione, per essi il legislatore detta una disciplina che, sotto il profilo strutturale, tiene conto delle modalità organizzatorie proprie della società cooperativa

(1) Cfr. MACCARONE, *Le banche cooperative*, cit.

(2) Cfr. OPPO, *Quesiti in tema di trasformazione e fusione eterogenea di banche popolari*, in "Banca e borsa", 1992, I, p. 778 ss.; SALANITRO, *Profili normativi delle banche cooperative*, ivi, 1994, I, p. 273 ss.; SALERNO, *La trasformazione di banche popolari in società per azioni e lo "spirito della forma cooperativa"*, ivi, 1994, I, p. 337 ss.

(3) Vedi. Cass. 26 novembre 1985, n. 5887, in "Banca e borsa", 1987, II, p. 135, ed in "Dir. banc. merc. fin.", 1987, I, p. 141, con nota di SANTORO, *Accesso delle banche popolari alle agevolazioni previste per le cooperative*.

(4) Cfr. Trib. Venezia, 21 settembre 1987, in *Giur. comm.*, 1989, II, p. 616; Cass. 19 novembre 1991, n. 12378, in *Mass. Giust. Civ.*, 1991.

(5) Cfr. Cass. 2 novembre 1992, n. 11867, in *Giust. civ.*, 1993, I, p. 607.

(6) Cfr. SEPE, *Legislazione sulla cooperazione, banche popolari e la Cassazione: un nodo ancora da sciogliere*, in "Mondo bancario", 1993, fasc. 2, p. 44.

(7) Cfr. D'AMICO, *Commento sub artt. 29 e 30 t.u.*, cit. p. 174.

tiva. V'è di più. La regolamentazione del testo unico, nell'evidenziare una stretta riferibilità al modello cooperativo, adotta soluzioni che denotano conoscenza del dibattito dottrinale e degli indirizzi giurisprudenziali. L'accomunamento, poi, di alcuni istituti delle "banche popolari" con quelli delle "banche di credito cooperativo" – pur non giustificando una piena identificazione tipologica tra le cennate categorie di enti creditizi, da taluno sostenuta (1) – da atto di un intento legislativo volto a recepire, comunque, nella nuova normativa bancaria una figura che della cooperativa riproduca la *forma*... anche se tale intento è forse raccordabile a finalità diverse da quelle che hanno originariamente ispirato il relativo schema organizzativo.

(1) Cfr. MACCARONE, *Le banche cooperative*, cit., al quale si oppone la considerazione secondo cui sussistono "molti più elementi di affinità tra le banche popolari e le banche ordinarie, organizzate in forma di società per azioni, che non tra le prime e le banche di credito cooperativo", così SCHLESINGER, *Le banche cooperative*, in "Riv. soc.", 1994, p. 988.

4. *Segue: struttura organizzativa e limite al possesso azionario*

Nell'identificazione degli elementi che caratterizzano la costruzione in chiave societaria delle banche popolari rileva, al di là del *nomen iuris*, il richiamo alla variabilità del capitale, al voto capitario ed al limite del possesso azionario. Si è inteso, dunque, ribadire la presenza dei requisiti che, nel nostro ordinamento, qualificano la struttura cooperativa (1).

Tralasciando in questa sede di soffermarci sul dibattito che si ricollega al principio della "porta aperta", alla c. d. clausola di gradimento, nonché al significato ascrivibile ad una partecipazione azionaria quantitativamente limitata, va subito precisato che il testo unico, pur accogliendo nella disciplina delle banche popolari gli elementi tipici della società cooperativa, detta una regolamentazione nella quale, per certi versi, si riflette la speciale condizione soggettiva dei suoi destinatari; specialità, del resto, comprovata già dalle novità legislative recate dalla legge n. 207 del 1992, cui viene data ora conferma.

Va, inoltre, sottolineato che il criterio della gestione democratica, proprio delle imprese cooperative, rapportato agli altri tratti distintivi della disciplina in parola, appare preordinato alla costruzione di uno schema organizzativo che si può ricollegare a finalità che fuoriescono dall'ambito della cooperazione, anche se non contrastanti con quest'ultima. Si verserebbe, dunque, in presenza di una particolare ipotesi applicativa dello schema societario di cui trattasi; quasi che la mancata possibilità di far riferimento allo scopo mutualistico (v. *supra* parag. 2) ne consenta l'utilizzazione come formula "neutra" (2).

Viene, al riguardo, in considerazione la norma che fissa in 200 il numero minimo dei soci (art. 30, comma 4). È evidente in tale disposizione la volontà legislativa di dar spazio unicamente a soggetti bancari con sicure possibilità di sviluppo (risultanti, tra l'altro, da un congruo numero di azionisti), nonché ad iniziative che difficilmente riescano a simulare un contesto cooperativistico (si pensi a taluni organismi a carattere familiare con limitato numero di soci). Questi obiettivi si accompagnano all'ulteriore finalità di fondare i presupposti per strutture a larga base associativa. Tale prescrizione, raccordata a quella che stabilisce in una misura "non eccedente lo 0,50 per cento del capitale sociale" l'entità della partecipazione nelle banche popolari (art. 30, comma 2), rende in chiari termini la peculiarità della costruzione normativa in questione. La statuizione da ultimo richiamata compendia, infatti, interessi diversi: dalla possibilità di consentire investimenti più elevati (3), a quella di contrastare l'affermazione di un "azionista di riferimento" il quale, nonostante il voto capitario, riesca a influenzare e condizionare l'attività della banca (4). È evidente che il legislatore ha riguardo ad una struttura societaria nella quale sia possibile conciliare le esigenze proprie di un soggetto creditizio (capitalizzazione dell'ente ed investimento dei soci) con la presenza di un azionariato diffuso e frazionato; a quest'ultimo è certamente ricollegabile la capacità espansiva della banca, ma possono anche essere sottesi obiettivi d'altro genere.

(1) Cfr. BUONOCORE, *Forma giuridica e realtà cooperativa. Spunti di riflessione tratti da alcune sentenze e da una norma del codice civile*, in "Riv. cooperaz.", 1992, fasc. 4, p. 53; AA.VV., *La nuova disciplina delle società cooperative*, Padova, 1993.

(2) Contrario a tale possibile utilizzazione dello schema cooperativo è OPPO, *Credito cooperativo*, cit., p. 57.

(3) Cfr. sul punto D'AMARO, *La mutualità nelle banche popolari alla luce dei recenti interventi legislativi*, in "Riv. coop.", 1993, fasc. 10, p. 76; valorizza il criterio che riferisce la soglia partecipativa al capitale in maniera dinamica MACCARONE, *Le banche cooperative*, cit.

(4) Cfr. PORZIO, *Nuove norme per le partecipazioni...* cit., p. 1194.

Conferente al disegno normativo in osservazione deve ritenersi anche l'istituto del gradimento che, nel testo unico, connota in modalità particolari il principio cooperativistico della "porta aperta" (1). In particolare, col nuovo dettato legislativo si realizza un affievolimento del potere discrezionale del consiglio di amministrazione nell'autorizzare l'ammissione di nuovi soci; potere riconosciuto all'organo amministrativo dalla normativa codicistica in relazione all'esigenza di sottoporre a verifica i requisiti degli aspiranti soci.

Il testo unico, riprendendo i contenuti della legge n. 207 del 1992, dispone che "le delibere del consiglio... di accoglimento o di rigetto delle domande di ammissione a socio devono essere motivate avuto riguardo all'interesse della società, alle prescrizioni statutarie e allo spirito della forma cooperativa" (art. 30, co. 5). Disciplinando in siffatte modalità l'applicazione della clausola di gradimento, il legislatore ha voluto eliminare ogni forma di arbitrario rifiuto non solo nell'ammissione a socio in senso proprio, ma anche in sede di trasferimento dei titoli azionari. L'obbligo di motivazione così introdotto assurge a tutela delle aspettative degli aspiranti soci, uniformando la regolamentazione della materia (art. 2525 c.c.) ad un orientamento in tempi lontani espresso dalla dottrina (2) e recentemente fatto proprio dalla giurisprudenza (3).

Semberebbe, dunque, che si sia voluto valorizzare il principio della "porta aperta", collegando l'ingresso dei nuovi soci alla capacità di espansione della banca ("avuto riguardo all'interesse della società"); anche se resta ferma la mancanza di un diritto dell'aspirante socio ad accedere nella compagine sociale (4).

A ben considerare, tuttavia, può dirsi che detta innovazione appare nella sostanza preordinata ad agevolare la negoziabilità e la diffusione dei titoli azionari delle banche popolari (5). Non a caso è stato osservato in letteratura che il rifiuto immotivato in quanto diretto "a limitare l'ingresso di nuovi soci... significa ridotta operatività... ridotto margine di profitto e... possibile emergenza di problemi di stabilità" (6). Si è in linea, del resto, con le indicazioni normative che limitano gli effetti del rifiuto del "gradimento" nelle banche popolari quotate in borsa (7). Si chiarisce la *ratio* della statuizione che consente l'esercizio dei diritti aventi contenuto patrimoniale "a coloro ai quali il consiglio di amministrazione abbia rifiutato l'ammissione a socio" (art. 30, co. 6); norma che la dottrina ha ritenuto volta ad introdurre, nella logica regolatrice di cui sopra si è detto, una "speciale categoria di titoli

(1) Cfr. in argomento BONFANTE, *Porta aperta e risarcimento del danno*, in "Giur. it.", 1994, I, 2, 749; BERGAMASCO, *Questioni in tema di esclusione del socio da società cooperativa*, in "Riv. soc.", 1994, p. 828 ss.; BONAVERA, *Ammissione di nuovi soci subordinata al "giudizio insindacabile" del c. d. a.*, in "Società", 1994, p. 1502 ss.

(2) Cfr. VERRUCOLI, *Cooperative*, voce in Enc. dir., vol. X, Milano, 1962, p. 577 ss.

(3) Cfr. Trib. Crema 17 settembre 1991, n. 172; App. Brescia, 30 dicembre 1993, in "Banca e borsa", 1994, II, p. 647, con nota di RESCIGNO, *La circolazione delle azioni di banche popolari tra codice civile e normativa speciale*.

(4) Cfr. sul punto App. Lecce 3 dicembre 1982, in "Bancaria", II, p. 150.

(5) Cfr. DE LILLO, *Commento sub artt. 29 e seguenti t.u.*, in AA.VV., *Disciplina delle banche...*, cit. p. 105.

(6) Così MACCARONE, *Le banche cooperative*, cit.

(7) Vedi al riguardo il combinato disposto degli artt. 9, comma 3, e 10 del Regolam. Consob n. 4088 del 24 maggio 1989, modificato con delibera n. 6281 del 16 giugno 1992. Da tali norme si evince che non trova applicazione nei confronti delle banche popolari il principio di carattere generale in base al quale non possono essere ammesse alla quotazione in Borsa "categorie di azioni prive di voto nelle assemblee ordinarie"; quali, per l'appunto, ai sensi del sesto comma dell'art. 30 t.u., devono ritenersi i titoli azionari di coloro ai quali è stato rifiutato il gradimento.

simile alle azioni di godimento di cui all'art. 2353 del codice civile ed alle azioni di risparmio previste dalla legge 216/74" (1).

Ricercando la *ratio* della normativa in questione sembra verosimile che questa vada individuata nello scopo di migliorare la capacità di patrimonializzazione delle banche popolari o, più semplicemente, nell'intento di uniformare la disciplina del gradimento alle indicazioni legislative contenute nella legge n. 281 del 1985, che ha dichiarato inefficaci, limitatamente alle società per azioni, le clausole di *mero gradimento* (2); sembra, peraltro, da non escludere l'ulteriore finalità di realizzare un modello societario che si caratterizzi per le dimensioni della struttura e per il particolare rapporto tra soci e *management* direzionale.

In altri termini, è ipotizzabile che i compilatori del testo unico – consapevoli del distacco delle banche popolari dalla mutualità, ma non intenzionati ad assumere una posizione consequenziale di aperta rottura rispetto al sistema normativo previgente – abbiano considerato l'abbandono dell'originaria connotazione degli enti creditizi in parola come difficile a praticarsi; ciò in quanto non appare rinvenibile nell'ordinamento uno schema societario che consenta la piena conciliabilità tra la formula cooperativa ed un esclusivo scopo lucrativo, situazione in cui incorrono le banche popolari (3). Permane, pertanto, l'esigenza di rendere la normativa più adeguata alla realtà fattuale.

È evidente, infatti, la riferibilità del modello organizzativo di cui trattasi a scopi che hanno poca attinenza con ciò che la cooperazione ha rappresentato e rappresenta in campo bancario; quasi a segnare unicamente un recupero degli elementi che ne connotano la forma. Ciò forse nel convincimento che questi ultimi si prestano *utilmente* alla realizzazione di una struttura nella quale la gestione, disancorata dalla proprietà, è affidata al *management* direzionale (il quale finisce col detenere il potere avvalendosi dell'assenteismo che, per solito, si riscontra nelle compagini a larga base associativa).

Si spiega, pertanto, quella sorta di ambivalenza di fondo che sembra pervadere la normativa del testo unico sulle banche cooperative; ambivalenza che ora s'individua in un manifesto *favor* per l'assunzione della forma di società per azioni da parte delle nostre istituzioni creditizie (4), ora dà luogo a soluzioni legislative che tendono ad avvicinare il modello in questione a quello della società di capitali. A prescindere, poi, dalle implicazioni che a livello operativo derivano dalla cennata ambivalenza; per le quali si può far rinvio alle considerazioni della dottrina che segnala difficoltà nell'applicabilità dei limiti percentuali di partecipazione ad un capitale variabile (5), nonché nella compatibilità della conversione delle obbligazioni convertibili in azioni di banche popolari con la norma (di cui al quinto comma dell'art. 30 t.u.) relativa al gradimento (6).

Valutando tale stato di cose, si è indotti a ritenere che l'inquadramento delle banche popolari tra le società cooperative sia effetto del tentativo, non facile, di commistionare "vecchio" e "nuovo". L'aver il legislatore affiancato dette banche e quelle di credito coo-

(1) Cfr. D'AMICO, *Commento sub artt. 29-30 t.u.*, cit. p. 177; TANTINI, *Le azioni delle banche popolari portatrici dei soli diritti patrimoniali come categoria nella legge 17 febbraio 1992*, n. 207, in "Giur. comm.", 1993, p. 641 ss.

(2) Cfr. RACUGNO, *Novità in tema di banche popolari...*, cit., p. 372.

(3) Cfr. MARASÀ, *Le società senza scopo di lucro*, Milano, 1984, p. 317 ss., ove ulteriori riferimenti.

(4) Cfr. *infra* parag. seguente.

(5) Cfr. TARZIA, *Le banche popolari*, cit. p. 1625; MAIMERI, *Le banche cooperative...*, cit. p. 148.

(6) Cfr. FAUCEGLIA, *Le obbligazioni emesse dalle banche*, in "Giur. com." 1995, I, p. 465 ss.

perativo appare conseguenza di una tralaticia parificazione tra le une e le altre, dovuta al convincimento della loro originaria *non diversa natura* (1); parificazione che trascura di tener conto della realtà, alla quale occorre appellarsi in nome della necessaria interazione che esiste tra fatto e norma, storia e diritto, non già nel tentativo di rinvenire ingiustificate ragioni per sostituire la stessa con la legge.

Sul punto il testo unico rivela un atteggiamento compromissorio tra interessi diversi e talora divergenti (2). In tal senso orientano soprattutto le innovazioni che presentano una *ratio* suscettibile di incerta interpretazione. In particolare va richiamata la disciplina dell'istituto del gradimento, che si muove tra istanza alla limitazione degli effetti negativi del diniego del gradimento e svalutazione dell'*intuitus personae*, conseguente alla previsione dell'esercizio di soli diritti patrimoniali (3).

Il legislatore, più che disattento, non è stato in grado (*rectius*: non ha avuto il coraggio) di tralasciare le "ragioni politiche" rappresentate da taluni gruppi di pressione intenzionati a conservare le banche popolari sotto l'egida della cooperazione. Ciò non certo per consentire la fruizione di possibili benefici fiscali, notoriamente alle medesime non riconosciuti, quanto piuttosto in relazione alle opportunità offerte dal loro modello organizzativo, che più di altri sembra prestarsi all'esercizio di un potere di autoconservazione dello apparato dirigente.

Naturalmente, tali conclusioni non presentano valore assoluto. È ben possibile riscontrare l'ipotesi di banche popolari nelle quali appare pienamente giustificata la riferibilità al modello cooperativo per la loro capacità di dare contenuto (se del caso attraverso una azione volta a promuovere lo sviluppo delle economie locali) alla configurazione cooperativa che ne ha caratterizzato le origini. Trattasi, tuttavia, di casi particolari, da rinvenire mediante indagini condotte sulla base delle normative statutarie che forniscono utili ragguagli al riguardo (4).

(1) Cfr *infra* nota n. 3 di p. 27.

(2) Vedi in senso sostanzialmente conforme BROZZETTI, *Le cooperative di credito nel decreto n. 481 del 1992: alcune riflessioni sulle fusioni eterogenee*, in AA.VV., *Il recepimento della seconda direttiva Cee in materia bancaria*, a cura di Capriglione, Bari, 1993, p. 181 ss., ove è formulata una considerazione analoga a quella esposta nel testo con riguardo alla soluzione legislativa espressa nell'art. 41 del decreto n. 481/92.

(3) Cfr. Tribun. di Napoli, ord. 18 aprile 1994, in "Banca e borsa", 1994, II, p. 649.

(4) Cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali alle banche di credito cooperativo*, in "Banca e borsa", 1994, I, p. 175; SANTOSUOSSO, *Cooperazione e mutualità nelle banche popolari: disciplina giuridica e prassi statutaria*, in "Dir. banc. merc. fin.", 1991, p. 313 ss.

5. *Segue: l'ipotesi della banca popolare come "public company"*

L'esigenza di ricercare la ragione giustificatrice dello schema cooperativistico, in direzione diversa dalla mutualità, ha spinto a ritenere in sede economica che la formula in parola si configura particolarmente consona alla realizzazione di una *public company* (1); tesi poi accolta anche dalla dottrina giuridica che, all'uopo, ha richiamato il tratto caratterizzante delle strutture cooperative rappresentato dalla larga base associativa di queste ultime (2).

In particolare, il convincimento che "una delle caratteristiche essenziali della banca popolare cooperativa è di essere una *public company* con azionariato frazionato e diffuso" viene fondato sul riferimento alla limitazione del possesso azionario (3). È evidente l'orientamento ad individuare nella banca popolare i requisiti che in letteratura sono considerati propri di quelle imprese che si caratterizzano per una proprietà diffusa tra un ampio azionariato e talora per l'esercizio dell'influenza dominante da parte di soggetti titolari di una quota limitata del capitale (4). Si tenta, per tal via, di ricondurre la banca popolare nello schema organizzativo (affermatosi in altri ordinamenti) nel quale il presupposto che consente il controllo della società non è più *la proprietà totale*; per cui l'amministrazione finisce con l'essere non più attribuita all'"agente con il maggior effetto sul bene" (5). Conseguenziale l'esigenza di far riferimento alle situazioni nelle quali sia riscontrabile detta modifica nelle posizioni di controllo; modifica in letteratura tra l'altro ricollegata alle ipotesi di proprietà estremamente dispersa (6).

Non sembra che si possa condividere l'opinione testè menzionata. Come si tenterà di evidenziare qui di seguito, appare scarsamente probante in argomento la presenza nelle banche popolari di requisiti (conoscenza reciproca, radicamento nel territorio, mutuo impegno a crescere insieme ecc.) che *prima facie* potrebbero far ritenere tali organismi preordinati a tutela degli interessi delle minoranze; sicché è, quanto meno, dubbia la possibilità di realizzare per il loro tramite un'autentica democrazia azionaria e, dunque, la ragione che spiegherebbe l'avvicinamento del loro modello a quello della *public company* prospettato dalla dottrina (7).

A fronte della ipotizzabile presenza delle condizioni che, sul piano teleologico, potrebbero giustificare detto inquadramento sistemico delle banche popolari, non sembra ricorrano gli altri presupposti che dovrebbero consentire la loro assimilazione alle *public companies*. In particolare, occorre tener presente che in queste ultime sono gli amministratori ad esercitare l'effettivo controllo sulla società; è stato sottolineato, peraltro, che non

(1) Cfr. CARDUCCI, *Le banche popolari evoluzione e prospettive*, in "Bollettino dell'associazione nazionale fra le banche popolari", 1993, n. 7/12, p. 22, ove si precisa che è possibile "con fondatezza affermare che le Banche popolari di fatto oggi sono un esempio di *public companies* nazionale, e non dell'ultima ora"; DE BONIS - MANZONE - TRENTO, *La proprietà cooperativa: teoria, storia e il caso delle banche popolari*, in "Temi di discussione" del Servizio Studi della Banca d'Italia, n. 238, 1994.

(2) Cfr. MARCHETTI, *Osservazioni sulla riforma della disciplina delle banche popolari*, cit. p. 80 ss.

(3) Così MARCHETTI, *Osservazioni sulla riforma...*, cit. p. 83.

(4) Cfr. BIANCO, *Il controllo nella public company*, in "Temi di discussione" del Servizio Studi della Banca d'Italia, n. 195, 1993, p. 6.

(5) Cfr. HART O.D., *Capital Structure as Control Mechanism in Corporations*, MIT Working Papers, n. 441, 1987.

(6) Cfr. BARCA - CASAVOLA - PERASSI, *Controllo e gruppo: natura economica e tutela giuridica*, in "Temi di discussione" del Servizio Studi della Banca d'Italia, 1993, n. 201.

(7) Cfr. sul punto DE BONIS - MANZONE - TRENTO, *La proprietà cooperativa...*, cit. p. 62.

viene meno una forma di controllo (indiretto) degli azionisti che eleggono gli amministratori e ne supervisionano il comportamento, pur essendo lontani dalle loro decisioni (1). Ciò implica che nei fenomeni di *mismanagement* e di gestioni aziendali eccessivamente accentrate sussiste sempre la possibilità per i soci di procedere alla sostituzione degli amministratori.

Per converso, nelle banche popolari l'assenteismo endemico dei soci (che ne caratterizza la storia) fa sì che, in concreto, le decisioni assembleari spesso finiscano con l'essere assunte con voti rappresentativi di aliquote di capitali scarsamente significative (talora anche del solo 10%), per cui diviene evanescente la fattibilità dei controlli che si riscontrano nelle *public companies*. Né vale invocare sul punto l'efficienza degli enti creditizi di cui trattasi, attesa l'attenzione prestata dal *management* ai profili tecnici della gestione e i risultati di redditività e patrimonializzazione dalle medesime conseguiti (2). Trattasi di situazioni cui non è possibile ascrivere carattere di definitività, come del resto sembra comprovare un certo deterioramento della *performance* delle popolari riscontrabile negli ultimi anni (3).

Analogamente assume specifico significato, ai fini che qui rilevano, la presenza di "intese" tra gli organismi sindacali che gestiscono le partecipazioni azionarie dei soci dipendenti (si pensi, ad esempio, al caso della Banca popolare di Milano). Infatti, le scelte gestionali, assunte in detto contesto, configurandosi espressione di un ristretto ambito oligarchico – che si muove al riparo da possibili tentativi di ribaltamento (grazie ai meccanismi di limitazione della partecipazione e di controllo nell'accesso alla proprietà), finiscono col sottrarsi alle forme di vigilanza che dovrebbero assicurare la tutela di tutti i soci della banca.

In prospettiva, una risposta al fenomeno dell'assenteismo assembleare potrebbe essere data dal disegno di legge in materia di *deleghe di voto*, al presente all'esame del Parlamento (4); ciò nel caso in cui la sua disciplina venisse estesa anche alle banche popolari. Tale possibile soluzione del problema sopramenzionato non sminuisce, peraltro, le perplessità che sorgono ove si ponga mente alla circostanza che coeva all'emanazione del testo unico bancario è l'introduzione, nel nostro ordinamento giuridico, della disciplina di particolari organismi societari cui, a buon diritto, può riconoscersi la qualifica di *public company*.

Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni della legge n. 474 del 1994 nelle quali sono fissati i criteri per assicurare forme di democrazia azionaria e tutela delle minoranze. Numerose e variegate appaiono le condizioni destinate, nelle intenzioni del legislatore, alla realizzazione dei cennati obiettivi. Si va dalla prescrizione di un limite massimo al possesso azionario (art. 3), a quella dell'introduzione negli statuti della società di clausole che prevedano "l'elezione degli amministratori mediante voto di lista" (riservando comunque alle liste di minoranza la nomina di "almeno un quinto degli amministratori") (art. 4), alla previsione d'interventi regolamentari della Banca d'Italia e della Consob in ordine alle condizioni e modalità "per l'esercizio del diritto di voto per corrispondenza" (art. 5).

Orbene, il modello organizzativo di riferimento nella legge n. 474/94 è quello della s.p.a., al quale evidentemente si attribuisce significativa valenza in relazione agli scopi

(1) Cfr. BIANCO, *Il controllo nella public company*, cit. p. 23.

(2) Cfr. DE BONIS - MANZONE - TRENTO, op. cit., p. 77.

(3) Cfr. DESARIO V., *Banca popolare, mercato, cliente in uno scenario in evoluzione*, in "Il controllo pubblico sull'ordinamento finanziario", Bari, 1995, vol. I, p. 349 e ss.

(4) Cfr. *Atti parlam.*, Legisl. XII, Camera dei dep., doc. n.438/C.

avuti di mira. D'altronde, non va sottaciuto che, nel modello anglosassone di *public company*, la possibilità consentita agli azionisti di attivare forme di controllo ha come conseguenza anche la sostituzione del gruppo di comando; per non dire poi della eventualità, cui sottostanno le società in parola, di essere oggetto di *scalata*, ipotesi che assume specifica attualità nei casi in cui gli azionisti intendono favorire per tal via la rimozione degli amministratori.

In definitiva, può dirsi che nel prototipo cui si vorrebbe ricondurre la banca popolare si rinvengono peculiarità strutturali contrastanti con i caratteri che connotano il modello cooperativo. Si ha presente soprattutto il principio del voto capitario, che disgiunto dal perseguimento di uno scopo mutualistico si presta a forme distorsive della correlazione tra rischio proprietario e partecipazione gestoria. Sicché esso rende impropria la configurabilità in sede cooperativistica dei meccanismi di controllo propri della *public company*, ... a meno che non si rinvenga negli effetti della sua disallocazione il fondamento della tesi che qui si critica.

6. *Segue: trasformazione e fusioni eterogenee delle banche popolari*

Altro significativo aspetto della particolare evoluzione delle banche popolari – e, dunque, del loro allontanamento dalla configurazione che ne era alle origini – si riscontra con riguardo alla problematica della trasformazione e delle c.d. fusioni eterogenee.

Facendo chiarezza su tale dibattuta questione il testo unico prevede che la Banca d'Italia possa autorizzare “nell’interesse dei creditori ovvero per esigenze di rafforzamento patrimoniale ovvero a fini di razionalizzazione del sistema” le trasformazioni di “banche popolari in società per azioni ovvero le fusioni alle quali prendano parte banche popolari e da cui risultino società per azioni” (art. 31, co. 1, t.u.). Si è così riconosciuto a livello legislativo il superamento del principio dell’intrasformabilità di tali enti creditizi (desunto dal divieto imposto alle società cooperative dall’art. 14 della legge n. 127 del 1971); principio da tempo ritenuto derogabile nella prassi giurisprudenziale (che a tale risultato era pervenuta valutando l’operatività di dette banche e la loro esenzione dai benefici previdenziali previsti per le cooperative) (1). Ha avuto fine in tal modo una lunga “storia” che aveva visto la dottrina schierata su opposte posizioni (2) e l’autorità di controllo favorevole alla tesi della trasformabilità delle banche popolari (3).

Dal richiamato testo normativo risulta evidente la propensione del legislatore verso forme di apertura delle popolari al modello della società per azioni, nonostante la minore incisività dell’art. 31 rispetto alla versione originaria dell’art. 41, co. 2, del d.lgs. n. 481

(1) Cfr. Trib. Verona 11 giugno 1985, in “Banca e borsa”, 1987, II, p. 503 ss, con nota di Marasà, *Trasformazione e fusione eterogenea nel diritto comune e nella legge bancaria*; Trib. Melfi 7 maggio 1992, in “Impresa” 1993, p. 37, con nota di MANZONE, *Incorporazione di una banca popolare in una banca società per azioni*; Trib. S.M. Capua Vetere decr. 20 agosto 1992, inedit., e Trib. Genova decr. 8 ottobre 1992, inedit., entrambe citt. da DELILLO, *Commento sub art. 31 t.u.*, in AA.VV., *Commentario al testo unico...*, cit. p.181.

Significativo, in argomento, è anche l’orientamento della Cassazione (v. sent. 26 novembre 1985, n. 5887, cit.) che motiva detta valutazione positiva con il riferimento alla mancata ammissione delle popolari al godimento dei benefici fiscali previsti per le cooperative.

(2) A favore della trasformabilità cfr., tra gli altri, GAMBINO, *Sulla trasformabilità delle banche popolari in società per azioni*, in “Giur. comm.”, 1984, I, p. 1003 ss.; PORTALE, *La fusione per incorporazione di una banca popolare in una cassa di risparmio*, in “Banca e borsa”, 1987, I, p. 425 ss.; CABRAS, *Trasformazione di cooperative in società “ordinarie”. Evoluzione di un problema*, in “Vita notar.”, 1991, p. 61; SANTOSUOSSO, *Cooperazione e mutualità nelle banche popolari: disciplina giuridica e prassi statutaria*, in “Dir. banc. merc. fin.”, 1991, III, p. 313 ss. Sottolineano l’incidenza espletata dalla legge “Amato” sulla soluzione affermativa del problema CAPRIGLIONE, *Evoluzione del sistema finanziario italiano e riforme legislative. Prime riflessioni sulla legge “Amato”*, in “Banca e borsa”, 1991, p. 56; D’AMICO, *Le trasformazioni in s.p.a. delle banche popolari*, in “Bancaria”, 1992, p.49 ss.

Per la tesi opposta vedi, tra gli altri, BASSI, *Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici*, cit.; OPPO, *Quesiti in tema di trasformazione e fusione eterogenea di banche popolari*, cit.

(3) A prescindere dal caso della Banca anonima di credito s.p.a. che, nel 1978, fu autorizzata ad incorporare la Banca di Casale e del Monferrato società cooperativa a r.l. (notizia in PORTALE, op. ult. cit. p. 425), si ricordano, in epoca anteriore all’emanazione del d.lgs.n. 385 del 1993, le trasformazioni in s.p.a. della Banca popolare di Genova e di S. Giorgio e della Banca popolare Massicana, nonché la fusione della Banca popolare di Pescopagano e Brindisi nella Banca Mediterranea s.p.a.; cfr. Bollettino di vigilanza della Banca d’Italia, 1992.

del 1992, del quale il primo ripete il contenuto (1). Tale orientamento è espresso, in primo luogo, dal particolare carattere dei parametri autorizzatori, la cui genericità finisce col consentire alla maggioranza dei soci di decidere l'abbandono della formula cooperativa. Rileva, altresì, la specifica previsione in materia di *quorum* deliberativi (art. 31, co. 2), che alla prevalente dottrina è apparsa preordinata a facilitare la realizzazione delle operazioni in parola (2).

A buona ragione può dirsi che le istituzioni creditizie che ci occupano sono state inquadrare in un contesto disciplinare che si configura "di disfavore per la forma della banca popolare rispetto a quella della società per azioni" (3); quasi che se ne fosse voluto attuare la proiezione in una logica di *diritto transitorio*, destinata a risolversi con l'abbandono del loro originario schema organizzativo.

Affrontando l'esame di alcune questioni particolari sollevate dalla dottrina in relazione alla nuova disciplina della materia, meritevole d'approfondimento sembra la considerazione che il testo unico ha regolato, ritenendole ammissibili, le trasformazioni di banche popolari in s.p.a. e le fusioni alle quali partecipino banche popolari "e da cui risultino società per azioni". Non è stata prevista, in via alternativa, l'ipotesi della trasformabilità delle banche costituite in forma di società per azioni in "popolari"; da qui l'*illusione* della non praticabilità di incorporazioni delle prime nelle seconde, nonostante la rappresentata difficoltà di giustificarne la fondatezza su dati positivi (4).

Intervenendo su tale specifico argomento una recente giurisprudenza fornisce un'interpretazione della menzionata disposizione dell'art. 31 t.u. che mi sembra possa essere senz'altro condivisa (5). Il giudice dell'omologa nel respingere una delibera assembleare riguardante la fusione per incorporazione di una società per azioni in una banca popolare, nel riferimento al dato semantico, ha invocato, infatti, "il primato dell'interpretazione letterale sugli altri criteri ermeneutici"; ciò per affermare che, nella specie, l'attribuzione alla norma del senso reso palese dal significato proprio delle parole appare coerente con il *favor* legislativo per l'esercizio del credito in forma di società azionaria, desumibile dal complesso delle disposizioni in materia.

Valorizzando la lettera della disposizione dell'art. 31 t.u., la giurisprudenza addiuvata ad un'interpretazione certamente più rigorosa rispetto ad un precedente suo indirizzo, che

(1) Nello schema iniziale di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri in data 25 ottobre 1992 si prevedeva, infatti che "le banche popolari possono deliberare trasformazioni ovvero fusioni da cui risultino società per azioni", cfr. BELLI, *Direttive Cee e riforma del credito. Il decreto n. 481 del 1992: prime riflessioni e materiali*, Milano, 1993, p. 135 ss. Si comprende, pertanto, la ragione per cui, nel riferimento a tale schema di decreto, la dottrina abbia considerato *compromissoria* la dizione accolta nel testo unico (vedi tra gli altri PORTALE, *Trasformazione e fusione ex art. 41, co. 2, d.lgs. n. 481 del 1992, il problema dei quorum assembleari*, in "Banca e borsa", 1993, II, p. 400; DE LILLO, *Commento sub art.31 t.u.*, in AA.VV., *Commentario al testo unico...*, cit. p. 181), pur giustificandola con riguardo all'"opportunità di porre un filtro istituzionale alle ipotesi di trasformazione e fusione eterogenea... (attese le)... preoccupazioni dell'associazione di categoria... di salvaguardare la sopravvivenza di queste banche di fronte ad iniziative arbitrarie di soci dominanti"; su tale ultimo aspetto cfr. SANTAGATA, *La nuova disciplina delle fusioni tra banche*, in "Banca e borsa", 1995, I, p. 34, nota n.78, il quale si richiama all'intervento tenuto dall'on. Garesio nella seduta del 15 ottobre 1992 alla VI Commissione Finanze della Camera, in *Atti parl.*, Cam. Dep., VI Com. Finanze.

(2) Vedi per tutti OPPO, *Credito cooperativo e testo unico*, cit. pp.53 e 54, ove peraltro si manifestano dubbi in ordine alla "legittimità" di tale previsione normativa.

(3) Cfr. OPPO, op. ult. cit., loc. cit.

(4) Cfr. SANTAGATA, *La nuova disciplina della fusione tra banche*, cit. p. 28 ss, il quale opportunamente osserva che sotto il profilo pratico apprezzabili ostacoli a tali incorporazioni derivano "dai limiti del valore della partecipazione e dal voto capitaro", onde la evidente drastica compressione "delle iniziali prerogative patrimoniali ed amministrative" della partecipazione sociale.

(5) Cfr. Trib. di Benevento 29 luglio 1995, inedita.

considerava legittime le fusioni del genere sopra indicato nel presupposto che sarebbe “incongruo” escluderle sulla base di un *implicito* divieto del legislatore; ciò anche in considerazione del fatto che, nel settore bancario, “sono consentite operazioni non ammesse dalla normativa generale sulle cooperative” (1).

Per vero, l'esegesi fondata sul dato lessicale dimostra che il legislatore (introducendo una disciplina “speciale” della quale deve prendersi atto) ha voluto negare in modalità espressa, e non implicita, la fattibilità delle aggregazioni strutturali in questione; la lettera della norma dell'art. 31 t.u. è apparsa, infatti, inequivoca nel prevedere che “oggetto delle autorizzazioni della Banca d'Italia possono essere le fusioni cui partecipano le banche popolari, sempre che la società risultante dalla fusione o incorporazione sia una s.p.a.” (2). Vengono meno le ragioni che hanno fondato la posizione favorevole all'incorporazione nell'appello alla innegabile prossimità delle banche popolari “al modello delle società lucrative” o, addirittura, nella considerazione che “nessuna incompatibilità causale può essere ravvisata nell'ipotesi *de qua*, trattandosi... di tipi societari omogenei” (3).

Sotto altro profilo, la subordinazione a provvedimento autorizzatorio della Banca d'Italia delle trasformazioni e delle fusioni cui siano interessate banche popolari ha indotto un autorevole studioso a ritenere che nella specie ricorra una “ragion d'essere” dell'intervento pubblico diversa da quella che è dato riscontrare in analoghe operazioni di banche ordinarie (4). In altri termini, mentre per queste ultime il controllo si eserciterebbe “su un presupposto per così dire fisiologico dell'operazione (che essa non contrasti con la sana e prudente gestione)”, per le banche cooperative la verifica atterrebbe ad “esigenze specifiche... che devono considerarsi eccezionali” (5).

Tale opinione non sembra possa essere condivisa. Per vero, il testo unico prevedendo che il rilascio del provvedimento autorizzatorio per le trasformazioni e le fusioni eterogenee di banche popolari sia subordinato alla presenza di alcune puntuali condizioni (interesse dei creditori, rafforzamento patrimoniale, fini di razionalizzazione del sistema), non ha inteso disporre regole di vigilanza bancaria differenti da quelle ordinariamente desumibili dall'art.5 t.u. A ben considerare, i parametri dell'intervento dell'autorità di settore, anche nel caso di specie, rispondono al fine di perseguire la stabilità, l'efficienza e la competitività del sistema; sicché essi devono ritenersi omogenei ai criteri che, in via generale, garantiscono il raggiungimento degli obiettivi voluti dalla riforma. È appena il caso di ricordare che la dottrina, affrontando la tematica posta dal menzionato art.5 t.u., ha puntualmente sottolineato la piena coerenza della nuova normativa ed il superamento di qualsivoglia “disomogeneità” nelle forme di controllo, in passato talora riscontrabile; ciò in quanto l'“approccio integrato del legislatore ai problemi della finanza.. (consente)..., senza trascurare le particolarità delle diverse categorie d'intermediari,... di cogliere il carattere organico ed unitario del sistema” (6).

(1) Cfr. Corte d'App. di Milano 15 luglio 1994, in “Le società”, n. 3, 1995, p. 376 ss., in particolare p. 381, con nota di COLAVOLPE, *Fusione per incorporazione di banca s.p.a. in banca popolare*.

(2) Cfr. Trib. Benevento 29 luglio 1995, cit.

(3) Cfr. Trib. Benevento 3 novembre 1992, in Società 1993, p. 218 ss., con nota di CABRAS, *Fusione per incorporazione di società per azioni in banca popolare*; vedi anche in “Mondo bancario”, 1993, n. 2, p. 47, con nota di DE LILLO, *Fusione mediante incorporazione di società per azioni in banca popolare*.

(4) Cfr. OPPO, op. ult. cit., p. 54.

(5) Cfr. OPPO, op. loc. ult. cit.

(6) Cfr. PONTOLILLO, Commento *sub* art. 5 t. u., cit. p. 29. In argomento vedi, altresì, CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, cit. Cap. VI.

D'altra parte, risulta evidente il raccordo funzionale tra *rafforzamento patrimoniale* e sana e prudente gestione delle banche ovvero la possibilità che quest'ultima risulti pregiudicata da una situazione che veda insoddisfatto l'*interesse dei creditori*. Analogamente, il riferimento al *fine di razionalizzazione del sistema*, quale criterio guida indicato dall'art. 31 t.u. per l'intervento dell'autorità, denota un precipuo collegamento con la ricerca di assetti strutturali più efficienti; ricerca cui hanno dato impulso, come è stato recentemente evidenziato, "l'attenuazione della segmentazione dei mercati, derivante dalle innovazioni normative,... (e, dunque, i)... processi di concentrazione... (che favoriscono)... un innalzamento delle dimensioni aziendali e... (l'affermazione)... di una... particolare vocazione" (1).

Si può, pertanto, concludere che alla statuizione in esame è ascrivibile il significato di una mera specificazione di quello che deve essere l'ambito degli apprezzamenti di competenza dell'Organo di controllo. Per converso, non è possibile ravvisare in essa la previsione di un intervento autoritativo eccezionale: quest'ultimo, come si è sopra evidenziato, sarebbe contrario ai principi informativi della vigilanza bancaria e negatorio dell'esigenza di ricercare con continuità economie di costo, indiscutibilmente associate a forme di maggiore dimensione aziendale. A ciò aggiungasi l'indebita equiparazione – che da detto assunto sembra conseguire – del regime disciplinare *de quo* a quello previsto per le fusioni eterogenee delle banche di credito cooperativo, per le quali, come si vedrà (2), le operazioni in parola vengono utilizzate al fine di risolvere anomale situazioni di crisi.

(1) Cfr. DESARIO V., *La concentrazione del sistema bancario, intervento al convegno su "Banche e mercati mobiliari"*, organ. da Newfin - Centro studi sull'innovazione finanziaria dell'Università Bocconi, Milano, 18 settembre 1995.

(2) Cfr. *infra* parag. 9.

7. Le banche di credito cooperativo: antecedenti normativi e riferibilità alle casse rurali ed artigiane

Profondamente diversa si configura la realtà delle banche di credito cooperativo accomunate alle banche popolari nella normativa prevista dal Capo V del testo unico. Come è stato unanimemente sottolineato dalla dottrina il legislatore, pur inquadrando le tipologie bancarie di cui trattasi in uno stesso *genus*, ha fissato in concreto un notevole divario tra le stesse; per cui all'avvicinamento delle banche popolari a quelle costituite in forma di società per azioni fa riscontro la conservazione nelle sole banche di credito cooperativo di una effettiva connotazione mutualistica (1). Se n'è dedotto che nell'ambito della cooperazione di credito il legislatore ha predisposto due modelli, la cui distinzione non si fonda certo sulla loro diversa denominazione, quanto piuttosto sugli elementi che qualificano l'una o l'altra fattispecie (2).

Passando, quindi, all'analisi della disciplina riguardante le banche di credito cooperativo si deve tener conto della continuità storica in cui esse si pongono rispetto alla cessata categoria delle casse rurali ed artigiane (regolate dal T.U. del 1937); di queste, infatti, esse costituiscono diretta derivazione, avendone il legislatore riprodotto lo schema organizzativo e l'essenza, sia pure con alcune significative innovazioni.

È appena il caso di ricordare come la previgente regolamentazione delle casse, le cui origini risalgono ad epoca preindustriale, abbia inteso realizzare forme di adeguato raccordo normativo tra destinazione del credito a determinati settori (agricoltura ed artigianato) e funzionalizzazione dell'ente intermediario allo sviluppo del territorio d'insediamento (3). In tale contesto logico trovavano spiegazione la particolare composizione della compagine sociale, la prevalente riferibilità delle operazioni delle casse alle categorie sociologiche che in detti settori prestano la loro attività, la *ratio* della loro vocazione al localismo. Sotto altro profilo, l'essenza mutualistica di tali cooperative di credito giustificava la loro specialità, consentendo alla dottrina di individuare in questa l'elemento tipizzante della fattispecie che viene ritenuta preordinata alla finalità di assicurare "specifica assistenza creditizia e... ampia tutela alle categorie produttive" di cui le casse sono espressione (4). Ciò senza compromettere la possibilità di raggiungere un "punto di equilibrio nel rapporto... tra momento d'imprenditorialità e conservazione delle istanze tipiche della cooperazione" (5).

La legge bancaria del 1936, nonostante avesse incluso le casse rurali tra le diverse categorie d'intermediari creditizi previste dall'art.5, non sembrava aver realizzato, tuttavia, la loro piena equiparazione agli altri appartenenti al settore. Il regime disciplinare particolarmente vincolistico, imposto alle casse dal T.U.C.R.A. del 1937, ha segnato la storia di

(1) Cfr., tra gli altri, COSTI, *L'ordinamento bancario*, cit. p. 341 ss.; CASTALDI, *La nuova legge bancaria: suoi riflessi sulla disciplina delle casse rurali ed artigiane*, cit. p. 805 ss.; MAIMERI, *Le banche cooperative...* cit., p. 151 ss.; SCHLESINGER, *Le banche cooperative*, cit. p. 988.

(2) Cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali ed artigiane alle banche di credito cooperativo*, cit. p. 170 ss.

(3) Cfr. sulle origini storiche delle casse rurali v. DESIDERIO, *La riforma della legge bancaria tra recenti progetti e remote prospettive*, in "Cooperaz. cred.", 1981, p. 47; il particolare ruolo svolto dalle casse è messo in evidenza da TRIOLO, *La funzione delle casse rurali ed artigiane nella dinamica dello sviluppo socio economico. Ipotesi di evoluzione legislativa*, in "Cooperaz. cred.", 1978, fasc. 4, p. 181 ss.

(4) Cfr. DE VECCHIS, *Commento sub art. 5 l.b.*, in AA. VV., *Codice commentato della banca*, Milano, 1990, tomo I, p. 102.

(5) Cfr. CAPRIGLIONE, *La cassa rurale nella odierna realtà economica*, in "Cooperaz. cred.", 1979, p.475 ss.; ID., *Imprenditorialità bancaria e cooperazione di credito*, cit. p. 512 ss.

tali istituzioni finanziarie; storia contraddistinta da una sorta di *ingessatura* (recata dalla normativa) che ha inciso negativamente vuoi a livello di apertura sociale a nuovi soggetti, vuoi sul piano dell'espansione operativa verso terzi.

Un'ampia serie di limiti ha circoscritto, quindi, le possibilità di sviluppo delle casse: dal loro collegamento col Comune di residenza dei soci (art. 4 t.u.c.r.a.), ai vincoli in tema di fido concedibile (art. 15), alla presenza di stringenti ambiti di competenza territoriale (art. 21), alla analitica determinazione legislativa delle attività consentite (art. 14, 16, 17 e 18) (1). Analogamente rileva il divieto della loro trasformabilità in senso capitalistico (art. 30), divieto in base al quale le casse (anche se si trovavano in stato di liquidazione) non potevano essere incorporate da aziende di credito di *diversa natura*, salvo casi particolari nell'interesse dei creditori e dietro autorizzazione dell'Organo di vigilanza; onde il chiaro intento di salvaguardare i principi che si rinvergono a fondamento del modello cooperativo (2), evitando dubbie interpretazioni, quali si evincono dall'ampio dibattito in argomento (3).

Di certo, si deve alla cennata peculiarità normativa delle casse – correlata, come ha precisato la dottrina, al conseguimento dello scopo mutualistico e, dunque, alla configurabilità nella specie di un'“ipotesi di mutualità protetta” (4) – se queste sono riuscite a salvaguardare la loro caratterizzazione cooperativa, nonostante i mutamenti d'ordine generale intervenuti nel nostro ordinamento bancario. Ciò senza sminuire l'effetto positivo che la contenuta dimensione delle casse ha fatto registrare ai fini della conservazione del carattere cooperativo dei nostri enti. Già in altra occasione ho avuto modo di precisare, infatti, come la crescita dimensionale pur non comportando di per sé una variazione della vocazione cooperativa può essere, tuttavia, d'ostacolo all'affermazione del relativo modello, quando addirittura non renda impossibile l'attuazione del principio democratico nei rapporti gestionali (5).

Naturalmente, le profonde innovazioni istituzionali ed operative degli appartenenti al settore creditizio – avutesi a seguito del processo d'integrazione economica europea – hanno avuto inevitabili ripercussioni sul modo d'essere degli intermediari in questione. Esse hanno determinato un'istanza al rinnovamento, connessa ad una crisi d'identità. Le diverse *anime* che notoriamente venivano riconosciute alle casse sono state poste in

(1) Cfr. COSTI, *Funzione mutualistica e imprenditorialità bancaria*, in AA.VV., *Mutualità e formazione del patrimonio delle casse rurali*, Milano, 1985, p. 97 ss.; CAPRIGLIONE, *Il carattere “comunale” delle casse rurali: un anacronismo legislativo*, in “Banca e borsa”, 1985, I, p. 205 ss.; FERRO LUZZI, *Prospettive per le casse rurali e artigiane in previsione della liberalizzazione del mercato comunitario*, in “Cooperaz. cred.”, 1989, p. 82 ss.

(2) Cfr. CAPRIGLIONE, *Organismi cooperativi e fusioni*, in “Cooper. cred.”, 1981, p. 201.

(3) Cfr., tra gli altri, SIMONETTO, *Sulla trasformabilità delle casse rurali ed artigiane in banche popolari e sulla possibilità di fondersi di tali enti per il diritto vigente*, in “Bollettino dell'Associazione tecnica delle banche popolari”, 1969, ottobre, p. 48 ss.; NICOLÒ e JEMOLO, *Le casse rurali e le banche popolari hanno natura e funzioni diverse?*, in “Cooperaz. cred.”, 1969, p. 73 ss.; ASQUINI, *Se le casse rurali e artigiane possono essere assorbite da banche popolari o trasformarsi in banche popolari*, in “Bollettino dell'Associazione tecnica delle banche popolari”, 1970, gennaio, p. 6 ss.; BUTTARO, *In tema di incorporazione di casse rurali e di circolari interpretative*, in “Banca e borsa”, 1972, I, p. 1 ss.; ID., *Sulla “non diversa” natura delle casse rurali e delle banche popolari*, in “Banca e borsa”, 1973, I, p. 168 ss.; CARPINO, *Cassa rurale e artigiana*, voce in Nov.mo Dig. it., App., Torino, 1980, p. 1069; RAGUSA MAGGIORE, *Funzione creditizia e mutualità: le casse rurali e le banche popolari*, in “Vita not.”, 1989, p.1 ss.

(4) Così COSTI, *L'ordinamento bancario*, cit. p.351.

(5) Cfr. CAPRIGLIONE, *L'impresa bancaria tra controllo e autonomia*, Milano, 1983, p. 181; sostanzialmente concorde è BELLÌ, *Verso una nuova legge bancaria*, Torino, 1993, p. 84 ss.

discussione e si sono guardate con timore e perplessità le implicazioni del sistema concorrenziale di derivazione comunitaria (1).

L'affermazione di una logica di mercato e, con essa, la parametrizzazione delle capacità operative degli intermediari finanziari sulle loro entità patrimoniali fanno fatto dubitare alle casse di essere in grado di affrontare la gara competitiva con gli altri appartenenti al settore bancario. Più in particolare, la previsione del T.U.C.R.A. concernente i limiti massimi della partecipazione sociale, anche se direttamente correlata ad una piena realizzazione della funzione mutualistica, è sembrata essere d'ostacolo alla patrimonializzazione degli enti creditizi in parola; ciò anche nel riferimento alle rigide disposizioni in tema di distribuzione di utili ai soci la cui misura non poteva essere superiore "alla ragione dell'interesse legale ragguagliato al capitale effettivamente versato" (art. 20) (2).

All'interno della categoria venne promosso, quindi, un ampio dibattito sul problema dell'aumento dei mezzi patrimoniali, riguardato come strumentale all'esigenza di crescita e di sviluppo (3); le casse si interrogarono sul futuro di alcuni *privilegi* (di cui esse erano beneficiarie) in tema di vincolo di portafoglio e di riserva obbligatoria (4). A monte v'era la consapevolezza che il riconoscimento di una prevalente caratterizzazione bancaria (cui fa riferimento la dottrina già agli inizi degli anni ottanta) (5) avrebbe determinato inevitabilmente una maggiore assimilazione delle istituzioni in parola agli altri soggetti creditizi. Da qui il venir meno della giustificazione di "un trattamento di favore soprattutto dal punto di vista del controllo monetario" e, dunque, la possibile perdita dell'esenzione da gran parte delle misure amministrative destinate alla regolazione della liquidità, esenzione la cui dinamica espansiva sugli impieghi era stata fino a quel momento favorevolmente sperimentata (6).

Gli interrogativi, di cui si è fatta testè menzione, non restano a lungo privi di riscontro da parte del legislatore. Agli inizi degli anni novanta, la legge n. 59 del 1992, che ha sottoposto a revisione normativa l'universo cooperativo, estendendo l'applicazione di numerose sue disposizioni alle casse, ha inequivocabilmente riconfermato la natura cooperativa di queste ultime, accentuandone il distacco dalle banche popolari anche sotto un profilo giuridico formale (7).

In particolare, presenta specifica significatività la disposizione della legge n. 59 che prevede l'obbligo di destinare una parte degli utili netti annuali a fondi mutualistici per

(1) Cfr. per tutti DE RITA, *Le casse rurali e artigiane: intreccio originale tra realtà locali, dimensione cooperativa, sistema bancario e società civile*, in *Atti del convegno su "I principi cooperativi e le finalità mutualistiche delle casse rurali e artigiane di fronte ai mutamenti dell'attività bancaria interna ed internazionale"*, Roma, 1983, p.101 ss.

(2) Cfr. sul punto CASTALDI - DE BIASE, *Commento sub art. 37 t.u.*, in AA.VV., *Commentario al testo unico delle leggi...*, cit. pp. 201-202.

(3) Cfr., tra gli altri, LEO, *Mezzi propri e banche cooperative nella disciplina costituzionale*, in AA.VV., *Ricapitalizzazione delle banche e nuovi strumenti di ricorso al mercato*, a cura di Portale, Milano, 1983, p. 421 ss.; CAMPOBASSO, *Mutualità delle casse rurali e artigiane e strumenti di formazione del capitale*, in AA. VV., *Mutualità e formazione del patrimonio nelle casse rurali*, a cura di Abadessa e Fusconi, Milano, 1985, p.353 ss.; BASSI, *Profili giuridici dell'autofinanziamento delle casse rurali e artigiane*, *ibidem*, p. 383; ABADESSA, *I prestiti dei soci nelle cooperative e nelle casse rurali*, *ibidem*, p. 405 ss.

(4) Cfr. ALBERICI, *Le casse rurali e artigiane nel sistema bancario. Realtà e sviluppo*, in AA. VV., *La cooperazione nella realtà sociale*, Roma, 1980, p. 108 ss.

(5) Cfr. SANTORO, *Profili funzionali e operativi delle casse rurali e artigiane*, Milano, 1984.

(6) Cfr. FAZIO, *Le casse rurali e artigiane*, relazione al X convegno nazionale di studio su "La legislazione sulle C.R.A. 50 anni di testo unico: il presente e il futuro", Palermo, ottobre 1987.

(7) Cfr. MAIMERI, *Le banche cooperative nel testo unico*, cit. p. 93.

la promozione e lo sviluppo della cooperazione (art. 11). È evidente come tale norma sia destinata ad esaltare la correlazione dell'attività delle casse alla crescita del movimento cooperativo; da qui il peculiare ruolo che esse possono assumere nel finanziamento della cooperazione, ruolo che "non può non incidere sullo stesso elemento causale del contratto di società cooperativa" che ne è a base (1).

Rilevano, quindi, altre statuizioni della legge n. 59, tutte applicabili alle casse, nelle quali ora si impone agli amministratori e sindaci di indicare nelle relazioni che accompagnano i bilanci "i criteri seguiti nella gestione sociale per il conseguimento degli scopi statutari, in conformità con il carattere cooperativo della società" (art. 2); ora si eleva a ottanta milioni l'entità massima della partecipazione azionaria dei soci (art. 3); ora si disciplina la distribuzione degli utili, introducendo la possibilità di destinare una quota degli stessi all'aumento gratuito del capitale sociale (artt. 7 e 11). Tali norme, nel rafforzare l'originaria caratterizzazione cooperativa degli intermediari in parola, fondano le premesse per risolvere le più delicate questioni poste dal cambiamento del nostro ordinamento finanziario. Sarà compito del legislatore del testo unico bancario intervenire a conclusione del delineato processo di rinnovamento della categoria, svolgendo un'azione riformatrice rispondente sia alle indicazioni nel tempo fornite dalle casse, sia a consolidati principi di derivazione comunitaria e di diritto interno.

(1) Cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali e artigiane alle banche di credito cooperativo*, cit. p. 182; sono orientati in senso conforme MARASÀ, *La disciplina della legge n. 59 del 1992*, in "Riv. dir. civ.", 1992, II, p. 381; RAGAZZINI, *Mutualità interna ed esterna nella riforma cooperativa*, in "Contr. e impr.", 1992, p. 878 ss.

8. La disciplina del testo unico: la struttura delle banche di credito cooperativo

Si è già fatto cenno alla problematica relativa all'accomunamento disposto dal testo unico delle "banche di credito cooperativo" alle "banche popolari" nel congiunto riferimento al modello della società cooperativa (1). È opportuno sul punto sottolineare che l'espresso richiamo al "credito cooperativo" solo nel *nomen iuris* delle banche disciplinate dagli artt. 33 a 37 appare preordinato a ribadire la specificità della loro natura. Tale esigenza si è evidenziata col venir meno del riferimento a particolari categorie sociologiche nella identificazione dei soci e, dunque, con la scomparsa dell'elemento cui, nel sistema normativo previgente, era legata la specificità cooperativa degli enti in esame. Ritengo, inoltre, che detto criterio nominalistico potrebbe essere conferente all'accentuazione del distacco tra banche di credito cooperativo e banche popolari; quasi che il legislatore abbia inteso riconoscere solo alle prime la particolare natura che formalmente qualifica entrambe le specie creditizie ricomprese nel Capo V del Titolo II.

Ridisegnando la disciplina delle casse rurali ora banche di credito cooperativo, il testo unico ne innova profondamente la regolamentazione, modificando i criteri ordinatori della compagine sociale, dell'operatività e delle forme di ristrutturazione societaria.

La individuazione dei criteri che legittimano l'assunzione della qualifica di socio tiene conto unicamente dell'obbligo di "risiedere, aver sede ovvero operare con carattere di continuità nel territorio di competenza della banca" (art. 34, co. 2). Differentemente dal passato, come ho precisato poc'anzi, non rileva l'appartenenza a determinate categorie di operatori economici (agricoltori ed artigiani); ciò denota una propensione del legislatore verso forme di allargamento della base sociale, comprovata del resto dalla previsione normativa secondo cui "il numero minimo dei soci... non può essere inferiore a duecento" (art. 34, co. 1).

Nel valutare tali disposizioni non si potrà prescindere dal considerare che esse – oltre ad adeguare, opportunamente ai tempi, la struttura delle banche in discorso, sì da superare le restrizioni soggettive che ne limitavano l'apertura a terzi – vogliono salvaguardare il localismo, favorendo nel contempo la possibilità di patrimonializzazione dell'ente (2). La normativa tende, infatti, a conformarsi alla realtà socio economica che è a base delle nostre istituzioni. Si è tenuto conto, cioè della crescente incidenza esercitata in campo economico dagli "occupati nel settore secondario e terziario" (3); onde la perdita di significato di un vincolo strutturale con le categorie degli agricoltori e degli artigiani. Per converso, il mantenimento del legame al territorio evidenzia un'opzione legislativa verso forme non indiscriminate d'apertura della base sociale, sì da evitare i rischi connessi alla presenza di compagini eccessivamente allargate e prive di qualsivoglia qualificazione. Quanto alla finalità di realizzare il rafforzamento dei mezzi patrimoniali delle banche in questione – finalità fortemente avvertita in presenza di una azione di vigilanza bancaria ispirata alla logica di mercato –, essa appare implicitamente conseguibile nel contesto della delineata

(1) Cfr. *supra* par. 2.

(2) Cfr. *Relazione* al t.u., art. 34, ove è precisato che "la disposizione riproduce l'art. 42, co. 4, del d. legis. n. 481/1992"; vedri altresì CASTALDI - NAPOLETANO, *Commento sub art. 34 t.u.*, in "Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria", cit. p. 191.

(3) Cfr. CASTIELLO, *La riforma della legge bancaria, profili pubblicistici*, Torino, 1993, p. 130; PRESTI, *op. cit.*, p. 191.

Per vero, l'allargamento della base sociale al di là delle originarie categorie sociologiche si è reso necessario proprio per consentire alle banche di credito cooperativo di rispettare le finalità mutualistiche che ne caratterizzano l'essenza: le casse, infatti, avevano finito col trascurare del tutto i limiti degli impieghi con non agricoltori ed artigiani.

riforma della base sociale, cui dovrebbe accompagnarsi un notevole allargamento della stessa. Preordinata a tale obiettivo, del resto, sembra anche la circostanza che il testo unico consente ora a persone giuridiche diverse dalle cooperative agricole o artigiane di diventare liberamente socie degli intermediari creditizi in parola; laddove in passato “tale possibilità era ammessa solo a valere sul previsto limite del quinto della totalità dei soci” (1).

Naturalmente, l'applicazione della cennata disciplina non è esente da pericoli, che potrebbero in qualche modo minare la caratterizzazione che la legge ha inteso conferire alle banche di credito cooperativo. In altri termini, non è da escludere il verificarsi di situazioni nelle quali le nuove modalità di reclutamento dei soci producano effetti non diversi da quelli che si riscontrano in presenza di meccanismi automatici, lontani da intenti selettivi di sorta; per cui la banca finisce con l'essere espressione di (*rectius*: cade in mano a) soggetti che non sono mossi dalle finalità tipiche dell'associazionismo cooperativo.

Al riguardo viene in considerazione l'ipotesi di attribuzione della qualità di socio a società di capitali ed a soggetti cui queste ultime facciano capo: è evidente il possibile determinarsi di un intreccio d'interessi destinato a risolversi in un uso distorto del voto capitolario. Analogamente è a dirsi del caso in cui un ristretto numero di soci – eventualmente appartenenti allo stesso nucleo familiare – raggiungano unitariamente una quota partecipativa di rilevante ammontare (5-10 % del capitale); va da sé che, nonostante il criterio della gestione democratica, detti soci sono in grado di influire sulle decisioni gestionali della banca (si pensi al condizionamento che la stabilità dell'ente creditizio riceve dalla minaccia del loro recesso).

Il testo unico contiene, tuttavia, la previsione di alcuni efficaci rimedi che dovrebbero impedire (o, quanto meno, attenuare) la possibilità che si verifichino situazioni di pericolo del genere. Mi riferisco, in particolare, all'inapplicabilità dell'art. 2532 c.c. e, dunque, all'esclusione del voto plurimo a favore di persone giuridiche (2). Rileva, altresì, il divieto posto alle banche cooperative di “acquistare le proprie azioni.. fare anticipazioni su di esse,... compensarle con le obbligazioni dei soci” (art. 34, co. 5). Tale divieto – nel diversificare il regime disciplinare degli enti cooperativi in questione rispetto alla generalità dei soggetti aventi analoga configurazione giuridica – non solo appare rispondente all'obiettivo di una sana e prudente gestione della società bancaria (3), ma denota anche stretta correlazione con la finalità d'impedire agli organi amministrativi di “annacquare” il capitale e di influire sulle determinazioni assembleari, attraverso l'acquisto di azioni proprie da parte della banca (4).

(1) Cfr. CASTALDI - NAPOLETANO, op. ult. cit. loc. cit., ove si richiamano le *Istruzioni di vigilanza* della Banca d'Italia, Cap. VII, Sez. II, art. 4, co. 1 dell'allegato, marzo 1992.

(2) Cfr. MAIMERI, *Le banche cooperative...*, cit. p. 153.

(3) Vedi in tal senso DE LILLO, *Commento sub artt. 28-37 t.u.*, in AA.VV., *Disciplina delle banche...*, cit. p. 112.

(4) Una prescrizione limitativa simile non è stata posta nella normativa del testo unico riguardante le banche popolari. Da qui la necessità per la dottrina di riferirsi alla *Relazione* al testo unico, sub Tit. II, Capo V, Sez. I (dalla quale sembra desumibile un intento legislativo ad estendere anche alle banche popolari il divieto di cui trattasi), per rinvenire in via interpretativa una soluzione a tale problema esegetico; cfr. CASTALDI-NAPOLETANO, *Commento sub art. 34 t.u.*, in AA.VV., *Commentario al testo unico...*, cit. p. 192 ss., i quali si richiamano alle conclusioni cui si è pervenuti in letteratura per sottolineare la possibile incidenza negativa che le operazioni in parola espletano sulla effettiva consistenza del patrimonio; in particolare vedi sull'argomento PORTALE-DOLMETTA, *Divieto di accettare azioni o quote proprie in garanzia e casse di risparmio riformate*, in “Banca e borsa”, 1989, I, p. 710 ss.; PIPITONE, *Cooperative di credito e anticipazioni ai soci sulle proprie azioni*, in “Bancaria”, 1993, fasc. 9, p. 64.

Sarebbe il caso, comunque, che il Governo, avvalendosi della delega di cui all'art. 6, co. 1, della legge 22 febbraio 1994, n.146, intervenisse (attraverso opportune modifiche del testo unico) a chiarimento della questione.

Nel medesimo contesto logico si colloca la disposizione che regola l'istituto del gradimento all'ammissione di nuovi soci. È stato in materia previsto un intervento della Banca d'Italia per i casi di ripetuto ed immotivato rigetto delle "domande di ammissione a socio" (art. 34, co. 6); la formula normativa *de qua* nella sostanza riflette l'esigenza di tener conto della particolare caratterizzazione personale della partecipazione nelle società bancarie di cui trattasi (1). Sul punto è stato sottolineato dalla dottrina che, nella specie, si verserebbe in presenza di una disciplina del principio della *porta aperta* meno garantistica di quanto sia dato riscontrare per le banche popolari (2); tale considerazione non sminuisce il rilievo dalla normativa ascritto alla valorizzazione del principio in parola, essendo comunque evidente la finalità legislativa di contenere la discrezionalità degli amministratori.

Sotto altro profilo, conferisce significatività alla struttura delle banche di credito cooperativo la disposizione del testo unico che ne sancisce la forma di "società cooperativa per azioni a responsabilità limitata" (art. 33, co. 1). Ancora una volta si denota un intento normativo volto ad ammodernare le banche in parola. Si è eliminata, infatti, la possibilità di riferimento a moduli organizzativi che, per quanto connaturali alla originaria connotazione di tali intermediari, sono da ritenere nel presente poco adeguati alla realtà giuridico istituzionale che i medesimi esprimono e, dunque, al ruolo ad essi assegnato nell'ordinamento finanziario dalla nuova disciplina di settore.

Il legislatore, facendo proprio l'orientamento delle autorità di settore (3), ha tenuto di mira l'obiettivo di garantire condizioni di omogeneità operativa e strutturale agli enti creditizi di cui trattasi, ai medesimi prescrivendo una configurazione soggettiva coerente con la generale tendenza dell'ordinamento bancario "a favorire l'adozione del modello della s.p.a. o, comunque, di strutture quanto più prossime al modello della società di capitali" (4). In altri termini si è voluto emancipare, sul piano operativo e della situazione competitiva complessiva, la categoria bancaria in esame mediante l'adozione di una forma organizzativa che le consentisse il pieno inserimento in un sistema creditizio integrato.

A chiarimento della posizione d'obbligo imputabile ai soci è il caso di ricordare che la dottrina prevalente, richiamandosi ai criteri distintivi classici tra società cooperativa a responsabilità limitata ed illimitata, ha ritenuto il secondo modello specificamente proprio delle strutture composte "da un numero più ristretto di soci, che abbiano la massima reciproca fiducia e vogliono dare all'impresa il credito derivante dai propri nomi e dai loro mezzi finanziari" (5). È noto, peraltro, che il regime della responsabilità illimitata nelle cooperative vede fortemente attenuati i rischi per i soci: l'art. 2513 c.c. prevede, infatti, che questi ultimi rispondano, solidalmente e illimitatamente, in via sussidiaria solo in caso di liquidazione coatta amministrativa o di fallimento. Ciò rende, sul piano delle concretezze, la situazione molto simile a quella della responsabilità limitata, disciplinata dall'art. 2514 c.c., della quale, ad avviso della migliore dottrina, essa costituisce "una semplice variante" (6).

(1) Cfr. AZZI, *Aspetti operativi ed equilibrio concorrenziale delle banche di credito cooperativo - casse rurali ed artigiane nel quadro della riforma bancaria. Autonomia e appartenenza al gruppo*, relazione allo XI congresso nazionale delle C.R.A., settembre 1993.

(2) Cfr. DE LILLO, *Commento sub artt. 28-37 t.u.*, in AA.VV., *Disciplina delle banche...*, cit., p. 113 ed ivi letteratura.

(3) Cfr. delibera del C.I.C.R. 14 maggio 1971, in "Bollettino - Vigilanza sulle aziende di credito" della Banca d'Italia, 1971, n. 36, p. 29 ss., nella quale si subordina la costituzione di nuove casse rurali alla assunzione della "forma della società cooperativa a responsabilità limitata".

(4) Cfr. CASTALDI-NAPOLETANO, *Commento sub art. 31 t.u.*, in AA.VV., *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit. p. 188.

(5) Così TOSO, *Le cooperative edilizie*, Roma, 1974, p. 11.

(6) Cfr. FERRARA, *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1980, p. 656.

Per converso, non sembra possa essere condivisa l'opinione secondo cui "nell'attuale sistema normativo... nulla dovrebbe impedire l'eventuale previsione... (statutaria)... di una responsabilità sussidiaria dei soci" (1). La fondatezza di tale tesi è desunta, in via interpretativa, dal raccordo tra detta responsabilità sussidiaria e l'esigenza di tutela delle gestioni bancarie; donde la funzione di rafforzamento delle garanzie a favore dei creditori della banca, cui la prima assolverebbe. Per vero, la pur legittima preoccupazione di applicare, nella fattispecie, il principio generale della parità concorrenziale fra banche si risolve in una forzatura del sistema della legge; questa appare infatti orientata a considerare incompatibile col regime disciplinare delle banche di credito cooperativo il disposto dell'art. 2514, co. 2, c.c., sì come chiaramente lascia intendere la *Relazione* al testo unico (2) ove si puntualizza che "è esclusa la responsabilità sussidiaria dei soci".

Nel regolare la forma delle banche di credito cooperativo la norma dell'art. 33 t.u., derogando al disposto dell'art. 2514, co. 1, c.c., prevede inoltre che le quote di partecipazione siano necessariamente rappresentate da azioni. Si rende obbligatoria, quindi, l'adozione del modello di cooperativa per azioni, da considerare, a mio avviso, particolarmente conveniente, attese le maggiori garanzie che lo strumento azionario è in grado di offrire (rispetto al frazionamento in quote del capitale sociale) in punto di circolazione dei titoli e di identificazione della posizione giuridica dei soci. V'è di più: Tale innovazione, ove raccordata ad una situazione di incrementata competitività degli operatori finanziari, deve reputarsi addirittura indispensabile per adeguare le nostre cooperative di credito alla realtà strutturale degli altri appartenenti al settore (3).

(1) Cfr. CASTALDI-NAPOLETANO, *Commento sub art. 33 t.u.*, in AA.VV., *Commentario al testo unico...*, cit., loc. cit.; esprime riserve in merito alla soppressione della responsabilità sussidiaria, AZZI, *Le rurali si rifanno il look*, in *Il giornale della banca*, 1994, n. 9, p. 57, testimoniando essa la profondità del legame di molti soci con la banca.

(2) Vedi *sub* Tit. II, Capo V, Sez. II.

(3) Cfr. CAPRIGLIONE, *Considerazioni su alcune disposizioni dello schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva Cee n. 89/646*, in Federazione lombarda delle C.R.A. (a cura di), *Casse rurali ed artigiane: quale sistema per l'ingresso in Europa?*, Soresina, 1993.

9. *Segue: in particolare delle fusioni*

La disciplina delle fusioni delle banche di credito cooperativo riflette l'impostazione che il legislatore ha seguito nell'individuare i tratti che qualificano la fattispecie, evidenziando coerentemente un orientamento volto a far emergere, anche in sede di regolamentazione, le diversità sostanziali che detti enti creditizi presentano rispetto alle banche popolari.

Come si avrà modo di verificare qui di seguito, la normativa del testo unico dimostra continuità logica rispetto alla disposizione dell'art. 30 del T.U.C.R.A.; onde il convincimento espresso dalla dottrina che il legislatore non ha voluto operare una "rottura sostanziale con il passato della categoria" (1). Le "fusioni tra banche di credito cooperativo e banche di diversa natura da cui risultino banche popolari o banche costituite in forma di società per azioni", ai sensi dell'art. 36 t.u., sono autorizzate dalla Banca d'Italia "nell'interesse dei creditori e qualora sussistano ragioni di stabilità".

L'abbandono del riferimento alle ipotesi di aziende in liquidazione, che caratterizzava la richiamata statuizione del T.U.C.R.A., unitamente alla genericità dei presupposti che si rinvengono a fondamento dei provvedimenti abilitativi dell'Organo di vigilanza potrebbero indurre a ritenere che la finalità ora perseguita sia diversa da quella a base della normativa previgente; finalità da ravvisarsi, in particolare, nell'intento di "non sottrarre alla nuova logica organizzatoria della soggettività bancaria" gli enti di credito cooperativo, sì da ipotizzarne l'apertura verso il modello della società per azioni (2). Tale interpretazione – giustificata con riguardo all'originaria dizione dell'art. 42 del d.lgs. n. 481 del 1992 (di recepimento della seconda direttiva Cee in materia bancaria) nel quale era prevista "la fusione con enti creditizi di diversa natura da cui risultino società per azioni" (3) – non sembra accettabile a fronte di un'evidente indisponibilità del carattere cooperativo (proprio degli intermediari di cui trattasi), desumibile dalla disposizione del cennato art. 36 t.u.

Per vero, la fattispecie quivi disciplinata afferisce unicamente alle ipotesi di aggregazioni con banche di natura diversa. È con riguardo a queste che viene previsto il rilascio di un provvedimento autorizzatorio subordinato al riscontro affermativo dei presupposti indicati dalla legge. In altri termini, traspare la preoccupazione di salvaguardare la categoria dal pericolo del mutamento di forma; per cui mentre la fusione può essere considerata *libera* ove avvenga tra banche di credito cooperativo, negli altri casi essa non è tale, stante il suo collegamento con la presenza di una situazione di particolare rischiosità, opportunamente accertata in sede tecnica dall'autorità di settore.

Consegue che – diversamente da quanto è dato desumere con riferimento alla regolamentazione delle fusioni delle banche popolari (4) – manca nella disposizione in esame la volontà legislativa di segnare una strada per veicolare le istituzioni bancarie di cui trattasi verso la società di capitali, sì da consentire ad esse di sottrarsi dall'ambito della coopera-

(1) Cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali e artigiane...* cit. p. 191, il quale rinvia sul punto a COSTI, *Funzione mutualistica e imprenditorialità bancaria nell'ordinamento delle casse rurali e artigiane*, cit., p. 110.

(2) Vedi in tal senso PELLEGRINI, *Commento sub art.36 t.u.*, in AA.VV., *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit. p. 198.

(3) Cfr. in proposito SANTAGATA, *La nuova disciplina delle fusioni tra banche*, in "Banca e borsa", 1995, I, p. 41, nota n. 96; in argomento vedi anche PRESTI, *Sulla trasformabilità delle banche di credito cooperativo in banche popolari*, in "Giur. comm.", 1994, I, p. 815 ss.

(4) Cfr. *supra* parag. 6.

zione. Quel che, invece, rileva è l'intento di risolvere, col ricorso alla fusione, una potenziale situazione di crisi dell'ente creditizio. Si è in linea con l'orientamento di carattere generale, recentemente affermatosi nel governo dell'ordinamento finanziario, di utilizzare le operazioni di aggregazione tra appartenenti al settore come strumento alternativo all'impiego delle procedure previste dalla disciplina speciale (agli artt.70 e ss. t.u.) per il risanamento delle gestioni deteriorate (1). Non a caso un'attenta dottrina ha notato che si recupera nella fattispecie "la tradizionale funzione risanante" dell'istituto della fusione; con ciò volendo alludere alla necessità di interpretare rigorosamente la norma dell'art. 36 t.u., vale a dire con riferimento alla sola "situazione di crisi aziendale, non altrimenti superabile" (2). Questione a parte è, poi, quella concernente la fusione tra banche di credito cooperativo e banche popolari, potendo sorgere discussione circa la loro diversa natura con evidenti riflessi sull'inquadrabilità o meno tra le fusioni libere. Il testo normativo, facendo chiarezza sul precedente dibattito dottrinale in argomento (3), sembra far propria la posizione in passato assunta dalle autorità di settore (4) e, dunque, pronunciarsi per la *diversa natura* degli enti creditizi in parola. Ciò ove si consideri che l'art. 36 t.u., nell'individuare i soggetti derivanti dall'operazione di fusione, accomuna "le banche popolari alle banche costituite in forma di società", cui implicitamente ascrive natura diversa da quella delle banche di credito cooperativo.

Tale interpretazione contrasta con la posizione di un insigne autore secondo cui il riferimento normativo alle banche popolari tiene conto del *risultato* della fusione e non anche della partecipazione alla stessa (5); dovendo, altresì, tenersi presente che la trasformazione dall'una all'altra specie "non importa di per sé un sostanziale mutamento né di ordine causale, né di ordine strutturale, né di ordine bancario" (6). Tesi, questa, cui può affiancarsi l'opinione che ritiene "il passaggio da banca di credito cooperativo a banca popolare non... una trasformazione in senso proprio, dal momento che entrambe sono costituite in forma cooperativa" (7).

È evidente come le argomentazioni addotte a sostegno della non configurabilità di una diversa natura nelle banche di credito cooperativo e nelle banche popolari riflettano il convincimento che le relative fattispecie non siano distinguibili sul piano tipologico. La consapevolezza, poi, dell'intervenuta despecializzazione operativa degli intermediari creditizi, unitamente alla constatazione dell'identità dell'oggetto sociale nelle due fattispecie, sembra indurre a ritenere non ipotizzabili mutamenti di sorta (con riguardo alla causa ovvero al carattere bancario dell'attività) ove si addivenga ad una fusione tra soggetti appartenenti a dette categorie creditizie.

Tale impostazione omette di considerare che il testo unico non altera il criterio della specialità cooperativa che in passato ha caratterizzato le casse rurali ed artigiane: la particolare regolamentazione dell'operatività delle banche di credito cooperativo ne dà piena conferma, come vedremo nel prossimo paragrafo. A ciò aggiungasi che solo a queste ultime è stato imposto dalla legge l'obbligo di destinare una quota degli utili netti annuali ai

(1) Cfr. CAPRIGLIONE, *Commento sub art. 70 t.u.*, in AA.VV., *Commentario al testo unico...*, cit. p. 371 ss.

(2) Cfr. SANTAGATA, *La nuova disciplina delle fusioni tra banche*, cit. p. 42.

(3) Cfr. *supra* nota n. 3 di p. 27.

(4) Cfr. Circolare della Banca d'Italia in data 26 maggio 1970, pubblicata in *Cooperaz. cred.*, 1970, p. 784.

(5) Cfr. in tal senso OPPO, *Credito cooperativo e testo unico sulle banche*, cit. p. 51.

(6) Così OPPO, *op. ult. cit.* p. 52.

(7) Così COSTI, *L'ordinamento bancario*, cit. p. 605.

fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (art. 37, co. 2, t.u.); onde la loro peculiare connotazione in chiave mutualistica. Sicché, diventa poco conferente il richiamo alla comune causa contrattuale, stante il rilievo che “solo le banche di credito cooperativo devono necessariamente perseguire una funzione schiettamente mutualistica, laddove il mutualismo delle popolari è offuscato dalla non sottoposizione alla legge n.59 del 1992” (1). È evidente come la dichiarata non distinguibilità tra le fattispecie bancarie in questione finisca col presentare carattere meramente formale.

Alla luce di ciò è possibile pervenire alla conclusione che la norma dell'art. 36 t.u. individua un'ipotesi di fusione avente carattere eccezionale; il ricorso ad essa dovrà considerarsi, quindi, come straordinario, configurando l'ultima strada percorribile per evitare situazioni di crisi dell'ente creditizio e, con queste, il verificarsi di possibili condizioni di instabilità dell'intero sistema bancario (2).

(1) Così SANTAGATA, *La nuova disciplina della fusione tra banche*, cit. p. 44, nota n. 105, il quale si richiama a PRESTI, *Sulla trasformabilità delle banche di credito cooperativo in banche popolari*, cit.

(2) Cfr. LAVIA, *Analisi di una riforma*, in “Credito e cooperazione”, 1993, n. 1, p. 20; ID., *Intrasformabilità delle banche di credito cooperativo in banche popolari*, in SINADI, 1994, n. 72, p. 27.

10. L'operatività delle banche di credito cooperativo

Fissando la disciplina dell'*operatività* delle banche di credito cooperativo il testo unico si è trovato di fronte ad uno dei più delicati aspetti del difficile problema della conciliabilità tra funzione mutualistica ed esercizio dell'attività bancaria, dovendo adeguare quest'ultimo ai canoni della logica concorrenziale di derivazione comunitaria. Le soluzioni fornite appaiono coerenti con l'impostazione sistemica di tutta la normativa riguardante le istituzioni creditizie in esame: si è conservata la loro specificità cooperativa nel rispetto dei nuovi criteri ordinatori dell'ordinamento finanziario. Si individuano, quindi, le premesse per una svolta storica del movimento di credito cooperativo, al presente proiettato (sul piano dell'attività) in un confronto più immediato e meno protetto con gli altri intermediari bancari.

Portando a compimento un lento processo evolutivo risalente agli anni ottanta – nel quale a livello di statuto tipo e di normazione secondaria già erano stati assunti provvedimenti agevolativi (1) o volti ad attenuare il rigore della disciplina concernente l'operatività delle casse (2) – il legislatore ha rimosso i penetranti vincoli posti dal testo unico del 1937, demandando agli statuti (che dovranno essere conformi ai criteri indicati dalla Banca d'Italia) la determinazione delle “norme relative alle attività, alle operazioni d'impiego e di raccolta ed alla competenza territoriale” (art. 35, co. 2). Tale significativo intervento di delegificazione ha attuato la sostanziale liberalizzazione dell'operatività delle nostre cooperative di credito, evidenziando la tendenza ad equipararne la posizione a quella degli altri intermediari bancari (3). È *in nuce* una più decisa affermazione della loro anima bancaria e, dunque, l'intento di fissare le condizioni per affrontare adeguatamente la gara competitiva. Viene data, inoltre, una concreta risposta alle istanze di cambiamento avanzate dagli appartenenti alla categoria, i quali (come si è avuto modo di precisare) apparivano talora timorosi che il recepimento delle direttive comunitarie in materia bancaria avrebbe potuto esercitare su di essi riflessi negativi (4).

Va da sé che detta liberalizzazione operativa se, per un verso, comporta la possibilità di svolgere tutte le attività finanziarie consentite dall'art. 10 t.u., per altro si risolve nella perdita del beneficio della sottrazione al regime della riserva obbligatoria (5). Per vero, il pregresso obbligo delle casse rurali di creare una riserva in titoli pubblici non sarebbe ora più giustificato con riguardo alle indicazioni del trattato di Maastricht sull'Unione Monetaria Europea, il cui art. 104 A vieta “qualsiasi misura non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni... alle amministrazioni statali... degli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie”; onde la preclusione a carico delle nostre banche di investire in titoli pubblici una determinata aliquota dell'ammontare dei depositi (6).

Nel valutare la portata innovatrice della legge, la dottrina ha ritenuto limitativa della stessa la norma che assegna alla Banca d'Italia “il potere di determinare i criteri da

(1) Vedi Circol. della Banca d'Italia n. 14502 del 24 dicem. 1981, che disponeva la sottrazione delle casse alla applicazione dei limiti all'espansione degli impieghi, nonché le Istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia, Cap. XVI, che ne escludevano la sottoposizione alla normativa in tema di riserva obbligatoria.

(2) Vedi la delibera del C.I.C.R. 19 luglio 1984 nella quale era prevista l'estensione ultracomunale dell'operatività delle casse.

(3) Cfr. Relazione al testo unico *sub* art. 35.

(4) Vedi *supra* parag. 7.

(5) Vedi *supra* nota n. 6 di p. 28.

(6) Cfr. sul punto CAPRIGLIONE, *Considerazioni su alcune disposizioni dello schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva Cee n. 89/646*, cit.

seguire per l'attività... (sicché)... mentre per le altre banche lo statuto è frutto essenziale dell'autonomia privata, per le casse invece sussiste un potere invasivo" dell'Organo di vigilanza (1). Tale opinione non sembra possa essere condivisa. Essa trascura di tener conto che, in una delicata fase di *cambiamento* delle istituzioni creditizie in esame – quale è quella instaurata dall'emanazione del d.lgs. n. 385 del 1993 –, è necessario, oltre che opportuno, demandare alla Banca di Italia (*rectius*: alle sue prudenti valutazioni) il compito di graduare il loro passaggio ad un modello operativo destinato ad equipararle alle altre banche (2); donde la peculiarità dei poteri nella specie riconosciuti all'autorità di controllo a fronte di quelli alla stessa assegnati dall'art. 56 t.u. per la generalità delle banche.

D'altra parte, lo stesso Autore della tesi che qui si critica – avuto riguardo ai potenziali fattori di maggior rischio cui sono esposte le banche di credito cooperativo ed andando in contrario avviso a quanto precedentemente da lui sostenuto – finisce col “giustificare un modello di vigilanza più penetrante di quello ordinario... ..al quale in fondo è rimesso... il tasso di omogeneizzazione del sistema delle casse al resto del sistema creditizio” (3). A prescindere, poi, dallo stupore che viene manifestato per il fatto che “le indicazioni della Banca d'Italia vanno recepite negli statuti” (4); stupore che certamente è destinato a venir meno sol che si ponga mente alla tecnica in passato seguita nell'elaborazione del c.d. statuto tipo, applicabile a tutti gli appartenenti alla categoria e notoriamente espressione dell'indirizzo disciplinare determinato dalle autorità di settore (5).

Ciò posto, va chiarito che l'intervento della Banca d'Italia, in concreto, potrà non divergere nei contenuti dalle indicazioni di cui all'art. 56 t.u., pur potendosi atteggiare in modalità particolari correlate alla specialità delle banche di credito cooperativo (6). Pertanto, le valutazioni dell'Organo di vigilanza dovranno riguardare la presenza o meno di condizioni che rendano non traumatico l'ampliamento della sfera operativa delle banche, sì da apparire in linea con il mantenimento di una situazione di stabilità e sviluppo. Più in particolare, s'individua l'esigenza di tarare l'assunzione del nuovo modello operativo non solo sul grado di patrimonializzazione degli enti creditizi in esame, ma anche sull'assetto organizzativo degli stessi. Non a caso la dottrina ha sottolineato in argomento che l'operatività delle nostre banche potrà essere vincolata esclusivamente da quei parametri oggettivi che il modello di vigilanza prudenziale ha imposto all'intero sistema bancario (7).

(1) Cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali...*, cit. pp. 187-188; concorda nel ritenere che il testo unico abbia potenziato il potere di direttiva della Banca d'Italia ROVINI, *Gli statuti delle casse di credito cooperativo: prime riflessioni alla luce del d.lgs. 481/92*, in AA.VV., *Casse di credito cooperativo e riforma della legislazione bancaria*, Siena, 1993, p. 133.

(2) Cfr. sul punto la *Relazione* al testo unico ove si precisa che “la nuova disciplina è volta a porre le casse di credito cooperativo in condizioni di tendenziale parità con le altre banche”. Concorda con le argomentazioni sostenute nel testo PELLEGRINI, *Commento sub art. 35 t. u.*, in AA. VV., *Commentario al testo unico...*, cit. p. 197.

(3) Cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali...*, cit. p. 189

(4) Cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali...*, cit. p. 188.

(5) Cfr. CASTIELLO, *La riforma della legge bancaria, profili pubblicistici*, cit. p. 126 ss, il quale significativamente a proposito dello statuto tipo approvato nel 1986 parla di “valutazione positiva” manifestata dalla Banca d'Italia sul progetto da essa concordato con la Federazione italiana della Casse rurali ed artigiane.

(6) Cfr. *contra* DE LILLO, *Commento sub artt. 28-37 t.u.*, in AA.VV., *Disciplina delle banche...*, cit. p. 114, che ritiene i poteri della Banca d'Italia “più ampi di quelli che l'art. 56 t.u. prevede in relazione agli statuti delle altre banche”.

(7) Cfr. CESARINI, *Le potenzialità della parificazione*, relazione tenuta all'XI convegno nazionale delle casse rurali, in “Credito e cooperazione”, 1993, n. 11, p. 34 ss.; in senso conforme BELLI, *La riforma della legge bancaria e le casse di credito cooperativo: qualche prima osservazione sparsa*, in “Cooperaz. cred.”, 1993, p. 149 ss.

Se ne deduce che resta ferma la possibilità per le banche di credito cooperativo di dar spazio a forme di autonomia statutaria *in subiecta materia*. Ci si riferisce all'ipotesi in cui la normativa riguardante le attività da svolgere venga arricchita con la previsione delle particolari operazioni in passato disciplinate dalle disposizioni degli artt. 17 e 18 dell'abrogato testo unico del 1937. A differenza di quanto statuito da quest'ultimo, l'estensione della sfera d'intervento dei nostri intermediari, in una logica di maggiore trasparenza, non avverrà più tramite il meccanismo autorizzatorio del "caso per caso", ma a seguito di preventiva verifica (da parte della Banca d'Italia) della compatibilità di ulteriori specie d'attività con la complessiva situazione strutturale ed economico – patrimoniale del soggetto finanziario.

Sotto altro profilo, va sottolineato come il legislatore, pur estendendo nelle modalità sopra indicate l'operatività delle istituzioni creditizie in esame, non ha trascurato di evidenziarne la specificità cooperativa: l'art. 35, co. 1, t.u. prevede, infatti, che il credito deve essere esercitato "prevalentemente a favore dei soci".

Dalla formulazione letterale di tale norma sembra potersi inequivocabilmente dedurre che ai soci sia riservato, nel confronto con i terzi potenziali destinatari dell'attività bancaria, almeno il 51% dell'ammontare complessivo di quest'ultima. Il dibattito dottrinale, tendente a chiarire sul piano interpretativo la reale portata della disposizione sopramenzionata, si è incentrato sull'identificazione del criterio sotteso al termine "prevalentemente" (se quantitativo, rapportato al volume del credito, o meramente qualitativo, collegato al numero dei clienti), nonché sulla ricerca dell'aggregato di riferimento (1). Un contributo decisivo sul punto è venuto dalla normativa secondaria emanata dalla Banca d'Italia, nella quale si prevede che il principio della prevalenza "è rispettato quando più del 50% delle attività di rischio è destinato a soci o ad attività a ponderazione zero" (2). Le scelte della banca a favore dei soci riguardano, dunque, non soltanto la concessione di finanziamenti, ma anche le operazioni attive non rischiose che preservano la stabilità della banca; intento legislativo è quello di favorire "sia il socio imprenditore, al quale viene assicurato un accesso privilegiato al credito, sia il socio depositante, i cui diritti sono tutelati da un attivo bancario meno rischioso" (3).

Si individua una delicata problematica connessa alla tendenza a trasformare in soci i clienti della banca di credito cooperativo, sì da "non vincolare le scelte di mercato e di

(1) Cfr. per tutti AA.VV., *Il credito ai soci delle banche di credito cooperativo: contenuto normativo e potenziale di innovazione dell'art. 35, co 1. Un confronto di opinioni all'Università di Roma-Tor Vergata*, in Cooperaz. cred., 1994, p. 71 ss., con interventi di AZZI, COSTI, PAGANETTO, CESARINI, LAMANDA, CASELLA ed altri.

(2) Vedi *Istruzioni di vigilanza*, Cap. LVIII, sez. III, par. 1.

Non è da escludere che la normativa secondaria rifletta una volontà delle autorità di settore volta ad evitare forme di eccessivo allargamento della base sociale; cui inevitabilmente le banche di credito cooperativo sarebbero andate incontro ove, per far fronte a richieste di impiego da parte di terzi, l'osservanza della prescrizione legislativa richiamata nel testo si fosse tradotta in una politica di indiscriminata ammissione di nuovi soci (politica favorita dalla variabilità del capitale, tipica delle società cooperative). Evidentemente in una fase di transizione degli appartenenti alla categoria, come può ritenersi quella presente, frequenti mutamenti della compagine sociale finiscono con l'essere reputati nocivi per la stabilità degli enti creditizi in questione.

Sotto altro profilo, l'espresso riferimento "ad attività a ponderazione zero" deve ritenersi correlato alla consapevolezza (dell'autorità di vigilanza) che molte casse rurali investono in titoli di Stato gran parte delle proprie disponibilità.

(3) Cfr. ROMA, *I rapporti con i soci nelle banche di credito cooperativo*, in "Banche e banchieri", 1995, n.1, p. 16.

portafoglio” di quest’ultima (1). A fronte di tale realtà, non va sottaciuto il rischio ipotizzabile nel caso in cui la banca, allo scopo di un pronto adeguamento della compagine sociale all’ampliamento della propria operatività, finisca col facilitare immissioni indiscriminate di soci; ciò evidentemente snaturerebbe l’originaria matrice ideologica che tradizionalmente ha qualificato la categoria (2) e darebbe luogo a concessioni di credito effettuate “anche al di là della meritevolezza, accentuando un fenomeno che ha caratterizzato negli ultimi tempi le banche italiane” (3).

La norma dell’art. 35, co. 1, nel richiamare espressamente il vincolo della *gestione di servizio*, comporta un’implicita valorizzazione del localismo, cui il testo unico riconosce determinante rilievo nell’ambito degli elementi che caratterizzano in senso cooperativo le nostre banche. Decisiva, al riguardo, la correlazione tra la statuizione in esame ed il disposto dell’art. 34, co. 2, t.u. nel quale si esclude che possano acquisire la qualità di soci i soggetti che non risiedono o operano con carattere di continuità nel territorio di competenza della banca. Viene confermata, dunque, la particolare funzione di indirizzo dell’attività creditizia alla promozione ed allo sviluppo economico zonale, che storicamente ha individuato uno degli aspetti essenziali della mutualità cooperativa in campo bancario (4); viene accentuato il ruolo delle banche di credito cooperativo come operatori finanziari inseriti solitamente in aree economiche marginali, al cui recupero e sviluppo orientano le loro capacità imprenditoriali (5).

Significativa deve, poi, ritenersi la circostanza che in sede di normazione secondaria l’Organo di vigilanza abbia rafforzato il vincolo di territorialità, prevedendo che negli statuti delle banche di credito cooperativo “le attività di rischio non destinate ai soci sono assunte nei confronti di soggetti che sono comunque residenti o operanti nella zona di competenza territoriale”; laddove al di fuori di quest’ultima può essere assunta solo una “quota non superiore al 5% del totale delle attività di rischio” (6). Si enfatizzano, dunque, i profili dell’operatività bancaria che, più di altri, consentono di preservare la finalità mutualistica propria delle cooperative di credito; traspare il convincimento che il localismo connota di concretezza l’essenza specifica delle nostre istituzioni, configurandosi strumentale al mantenimento di una tipicità che affonda le proprie radici nel sistema della legge.

D’altra parte, conferma la caratterizzazione cooperativa delle nostre banche anche la disposizione che prevede l’obbligo di destinare “una quota degli utili netti annuali... ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione” (art. 37, co. 2), obbligo cui si è fatto cenno in precedenza (7). Non a caso la dottrina, valutando tale indicazione normativa, ha sottolineato come la stessa determini l’apertura dei nostri intermediari al finanziamento dell’intero movimento cooperativo, dando vita a forme di *solidarietà mutualistica* che consolidano la loro specificità (8). Possono considerarsi venute meno

(1) Cfr. CESARINI, intervento all’incontro di studio tenuto presso l’Università di Roma Tor Vergata, cit., p. 76; MORERA, *Casse di credito cooperativo: banche senza banchieri?*, in “Riv. coop.”, 1993, p. 66 ss. Vedi *supra* nota n. 3 di p. 39.

(2) Cfr. CAPRIGLIONE, *Considerazioni su alcune disposizioni dello schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva Cee n. 89/646*, cit.

(3) Cfr. CESARINI, op.ult. cit., p. 75.

(4) Cfr. TRIOLO, *La funzione delle casse rurali e artigiane nella dinamica dello sviluppo socio-economico*, cit.; VERRUCOLI, *La cassa rurale quale strumento di mutualità cooperativa*, relazione al convegno regionale delle casse rurali del Trentino-Alto Adige, Levico, 1984.

(5) Cfr. CAPRIGLIONE, *Il carattere comunale delle casse rurali...*, cit., p. 210.

(6) Cfr. *Istruzioni di vigilanza*, Cap. LVIII, Sez. III, par. 2.

(7) Vedi *supra* paragrafi nn. 7 e 9.

(8) Cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali...*, cit. p. 181.

le perplessità da me rappresentate, in epoca anteriore alla emanazione del testo unico bancario, allorché richiamandomi alla necessità di una comune e chiara conoscenza del “livello essenziale” della mutualità, mi interrogavo sulla possibilità di ritenere avviate verso il tramonto le società cooperative di credito (1).

Da ultimo, è opportuno far cenno a taluni rilievi critici che, su un piano generale, sono stati mossi ai risultati dell’azione legislativa. Vengono in considerazione, da un canto, il senso di incertezza che sembrerebbe “trasparire” dalla normativa, dall’altro i dubbi di incostituzionalità sollevati in sede esegetica.

Più in particolare, elementi di incertezza sono stati individuati con riferimento alla circostanza che nel testo normativo dianzi esaminato rifluisce il “ripensamento critico operato dalla dottrina sul concetto di mutualità e sulla funzione cui assolve la cooperativa nell’ambito di un sistema economico” di mercato (2); laddove dubbi di “carattere costituzionale” sono stati rappresentati con riguardo al “potere della Banca d’Italia” di determinare i criteri cui gli statuti delle banche di credito cooperativo debbono uniformare la normativa riguardante la loro attività (3).

Entrambi i rilievi sopramenzionati appaiono superabili nel riferimento ora alle modalità in cui si è svolto il processo evolutivo delle banche di credito cooperativo, ora alla portata comunemente ascritta al disposto dell’art. 47 cost. (che va posto a base di ogni interpretazione volta ad accertare la rispondenza o meno al dettato costituzionale delle norme in materia bancaria). In ordine al primo aspetto d’indagine, basterà aver presente quanto si è detto, nei precedenti paragrafi, con riguardo alla difficoltà di conciliare l’anima bancaria con quella mutualistica, quale dato caratterizzante della storia delle casse rurali. Sicché, le lamentate incertezze devono considerarsi naturale conseguenza di un assestamento della normativa, che solo con l’emanazione del d. lgs. n. 385 del 1993 sembra avviato a compiuta definizione; non è dato ravvisare, quindi, alcuna forma di incoerenza sistemica che possa riflettersi negativamente sull’essenza e sulle prospettive funzionali delle banche cooperative di credito. Con riguardo, poi, alla legittimità costituzionale dei poteri della Banca d’Italia ex art. 35, co. 2, t. u., va ricordato che il governo del settore bancario – dedotto dal rapporto risparmio-credito preso in considerazione nell’art. 47 cost. – ricomprende ogni attività amministrativa “esercitata nei confronti dei soggetti appartenenti all’ordinamento del credito” (4), salvo beninteso il rispetto del principio di legalità (5). Ciò consente di escludere ai poteri *de quibus* carattere derogatorio dei “confini della cooperazione costituzionalmente protetta”, come viene sostenuto nella tesi che non condivido; la loro parametrizzazione su un puntuale riferimento alla normativa costituzionale induce a non esorcizzarne la funzione, in nome della tutela di valori che ove si storicizzano all’interno dell’ordinamento bancario devono inevitabilmente essere sottoposti alle regole che disciplinano i suoi appartenenti.

(1) Cfr. CAPRIGLIONE, *Verso il tramonto della società cooperativa di credito?*, in Foro it., 1990, III, c. 347.

(2) Cfr. PELLEGRINI, *Commento sub art. 35 t.u.*, in AA.VV., *Commentario al testo unico...*, cit. p.196, ove si richiamano gli studi che evidenziano l’esigenza d’integrazione del sistema cooperativo in quello capitalistico, tra i quali in particolare rilevano le analisi di VENDITTI, *La cooperativa come impresa nei progetti di riforma*, in Dir. giur., 1982, p. 813 ss.; COTTINO, *Diritto commerciale*, vol. I, tomo, II, Padova, 1987, p.24 ss.; BASSI, *Delle imprese cooperative cooperative e delle mutue assicuratrici*, cit. p. 137 ss.

(3) Cfr. PRESTI, *Dalle casse rurali e artigiane...*, cit. p. 175 ss.

(4) Cfr. MERUSI, *Commento sub art. 47 cost.*, in AA.VV., *Codice commentato della banca*, cit., tomo I, p. 30.

(5) Cfr. PORZIO, *Autonomia ed eteronomia nella gestione dell’impresa bancaria*, in Atti del convegno su “Il sistema creditizio italiano tra autonomia e autorità nella prospettiva del mercato unico europeo”, Perugia, 1989.

11. Le banche di credito cooperativo in una prospettiva di sviluppo

Nel valutare le prospettive di futuro sviluppo delle banche di credito cooperativo non potrà prescindere dal considerare le indicazioni, di recente rappresentate in sede tecnica, riguardanti la qualità del credito e le modalità di riorganizzazione del sistema finanziario. Ci si riferisce, in particolare, all'ampliamento delle fonti di ricavo, nonché all'incidenza dei costi operativi, dai quali dipende il superamento della diminuita redditività del sistema e, dunque, l'adeguato posizionamento degli appartenenti al settore in un contesto di crescente concorrenza (1).

L'aumento della produttività, necessario per sostenere la gara competitiva ed utilizzare appieno le opportunità consentite dal mercato, come è stato autorevolmente sottolineato, "è legato alla capacità delle banche di offrire una più ampia gamma di servizi" (2); donde la particolare attenzione che dovrà essere rivolta al conseguimento di forme operative che soddisfino le molteplici richieste di una clientela, sempre più esigente. Ciò implica un mutamento di fondo nelle relazioni tra quest'ultima e le banche, le quali non potranno più circoscrivere la loro attività alla funzione originaria di prestito, dovendo fornire ora anche operazioni di altro genere, quali la copertura dei rischi, l'assistenza e la consulenza.

È evidente come tale realtà sia destinata a modificare il ruolo delle banche. Queste, per un verso, dovranno aprirsi al mercato con strumenti finanziari rispondenti "alla possibilità di meglio governare la diversificazione dei portafogli delle famiglie", per altro dovranno ricercare elevati gradi di *expertise*, in primo luogo promuovendo "le necessarie professionalità tra il personale" (3). Viene meno la possibilità per le banche di credito cooperativo di fruire, come per il passato, di una posizione di "nicchia", sostanzialmente al riparo dai pericoli di una concorrenza che talora comprime fino ad escludere dal mercato; anche a livello di singola unità, diventa sempre più pressante il problema di rinnovarsi, acquisendo tutto quanto occorra "per aderire, a condizioni economiche, ai mercati organizzati... ad alto contenuto tecnologico... indispensabili per fare banca in questi anni" (4).

Sotto altro profilo, rileva quanto viene evidenziato dall'analisi economica nella ricerca dei fattori che, in prospettiva, possono condizionare lo sviluppo dei soggetti bancari. L'attenzione è rivolta essenzialmente a due tipologie di eventi che si presentano in grado di alterare gli equilibri di mercato: a) la gestione dei rischi finanziari (*risk management*); b) la ristrutturazione dei processi (per tali intendendo soprattutto i sistemi informativi che consentano il reale governo dell'operatività) (5). Con riferimento ad entrambe si individua la necessità di conseguire ampie dimensioni aziendali, sì da assicurare professionalità manageriali ed adeguato *software* gestionale. Ciò, con riguardo alle banche di credito cooperativo, dovrà tradursi nella ricerca di soluzioni tecnico giuridiche nelle quali trovino com-

(1) Cfr. *Relazione della Banca d'Italia per l'anno 1994, Considerazioni finali*, bozze di stampa, p. 30.

(2) Cfr. FAZIO, *Funzioni delle banche e sviluppo dei servizi*, relazione tenuta all'assemblea ordinaria dell'A.B.I., giugno 1995, p. 8 del dattil.

(3) Cfr. FAZIO, op. ult. cit., pp. 9-10 del dattil.

(4) Cfr. CESARINI, *Le potenzialità della parificazione*, relazione tenuta al "XI convegno nazionale delle casse rurali ed artigiane", sintesi pubbl. in "Credito e cooperazione", 1993, n. 11, p. 36.

(5) Cfr. per tutti SAUNDERS A., *Financial Institutions Management*, IRWIN, Illinois, 1994, p. 73 ss.

pendio la realizzazione di forme accentrate di *risk management* e la distribuzione a livello locale dei prodotti finanziari.

Si è in presenza, quindi, di una problematica concernente essenzialmente il momento funzionale – organizzativo, e non anche gli assetti proprietari, delle nostre istituzioni. Diviene indispensabile, infatti, far coesistere gestioni moderne con la tradizionale impostazione “zonale” delle banche in esame; si dovrebbe addivenire ad un modello nel quale viene contestualmente valorizzata la conoscenza del mercato e quella delle esigenze di una particolare clientela, legata al territorio ma non per questo poco attenta o disinteressata alle innovazioni finanziarie.

L'esigenza di rinnovamento appare ancora più pressante al fine di prevenire le conseguenze negative della nuova logica concorrenziale affermata dal testo unico bancario. Quest'ultima, infatti, potrebbe aprire la strada a processi di espansione e selezione destinati a concludersi ora con tentativi di aggressione posti in essere da enti creditizi appartenenti a categorie diverse, ora con “episodi di *cannibalismo* fra casse, estranei alla loro tradizione e alla loro cultura” (1). Sicché, l'individuazione di una nuova formula organizzativa – che consenta di frapporre adeguate barriere alla minaccia di aggressioni provenienti dall'esterno e di evitare il pericolo di squilibri all'interno del movimento – assurge a presupposto di ogni progetto di crescita degli intermediari in discorso.

È in tale contesto che deve venire in considerazione il ruolo svolto dagli organismi di categoria. Già in passato ho avuto modo di sottolineare l'importanza che, a fini di sviluppo, assume “l'aggregazione di gruppo tra casse rurali ed istituto centrale di categoria”, tenuto conto della possibilità propria di quest'ultima di “competere adeguatamente con le altre banche di livello nazionale, coordinando la sua azione all'obiettivo di crescita degli enti creditizi che ad essa fanno capo” (2). Tale considerazione denota peculiare significato nel presente momento storico: il ricorso ad una formula organizzativa siffatta può, fondatamente, ritenersi ora strumentale ad una stabile permanenza delle nostre banche sul mercato e non più una mera alternativa al loro modo d'essere (3).

Alla luce di ciò, ho espresso in altra occasione sorpresa per il mancato riconoscimento legislativo della funzione aggregatrice ascrivibile alle strutture federative (nei loro diversi livelli) ed all'istituto centrale di categoria (4); laddove la prevalente dottrina non aveva mancato di prospettare la necessità di un'apposita previsione normativa in tal senso,

(1) Cfr. AZZI, *Aspetti operativi ed equilibrio concorrenziale delle banche di credito cooperativo - casse rurali ed artigiane nel quadro della riforma bancaria...*, cit. parag. 2.2.

(2) Cfr. CAPRIGLIONE, *Imprenditorialità bancaria e cooperazione di credito*, cit. p. 559 ss.

(3) Cfr. GHEZZI, *Imprenditorialità aggregante*, relazione al XI “Convegno nazionale delle casse rurali”, sintesi pubbl. in “Credito e cooperazione”, 1993, n. 11, p. 74.

(4) Cfr. CAPRIGLIONE, *Considerazioni su alcune disposizioni dello schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva Cee n. 89/646*, cit.

Un significativo riconoscimento al ruolo ed alla funzione degli organismi federativi si sono avuti, peraltro, a livello di normazione secondaria ove si dispone che “le banche che adottano uno statuto conforme a quello predisposto dalla categoria possono sottoporre direttamente all'assemblea dei soci il nuovo testo, senza che sia necessario ottenere il preventivo benestare della Banca d'Italia”, cfr. Banca d'Italia, Bollettino di vigilanza n. 12 del 1994.

Sono noti, d'altra parte, i risultati positivi di alcune iniziative realizzate nell'ambito e con l'ausilio degli organismi federativi. Basti pensare, tra l'altro, al *Fondo di garanzia* delle casse rurali ed artigiane che, anticipando le previsioni normative contenute nella direttiva n. 94/19 Cee, fin dal 1978, ha attuato uno schema interventistico per l'assicurazione dei depositi nei casi di dissesti bancari; cfr. BOCCUZZI, *Il sistema di garanzia dei depositi*, in AA.VV., *La nuova legge bancaria*, a cura di Castaldi e Ferro Luzzi, in corso di stampa, p. 819 e ss.

all'uopo enfatizzando l'opportunità di imporre in detta sede un obbligo di adesione ai medesimi da parte di tutti i soggetti della categoria (1).

La mancanza di una specifica disposizione di legge destinata a valorizzare il ruolo degli organismi associativi di categoria non sminuisce, tuttavia, l'importanza di taluni risultati che evidenziano la possibilità di forme di sviluppo "in comune", realizzate grazie all'iniziativa di tali organismi.

Ci si riferisce, in particolare, alla recente istituzione della ICCREA Holding s.p.a. (originata mediante scorporo dall'istituto centrale dell'azienda bancaria ICCREA s.p.a.) partecipata, per la quasi totalità, dagli appartenenti alla categoria. Suo scopo sociale è quello di "rendere più completa, intensa ed efficace l'attività delle casse rurali ed artigiane/banche di credito cooperativo" (art. 2 statuto). A tal fine essa sostiene e potenzia l'azione di queste ultime, tra l'altro, previa assunzione, coordinamento e gestione di "partecipazioni in società esercenti attività bancaria, finanziaria e strumentale all'attività delle società e dei soci" (art. 3 statuto), partecipazioni che si aggiungono al possesso della quasi totalità del capitale della ICCREA banca s.p.a. (2).

È evidente come sia stata, in tal modo, costruita una composita aggregazione di gruppo che dovrebbe riuscire a contemperare esigenze diverse, quali l'offerta di una variegata (e sofisticata) gamma di servizi finanziari nel presente ed, in prospettiva, un'ottimale gestione centralizzata dei rischi, non disgiunte dalla possibilità di consentire la continuazione di rapporti privilegiati con le economie locali (sapendo bene interpretare le esigenze del territorio, facendo mutualità e, dunque, mantenendo l'essenza cooperativa) (3).

Non ci si nasconde che, in un'angolazione strettamente giuridica, potrebbe a rigore ravvisarsi nella fattispecie la presenza di un potenziale conflitto d'interessi. Ciò ove si consideri che molte banche di credito cooperativo, oltre a partecipare al capitale della ICCREA Holding, detengono quote azionarie in talune società operative da quest'ultima controllata. Pertanto, è auspicabile che, in futuro, si addivenga ad una risistemazione degli assetti partecipativi, in modo da eliminare gli inconvenienti che si ricollegano alla situazione sopradescritta.

Sotto altro profilo, potrebbe ritenersi ultronea la presenza degli organismi federativi nella relazione "banche di credito cooperativo – ICCREA Holding", configurandosi ottimale un più immediato e diretto rapporto tra le istituzioni creditizie in parola e la holding. Perplexità in tal senso non appaiono giustificate in quanto la funzione cui *in subiecta materia* adempie l'associazionismo di categoria deve considerarsi ineludibile: è per il suo tramite, infatti, che gli interessi collettivi degli enti che ad esso fanno capo trovano adeguata espressione in un contesto che rende armonizzabili le istanze al rinnovamento e la conservazione dell'identità cooperativa.

Naturalmente, il discorso delle prospettive di futuro sviluppo delle banche di credito cooperativo si completa avendo riguardo anche alle esigenze di patrimonializzazione del-

(1) Cfr. GATTI, *La riforma del testo unico delle casse rurali ed artigiane nel quadro della modifica della disciplina della cooperazione di credito*, cit. p. 537 ss.; LEO, *L'ordinamento delle casse rurali: problemi attuali*, in "Jus", 1988, p. 69; LAVIA, *Cooperazione, casse rurali ed artigiane e modifiche al testo unico*, in "Cooperazione di credito", 1988, p. 183 ss.; BUONOCORE, *Società cooperative*, II) Cooperative speciali, in Enc. Giur. Treccani, vol. XXIX, p. 10.

(2) Per una valutazione complessiva degli obiettivi che si sono voluti perseguire con la costituzione della ICCREA Holding s.p.a., cfr. AZZI, *Una Holding per l'efficienza e la solidarietà*, Roma, 1995, *passim* ma in particolare p. 39 ss.

(3) Cfr. sul punto CAVALIERI, *Soluzione network*, relazione tenuta al "XI convegno nazionale delle casse rurali", cit., sintesi pubbl. in "Credito e cooperazione", 1993, n. 11, p. 64.

le stesse. Pur dovendo riconoscersi che la realizzazione della ICCREA Holding, comportando la possibilità di una buona gestione dei rischi, appare destinata a ridurre dette esigenze (attesa la funzione di garanzia cui adempie il capitale), non va sottovalutata la ricerca di soluzioni d'altro genere nel reperimento di fondi propri da parte dei nostri intermediari. In particolare, mi sembrano rispondenti allo scopo l'allargamento della base sociale e l'elevazione dell'entità delle singole quote partecipative; donde l'ulteriore problema della sostenibilità di un rapporto (di lungo periodo) con i soci-investitori, cui le banche dovranno assicurare un'equa remunerazione del capitale.

12. Conclusioni

Con l'emanazione del testo unico bancario è stata fatta chiarezza su numerosi aspetti della problematica giuridica riguardante le banche cooperative. Il legislatore ha, infatti, ridisegnato la disciplina speciale alle stesse applicabile, coordinandone i criteri base con le previsioni generali in materia e tenendo conto delle tendenze evolutive nel tempo evidenziate dagli appartenenti alle categorie nelle quali tradizionalmente sono state inquadrare le istituzioni creditizie di cui trattasi.

Il dettato normativo, complessivamente coerente sotto il profilo formale, denota tuttavia una certa discontinuità sul piano delle concretezze. Come si evince dalla considerazioni che precedono, la regolamentazione delle banche popolari, riconfermando l'inquadramento di queste ultime in ambito cooperativo appare poco aderente alla realtà che oggi esse presentano. Da qui la caduta di tono che è dato riscontrare nella ricostruzione legislativa di tali figure; essa segna quasi un'attenuazione di rigore, certamente non giustificabile sulla base di motivazioni poco convincenti a fondamento delle quali è la finalità di utilizzare il modello cooperativo nella sua astratta configurazione e per scopi diversi da quelli ad esso originariamente ascritti.

Sotteso a tale orientamento, come si è avuto modo di dimostrare, è forse il tacito intento di riconoscere al *management* direzionale di siffatte banche *poteri* che ad esso spetterebbero per aver contribuito alla formazione delle consistenze patrimoniali, avvenuta in via di autofinanziamento e, dunque, per merito del gruppo di comando. Anche un'argomentazione del genere non può essere accettata. Non si tiene conto in essa che nelle cooperative di credito il criterio distributivo degli utili certamente ha giocato a favore di una facile capitalizzazione; per non dire, poi, delle possibilità di patrimonializzazione rivenienti dal principio della "porta aperta", proprio delle società a capitale variabile.

Naturalmente, l'aver sottolineato l'anomalo inquadramento delle banche popolari in ambito cooperativo non implica disconoscimento dell'apporto da queste dato alla crescita complessiva del nostro sistema finanziario; tanto meno si è inteso esprimere apprezzamento di sorta sulla loro capacità operativa, in taluni casi di livello ottimale. Quel che, invece, emerge dalla mia indagine è l'esigenza di porre fine all'"equivoco" che, tuttora, si evidenzia nella configurazione giuridica degli enti creditizi in parola, essendo in essi ormai andati del tutto smarriti i caratteri mutualistici. Occasione propizia per un intervento legislativo in materia è offerta dalla prevista revisione del testo unico bancario; si realizzerebbe un obiettivo che è già nella logica del decreto lgs. n. 385 del 1993, come indicano le disposizioni di quest'ultimo relative alla trasformabilità delle banche popolari in società per azioni.

Di ben altro tenore appare la normativa riguardante le banche di credito cooperativo. In questa l'intento riformatore, preordinato al pieno rispetto dell'esistente, si configura strettamente ancorato all'*essenza mutualistica* di dette istituzioni, rispettandone quindi la storia, la cultura e l'esperienza.

Conseguentemente non si pongono problemi sul piano della coerenza sistemica con i generali criteri ordinatori delle società cooperative. Ciò non esclude di ricercare nelle giuste direzioni adeguate soluzioni alla difficile conciliabilità tra specialità cooperativa e caratterizzazione bancaria. Il testo unico ha fornito lo strumentario giuridico per ammodernare la struttura e l'operatività di tali intermediari e, dunque, per consentire ad essi di incamminarsi in sicurezza sulla strada dello sviluppo. Significativi passi sono stati già compiuti, avendo ben compreso gli appartenenti alla categoria che solo con la realizzazio-

ne di un progetto di *aggregazione interna* diviene concreto e perseguibile un obiettivo di crescita che non si accompagna a pericolose forme di snaturamento tipologico.

L'apertura delle frontiere di una bancariera nuova, per certi versi più profittevole, non deve infatti far dimenticare che l'esercizio dell'attività finanziaria non è esente da rischi, la cui gestione richiede esperienze e livelli di professionalità spesso non rinvenibili negli enti in parola. A ciò aggiungasi l'abbandono di posizioni di "nicchia", nelle quali storicamente essi hanno trovato spazio, sottraendosi alle intemperie di una concorrenza che finisce col sacrificare chi ha capacità imprenditoriali inferiori a quelle degli altri partecipanti alla gara competitiva.

È evidente come, in siffatto quadro di non facile movimentazione, soltanto il riferimento ad una "logica d'insieme" darà la possibilità di rinvenire soluzioni ottimali ai numerosi e complessi problemi posti dalla realtà economico finanziaria... ma di essa il testo unico non fa espressa menzione, anche se ne sottende la presenza in ogni aspetto della normativa.

QUADERNI PUBBLICATI

- n. 1 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Evoluzione tecnica e disciplina giuridica dell'intermediazione finanziaria*, ottobre 1985 (esaurito).
- n. 2 — FRANCESCO CARBONETTI, *Moneta*, dicembre 1985.
- n. 3 — PIETRO DE VECCHIS, *L'istituto di emissione*, febbraio 1986 (esaurito).
- n. 4 — GIUSEPPE CARRIERO, *Governo del credito e Regioni a statuto speciale: il quadro istituzionale*, aprile 1986.
- n. 5 — GIORGIO OPPO, *Una svolta dei titoli di massa (il progetto Monte Titoli)*, aprile 1986.
- n. 6 — LUIGI DESIDERIO, *Le norme di recepimento della Direttiva comunitaria n. 780/77 in materia creditizia*, maggio 1986 (esaurito).
- n. 7 — GIORGIO SANGIORGIO - FRANCESCO CAPRIGLIONE, *La legge bancaria: evoluzione normativa e orientamenti esegetici*, giugno 1986.
- n. 8 — VINCENZO MEZZACAPO, *L'attività bancaria nell'ambito dei movimenti di capitali nella CEE*, giugno 1986 (esaurito).
- n. 9 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Le gestioni bancarie di patrimoni mobiliari*, luglio 1986.
- n. 10 — FRANCESCO CARBONETTI, *I cinquant'anni della legge bancaria*, settembre 1986.
- n. 11 — *La legge bancaria*, ottobre 1986.
- n. 12 — CARMINE LAMANDA, *L'evoluzione della disciplina del controllo sul sistema creditizio dalla legge bancaria ad oggi*, dicembre 1986 (esaurito).
- n. 13 — GIOVANNI IMPERATRICE, *L'accertamento dell'illecito amministrativo nel diritto valutario e nel diritto tributario*, marzo 1987.
- n. 14 — GIORGIO SANGIORGIO, *Profilo istituzionale della disciplina pubblicistica del credito*, maggio 1987.
- n. 15 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, (a cura di) *La disciplina comunitaria del credito al consumo*, luglio 1987.
- n. 16 — CARLO TAGLIENTI, *Il credito documentario: nozione, fondamento, problematica*, settembre 1987.
- n. 17 — PIETRO DE VECCHIS, *Aspetti legali delle crisi bancarie in Italia*, gennaio 1988.
- n. 18 — VINCENZO MEZZACAPO, *Il mercato secondario organizzato dei titoli emessi o garantiti dallo Stato*, agosto 1988.
- n. 19 — FRANCESCO CARBONETTI, *Il controllo della Banca d'Italia sulle emissioni di titoli atipici*, ottobre 1988.
- n. 20 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Le polizze di credito commerciale*, dicembre 1988.
- n. 21 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *La responsabilità penale del banchiere: evoluzione giurisprudenziale e prospettive di riforma*, dicembre 1989 (esaurito).
- n. 22 — MARCELLO CONDEMI, *Le sanzioni amministrative bancarie e la giurisprudenza della Corte d'Appello di Roma*, aprile 1991.
- n. 23 — MARCO MANCINI - MARINO PERASSI, *I trasferimenti elettronici di fondi*, maggio 1991.
- n. 24 — ENRICO GALANTI, *La crisi degli enti creditizi nella giurisprudenza: la liquidazione coatta amministrativa*, giugno 1991.
- n. 25 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Note introduttive alla disciplina delle s.i.m. e dell'organizzazione dei mercati finanziari*, giugno 1991.
- n. 26 — AA.VV., *La ristrutturazione della banca pubblica e la disciplina del gruppo creditizio*, gennaio 1992.

- n. 27 — GIORGIO SANGIORGIO, *Le Autorità creditizie e i loro poteri*, marzo 1992.
- n. 28 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Il recepimento della seconda direttiva Cee in materia bancaria. Prime riflessioni*, febbraio 1993.
- n. 29 — *Il Sistema dei pagamenti. Atti del Convegno giuridico* (Perugia - S.A.Di.Ba., 23-24 ottobre 1992), settembre 1993.
- n. 30 — OLINA CAPOLINO, *L'amministrazione straordinaria delle banche nella giurisprudenza*, ottobre 1993.
- n. 31 — P. FERRO-LUZZI - P. G. MARCHETTI, *Riflessioni sul gruppo creditizio*, dicembre 1993.
- n. 32 — *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, marzo 1994.
- n. 33 — *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. The 1993 Banking Law*, marzo 1994.
- n. 34 — GIUSEPPE CARRIERO, *Struttura ed obiettivi della legge sui fondi immobiliari chiusi*, novembre 1994.
- n. 35 — LUCIO CERENZA, *Profilo giuridico del sistema dei pagamenti in Italia*, febbraio 1995.
- n. 36 — GIOVANNI CASTALDI, *Il riassetto della disciplina bancaria: principali aspetti innovativi*, marzo 1995.
- n. 37 — VINCENZO PONTOLILLO, *L'evoluzione della disciplina dell'attività di emissione di valori mobiliari*, giugno 1995.
- n. 38 — O. CAPOLINO - G. CARRIERO - P. DE VECCHIS - M. PERASSI, *Contributi allo studio del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, dicembre 1995.
- n. 39 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Cooperazione di credito e Testo Unico bancario*, dicembre 1995.

*Finito di stampare
nel mese di gennaio 1996
presso il Centro Stampa
della Banca d'Italia in Roma.*