

BANCA D'ITALIA

Temi di discussione

del Servizio Studi

**La proprietà cooperativa:
teoria, storia e il caso delle banche popolari**

di R. De Bonis, B. Manzone e S. Trento



Numero 238 - Dicembre 1994

BANCA D'ITALIA

Temi di discussione

del Servizio Studi

**La proprietà cooperativa:
teoria, storia e il caso delle banche popolari**

di R. De Bonis, B. Manzone e S. Trento

Numero 238 - Dicembre 1994

La serie "Temi di discussione" intende promuovere la circolazione, in versione provvisoria, di lavori prodotti all'interno della Banca d'Italia o presentati da economisti esterni nel corso di seminari presso l'Istituto, al fine di suscitare commenti critici e suggerimenti.

I lavori pubblicati nella serie riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Istituto.

Il lavoro fa parte del progetto di ricerca sul mercato della proprietà e del controllo delle imprese promosso dalla Banca d'Italia. I risultati della prima fase della ricerca sono stati raccolti nel numero speciale dei "Contributi all'analisi economica" del 1994; quelli della seconda fase sono stati discussi nel corso di un convegno svoltosi a Roma nei giorni 24-25 marzo 1994. I rapporti conclusivi presentati in quella occasione sono pubblicati dalla casa editrice Il Mulino.

**LA PROPRIETÀ COOPERATIVA:
TEORIA, STORIA E IL CASO DELLE BANCHE POPOLARI**

di Riccardo De Bonis (*), Bruno Manzone (**), e Sandro Trento (*)

Sommario

Il lavoro analizza la proprietà cooperativa, dal punto di vista della teoria economica, dell'evoluzione storica e del quadro normativo italiano. L'origine della proprietà cooperativa viene di solito spiegata ricorrendo a elementi esogeni, di tipo storico, politico o sociale. Poco sviluppata è l'analisi delle cooperative alla luce delle teorie moderne dell'impresa, in particolare della teoria che concepisce l'impresa come un insieme di mezzi materiali e immateriali sottoposti al controllo di un soggetto, l'imprenditore. La cooperativa può essere così interpretata come soluzione a due distinti problemi: la necessità che talora l'esercizio del controllo su una data combinazione di beni sia condiviso da due o più soggetti, dando luogo a un'allocazione delle risorse più efficiente rispetto all'accentramento in capo a un unico individuo; il fatto che in talune contingenze i soggetti che hanno le capacità per esercitare il controllo non dispongono delle risorse finanziarie per realizzarlo, rendendo necessaria una separazione tra proprietà e controllo.

Nella disciplina dell'attività delle cooperative in Italia vengono riconosciuti il significato sociale della cooperazione e la sua specificità rispetto alle altre forme di svolgimento dell'attività economica. D'altra parte, anche il quadro normativo conferma la prevalenza di una forma di mutualità spuria, frutto di un compromesso tra i connotati mutualistici e i principi tradizionali di profitto che muovono l'attività d'impresa nei sistemi capitalistici.

Nella parte conclusiva si esamina un esempio di proprietà cooperativa bancaria, diffuso in Italia: le banche popolari. Queste ultime presentano oggi indicatori economici migliori di quelli medi del complesso del sistema bancario. Un'analisi empirica dei rapporti tra proprietà e controllo nelle principali banche popolari segnala che il controllo è esercitato dagli amministratori e che, pur non essendo sottoposti a minacce di scalate, essi hanno dato luogo solo in poche occasioni a gestioni inefficienti.

(*) Banca d'Italia, Servizio Studi.

(**) Banca d'Italia, Servizio Normativa e affari generali di Vigilanza.

Indice

1. Introduzione	p. 7
2. L'analisi economica dell'impresa cooperativa	p. 8
2.1 Le origini dell'impresa cooperativa	p. 10
2.2 L'esperienza di Walras nel movimento cooperativo ...	p. 11
2.3 Il giudizio di Pantaleoni	p. 13
2.4 L'analisi economica dell'impresa gestita dai lavoratori	p. 15
2.5 L'economia della partecipazione di Meade	p. 20
2.6 L'approccio neoistituzionalista	p. 26
3. Le regole dell'impresa cooperativa in Italia	p. 32
3.1 La cooperativa in astratto: la Costituzione e il codice civile	p. 33
3.2 La struttura delle società cooperative	p. 38
3.2.1 Gli organi	p. 39
3.2.2 L'assemblea	p. 40
3.2.3 Gli amministratori	p. 41
3.3 La legge 31 gennaio 1992, n. 59	p. 44
3.4 La cooperativa bancaria: l'evoluzione normativa	p. 53
4. Le banche cooperative e il caso delle banche popolari in Italia	p. 59
4.1 Le origini delle banche cooperative	p. 60
4.2 Il peso delle banche cooperative in alcuni paesi ...	p. 62
4.3 Nascita ed evoluzione delle banche popolari in Italia	p. 66
4.4 Le banche popolari: proprietà, controllo e performance negli anni ottanta e novanta	p. 71
5. Alcune conclusioni	p. 90
Appendice: La "legge Basevi" e i benefici fiscali per le cooperative.....	p. 95
Riferimenti bibliografici	p. 99

1. Introduzione¹

Nei principali paesi sviluppati, la proprietà cooperativa è diffusa sia nell'attività industriale sia in quella bancaria.

La teoria economica si è soffermata sulle differenze del modo di operare di un'impresa cooperativa rispetto all'impresa capitalistica e sulle conseguenze che ne derivano per i rispettivi risultati economici. L'origine della proprietà cooperativa viene di solito spiegata ricorrendo a elementi esogeni, di tipo storico, politico o sociale. Secondo tali interpretazioni, il ruolo dell'impresa cooperativa è molteplice: favorire lo sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali attraverso una ripartizione del rischio tra più soggetti; attutire gli effetti negativi del ciclo sull'occupazione; dare vita a forme di organizzazione del lavoro alternative a quelle tradizionali.

Poco sviluppata è l'analisi delle cooperative alla luce delle teorie moderne dell'impresa, in particolare della teoria che concepisce l'impresa come un insieme di mezzi materiali e immateriali sottoposti al controllo di un soggetto, l'imprenditore. Da questo punto di vista diviene possibile interpretare il controllo cooperativo come soluzione a due distinti problemi: la necessità che talora l'esercizio del controllo su una data combinazione di beni sia condiviso in comune da due o più soggetti, dando luogo a un'allocazione

1. Una precedente versione del lavoro ha beneficiato dei commenti di Fabrizio Barca, Giorgio Carducci, Giovanni Ferri e Edwin Morley-Fletcher. Si ringrazia Fabio Farabullini per le elaborazioni dei dati riferiti alle banche popolari. Siamo grati a Cinzia Chini, a Federica Lagna e a Maria Bianca Roma per la preparazione delle tavole e il lavoro di editing. Opinioni ed errori sono da attribuire in via esclusiva agli autori e non impegnano l'Istituto d'appartenenza.

delle risorse più efficiente rispetto all'accentramento in capo a un unico individuo; il fatto che in talune contingenze i soggetti che hanno le capacità per esercitare il controllo non dispongano delle risorse finanziarie per realizzarlo, rendendo dunque necessaria una separazione tra proprietà e controllo.

L'elevata diffusione delle quote proprietarie tipica del modello cooperativo, che richiama per certi versi la public company anglosassone, rende di particolare interesse una riflessione su tale assetto societario in un momento di evoluzione degli assetti proprietari italiani e di ricerca di nuove forme di allargamento della base proprietaria delle unità produttive.

Il contributo è diviso in tre parti. La prima presenta una rassegna della letteratura economica sull'impresa cooperativa. La seconda riassume il quadro normativo che regola l'attività delle cooperative e delle banche popolari in Italia. La terza sezione è dedicata a un'analisi della performance delle banche popolari (che alla fine del 1993 detenevano il 18 per cento dei depositi bancari) e a un esame dei meccanismi di allocazione del controllo al loro interno. Alcune considerazioni di sintesi concludono il lavoro.

2. L'analisi economica dell'impresa cooperativa

Nei sistemi economici di mercato la forma più diffusa di organizzazione della produzione è basata sull'attribuzione della titolarità della proprietà dei mezzi di produzione a uno o più soggetti privati. Le decisioni relative a che cosa produrre, al come produrre e al quanto produrre spettano in ultima istanza ai proprietari del capitale.

Esistono tuttavia assetti societari in cui la titola-

rità dell'impresa spetta a un gruppo più o meno esteso di soggetti, i quali intrattengono legami (di lavoro o di consumo) con l'impresa stessa, che di solito non sono presenti nel caso del capitalista privato.

La forma cooperativa contraddistingue attività molto diverse tra loro, che a volte possiedono finalità non di lucro e sono orientate alla produzione di beni pubblici o semipubblici: tale assetto societario non preclude la possibilità di operare in settori concorrenziali.

Tra le caratteristiche tipiche di un'impresa cooperativa vi sono l'elevata diffusione delle quote societarie, il principio democratico che attribuisce un voto a ciascun socio, a prescindere dalle quote detenute, il limite alla ripartizione degli utili e il connesso obbligo di destinazione a finalità mutualistiche di parte dei proventi della gestione. La capacità di essere titolari delle quote rappresentative della società stessa è soggetta a un vincolo di gradimento da parte dei soci preesistenti e al possesso di requisiti specifici (elementi tipici delle società di persone in genere).

Al fine di individuare sotto quali condizioni la cooperativa possa fornire vantaggi rispetto a forme societarie alternative vengono riassunte di seguito alcune analisi rintracciabili nella letteratura economica. I primi tre paragrafi sono dedicati alle origini delle cooperative e alle riflessioni di Walras e di Pantaleoni. I successivi affrontano il problema della struttura organizzativa dell'impresa con riferimento ad alcuni punti di vista recenti: la letteratura sull'azienda "illirica"; l'elaborazione di Meade; una lettura della cooperativa alla luce dell'approccio neoistituzionalista.

2.1 Le origini dell'impresa cooperativa

Sin dalle origini le cooperative si sono sviluppate assumendo forme diverse che mutano al variare della finalità che i soci cooperanti si propongono. In generale si hanno cooperative di consumo, di produzione, di credito².

Le cooperative di consumatori forniscono dati beni ai soli soci o al pubblico; le cooperative di produzione (o quelle a esse assimilabili come le cooperative di servizi e di lavoro) sono costituite da lavoratori associati che impiegano e utilizzano mezzi di produzione per produrre un bene o un servizio, dei cui utili si appropriano.

Nel 1844 un gruppo di lavoratori della città inglese di Rochdale creò quella che viene considerata la prima cooperativa di consumo; essa fu concepita come strumento per ottenere fondi da destinare successivamente a scopi produttivi.

In generale le cooperative di consumo avevano lo scopo di consentire ai soci (e al pubblico) di acquistare beni a prezzi inferiori rispetto a quelli di mercato; lo status di consumatore si associava alla possibilità di acquistare quote di partecipazione. Nel Regno Unito i soci delle cooperative di consumo crebbero velocemente, portandosi da un milione nel 1891, a 5 milioni nel 1926, a 10 nel 1948, a 13 negli anni sessanta. Emerse presto il problema della diminuzione del grado di partecipazione dei singoli soci alle decisioni della cooperativa, a causa della crescita delle dimensioni aziendali e della professionalizzazione del management.

Le cooperative di produzione si svilupparono a parti-

2. Sulle cooperative di credito si rinvia alle sezioni 3 e 4.

re dagli anni venti dell'Ottocento, ispirandosi alle idee del socialista utopista Robert Owen. Rispetto alle cooperative di consumo, quelle di produzione si contrapponevano in maniera più radicale alla tipica impresa capitalistica. Nelle cooperative di produzione e di lavoro, i cooperanti sono spesso dipendenti della società stessa o comunque devono appartenere a determinate categorie professionali. Il processo di formazione delle cooperative accelerò negli anni trenta del secolo scorso, ma fu accompagnato da molti fallimenti. Dopo la metà del secolo la cooperazione si affermò soprattutto nei settori industriali ad alta intensità di lavoro, anche sfruttando i vantaggi contenuti nelle legislazioni di molti paesi. Nel Regno Unito, tra il 1862 e il 1880, furono registrate 163 nuove cooperative di produzione³.

2.2 L'esperienza di Walras nel movimento cooperativo

Nell'Ottocento la cooperativa non era sempre contrapposta in misura radicale ai modi di organizzazione tipici del capitalismo, sia sul piano teorico sia su quello empirico, pur essendo il movimento cooperativo spesso associato alle tendenze socialiste. Walras, ad esempio, considerava possibile, anche sul terreno economico, una conciliazione di socialismo e di liberalismo. Nel 1864 fondò, con Léon Say e Jules Simon, una banca cooperativa, la "Caisse d'escompte des Associations populaires de crédit, de production et de consommation. Société à responsabilité limitée". Nel 1866 assunse il ruolo di direttore della "Caisse" e pubblicò, con Say, "Le Travail", rivista del movimento cooperativo. Peraltro, la situazione finanziaria della "Caisse d'escompte" peggiorò nel 1867; nel 1869 l'istituto fu messo in liquidazione. Azionisti e amministratori citarono in tribunale Walras per ottenere il risarcimento dei danni. La

3. Cfr. Coates (1987).

vicenda fu archiviata nel 1870.

Walras dedicò alla cooperazione molti scritti⁴. La teoria della cooperazione era inquadrata nell'economia applicata, nella teoria della produzione e della ricchezza sociale; non doveva essere considerata uno strumento di riforma sociale, che doveva invece basarsi su una diversa struttura della proprietà e delle imposte. L'impresa cooperativa costituiva una forma intermedia tra la proprietà statale e quella capitalistica. L'analisi delle cooperative era assimilabile allo studio delle altre forme di impresa: agricole, industriali, commerciali, finanziarie.

Secondo Walras, il lavoratore socio di una cooperativa riceve incentivi diversi da quelli derivanti dall'ottenimento del salario di fabbrica. Nell'impresa concepita da Walras sia i lavoratori sia i capitalisti partecipano al capitale dell'azienda: il reddito prodotto dalla società viene distribuito proporzionalmente alle partecipazioni di ogni socio.

Walras sosteneva che le cooperative dovevano svilupparsi per iniziativa dei singoli, senza un diretto intervento dello Stato. Si contrapponeva così alle tesi sostenute da alcuni socialisti utopisti. In Germania, ad esempio, Lassalle aveva proposto che lo Stato erogasse un prestito destinato a sostenere le cooperative. L'unico aiuto che lo Stato doveva fornire - secondo Walras - era una riforma della legislazione; era necessario, in particolare, tutelare il diritto di associazione dei lavoratori. La creazione di una banca per il credito popolare derivò dalla polemica condotta contro le teorie del credito gratuito, ispirate al pensiero di Proudhon e alla vecchia polemica contro l'usura. Commentando le diffi-

4. Si veda in particolare Walras (1865). Per una valutazione cfr. Hébert (1988).

coltà che avevano investito il movimento cooperativo Walras concludeva che sarebbero stati raggiunti migliori risultati se la cooperazione fosse stata considerata un mezzo di risparmio invece che un principio alternativo di organizzazione del lavoro e uno strumento di rivoluzione sociale.

L'analisi walrasiana della proprietà cooperativa metteva in evidenza due spunti rilevanti: da un lato, il ruolo che la proprietà comune poteva svolgere quale strumento di incentivazione per i lavoratori-soci; dall'altro, il possibile impiego della cooperazione quale mezzo per raccogliere risorse finanziarie disperse e convogliarle verso iniziative d'impresa.

Solo in tempi molto successivi, le intuizioni di Walras sarebbero state riprese dall'analisi economica della proprietà cooperativa.

2.3 Il giudizio di Pantaleoni

Maffeo Pantaleoni dedicò grande attenzione alle cooperative⁵. L'ispirazione liberista lo conduceva a confrontarsi con schemi di organizzazione dell'attività economica diversi da quelli tradizionali: Pantaleoni concludeva, nella gran parte dei casi, per la superiorità e la maggiore generalità dei modelli di impresa dell'economia classica.

Pantaleoni coglieva l'essenza del mutualismo nell'attenzione di gruppi di individui per interessi comuni. Sottolineava al tempo stesso che anche nelle cooperative prevale l'egoismo dei soci. Le cooperative non sono enti di carità, sono formazioni contrattuali basate sull'interesse dei singoli: l'insorgere di dissidi era ritenuto altamente probabile.

5. Si vedano soprattutto Pantaleoni (1898) e (1924).

Pantaleoni criticava Marshall, che individuava motivi etici alla base della cooperazione. Negava quindi che le cooperative potessero essere considerate una forma di organizzazione alternativa alle altre aziende attive nei mercati.

Pantaleoni riteneva che le cooperative non fossero in grado di mantenere il principio della libera entrata dei soci. Anche per esse doveva arrivare il momento nel quale il contributo fornito dal nuovo azionista sarebbe stato inferiore alla quota di reddito che egli avrebbe ricevuto. In questa fase le cooperative diventano un organismo economico chiuso, "che riserba a se medesimo i benefizi di cui è fecondo"⁶ e nel quale i membri vengono a godere di una sorta di rendita ricardiana.

Anche sotto il profilo non teorico, Pantaleoni attaccò il movimento cooperativo, in particolare gli organismi legati al credito popolare. Secondo Pantaleoni un principio di base dell'attività creditizia era che una banca non deve diventare debitore di un'impresa che ne controlla il capitale. Pantaleoni ricorda che fin dall'Ottocento i sostenitori del mutualismo avevano cercato di formare degli istituti di credito popolare per il finanziamento del movimento cooperativo: il capitale degli istituti era detenuto da enti pubblici che risultavano a loro volta come i maggiori creditori. Il principio di tecnica bancaria non era stato rispettato: il creditore era diventato azionista.

Nel 1913 fu creato l'Istituto Nazionale per la Cooperazione, nel 1919 la Banca del Lavoro e della Cooperazione: in entrambi i casi il capitale era detenuto da enti pubblici quali, tra gli altri, le casse di risparmio e gli istituti di emissione. Questi enti pubblici scontavano la carta commerciale dei due istituti; questi ultimi usavano i proventi

6. Pantaleoni (1898), p. 152.

ottenuti per finanziare le cooperative di consumo e di produzione, manifestamente insolvibili, secondo Pantaleoni. L'Istituto Nazionale per la Cooperazione e la Banca del Lavoro e della Cooperazione incontrarono gravi difficoltà; nel secondo caso si giunse alla liquidazione. Pantaleoni sostenne che l'Istituto Nazionale e la Banca del Lavoro furono sussidiati dagli organismi pubblici che ne detenevano il capitale: questi ultimi non reclamarono il rimborso dei prestiti concessi o rinunciarono ai loro crediti in sede di concordato. Le perdite di organismi privati ricadevano così sul contribuente. Scrivendo nel 1924 Pantaleoni concludeva che

nella nuova situazione politica, creatasi con l'avvento al potere del fascismo, potevasi nel primo anno del nuovo regime fare piazza pulita di tutte le insanie dei governi precedenti. Ciò non essendosi fatto, è ovvio il pericolo che pian piano la cooperazione bolscevica e demagogica risorga, in parte in veste propria, in parte travestita nelle corporazioni e nei sindacati fascisti.

Riassumendo, si può parlare di "due Pantaleoni". Il primo Pantaleoni, che scrive negli anni novanta del secolo scorso, non è un critico preconcepito delle cooperative. Ne individua però tutti i limiti di funzionamento. Coglie soprattutto il problema di crescita delle cooperative: i vecchi soci non vogliono l'ingresso di nuovi soci, perché il reddito e la capacità di controllo dell'impresa dei primi diminuirebbe. Il secondo Pantaleoni è invece un critico acceso del movimento cooperativo, individuato, malgrado la natura privata, come una forma di organizzazione economica non di mercato.

2.4 L'analisi economica dell'impresa gestita dai lavoratori

Un intero filone di ricerca incentrato sul modello di

7. Pantaleoni (1924), p. 194.

impresa gestita dai lavoratori (labour-managed firm) si è sviluppato, a partire dalla fine degli anni cinquanta, con i contributi di Ward (1958) e Domar (1966); essi sono stati sistematizzati dai lavori di Vanek (1970). Il modello di impresa cui questi studi fanno riferimento fu denominato "impresa illirica", sottolineando in questo modo l'esplicita considerazione dell'esperienza jugoslava di autogestione, piuttosto che il caso delle imprese cooperative operanti nei paesi a economia di mercato.

L'"impresa illirica" è costituita da gruppi di lavoratori che si associano e formano squadre per produrre un certo bene. Si ipotizza l'assenza di una vera gerarchia interna all'impresa; si considera un modello di autogestione democratica basato sul principio del "un uomo un voto" o su di un analogo sistema di attribuzione del potere decisionale. I lavoratori dell'impresa illirica godono del diritto di usufrutto, ma non di quello di proprietà sui beni che costituiscono l'impresa stessa; non esiste un controllo esterno da parte dei prestatori di capitale.

La produzione del bene essendo organizzata per squadre di lavoratori è frutto di un'azione congiunta; la funzione di produzione che viene utilizzata nei modelli di impresa illirica è pertanto non separabile. La non separabilità implica un problema di misurabilità del contributo marginale di ciascun lavoratore partecipante alla produzione. La remunerazione dei lavoratori non può essere proporzionale al contributo marginale, alla produttività del singolo lavoratore: sarà fissata da una regola contrattuale. I lavoratori, e solo i lavoratori, sono titolari di diritti e titoli rappresentativi delle risorse produttive e hanno il diritto di decidere l'uso di tali risorse. Condizione per essere titolari dei titoli rappresentativi dell'impresa è quella di essere lavoratori dipendenti presso quella stessa impresa. Non esiste un mercato per tali titoli che possono essere ceduti solo

a nuovi lavoratori che entreranno a far parte delle squadre di dipendenti.

Una delle versioni dell'impresa gestita da lavoratori prevede il noleggio di tutti gli inputs necessari escluso il lavoro, la cosiddetta pure-rental firm. I lavoratori prendono a nolo i vari beni capitali da privati (nel caso di paesi capitalistici) o dallo Stato (nel caso di paesi socialisti) e gli altri beni necessari per predisporre la produzione; il surplus che deriva dalla comune attività produttiva viene distribuito in parti uguali, una volta dedotti tutti i costi, compreso l'affitto dei vari beni capitali. Non esiste quindi alcun titolo rappresentativo della proprietà che possa essere ceduto o scambiato.

Un'impresa capitalistica tradizionale ha come funzione obiettivo la massimizzazione del profitto; la funzione obiettivo dell'impresa autogestita, nelle sue varie versioni, prevede invece la massimizzazione della remunerazione pro capite dei lavoratori.

Sia $Q(N)$ la funzione di produzione (dove N è il numero di lavoratori), p il prezzo di vendita del prodotto, W il salario, F i costi fissi, Π i profitti. La funzione obiettivo dell'impresa capitalistica è del tipo:

$$\Pi = pQ(N) - WN - F$$

L'impresa autogestita avrà invece come funzione obiettivo la massimizzazione del reddito pro capite per lavoratore y :

$$y = \{ pQ(N) - F \} / N$$

Numerosi sono i problemi, in termini di minore efficienza, messi in luce dal dibattito economico sulle imprese

gestite dai lavoratori.

Emerge innanzitutto un problema di scarso incentivo al controllo, sottolineato da Alchian e Demsetz (1972). Secondo gli autori, le forme istituzionali di impresa vanno valutate sulla base delle differenti soluzioni che forniscono al problema del monitoraggio dei comportamenti dei vari soggetti operanti nella produzione. Nelle imprese autogestite dai lavoratori, lo sforzo e la produttività del singolo lavoratore o non sono osservabili, data la natura congiunta della produzione, oppure lo sono a costi proibitivi; la produzione di squadra andrebbe pertanto soggetta a un serio rischio di comportamenti opportunistici (free riding) da parte dei singoli lavoratori. Ciascun lavoratore potrebbe appropriarsi solo di una parte del beneficio aggiuntivo proveniente da un suo maggiore impegno nella produzione, mentre sosterebbe per intero i costi connessi; ciò anche perché nei modelli di impresa autogestita si assume che la retribuzione individuale sia fissata contrattualmente e non possa essere funzione del contributo marginale. Il rischio di comportamenti opportunistici (minor sforzo individuale) cresce al crescere del numero di partecipanti all'impresa stessa. I lavoratori potrebbero, secondo Alchian e Demsetz, riconoscere nel loro interesse la necessità di assumere un soggetto, l'imprenditore, specializzato nel controllo dei comportamenti dei partecipanti alla produzione.

Si suggerisce in ultima istanza la trasformazione dell'impresa cooperativa o autogestita in una vera e propria impresa capitalista, con un individuo titolare dei duplici diritti residuali di controllo e di reddito residuo. Alchian e Demsetz, pertanto, concludono per la intrinseca inefficienza della soluzione cooperativa e la inevitabile scomparsa dell'impresa autogestita allorché fosse sottoposta alla concorrenza di imprese capitaliste.

L'assenza di titoli rappresentativi della proprietà che viene assunta nei modelli delle imprese autogestite di tipo illirico o nelle pure-rental firms - e quindi la mancanza di un mercato in cui tali titoli vengano quotati e scambiati - pone un ulteriore problema di quis custodiet custodes. I vari soci dell'impresa, tanto più se sono numerosi, avranno un problema di incentivo al controllo del soggetto controllore simile al precedente: l'assenza del vaglio del mercato renderà inefficienti le imprese autogestite.

Nelle imprese gestite dai lavoratori si pongono inoltre, secondo Furubotn e Pejovich (1974), problemi legati all'orizzonte temporale delle decisioni di investimento e alla propensione al rischio degli individui. Nel caso della proprietà comune o delle pure-rental firms, ciascun socio, non essendo proprietario di quote individuali e non potendole comunque rivendere, lega le decisioni di investimento alla propria speranza di vita: soci giovani avranno orizzonti più a lunga scadenza dei soci più anziani. La possibilità di investire in attività di ricerca e sviluppo o a redditività differita saranno pertanto disincentivate. I lavoratori associati in cooperative non hanno, a differenza degli azionisti di un'impresa capitalistica, la possibilità di diversificare il proprio portafoglio: il loro intero reddito dipende dal posto di lavoro nell'impresa autogestita. Al fine di garantirsi la massima sicurezza del posto di lavoro e del reddito i lavoratori saranno poco propensi a che l'impresa effettui investimenti particolarmente rischiosi e innovativi, anche se ciò potrebbe essere ottimale nel lungo periodo per la massimizzazione del valore dell'impresa stessa (Furubotn, 1976; Ellerman, 1986).

Le critiche sollevate dall'analisi dell'impresa gestita dai lavoratori sembrano sottolineare chiaramente che la proprietà cooperativa non può rappresentare una soluzione a

un problema di squadre di lavoro in presenza di asimmetrie informative. L'origine della proprietà cooperativa in effetti appare come una risposta a un duplice problema: l'esercizio di un controllo comune in presenza di due o più soggetti indispensabili alla produzione; fornire una soluzione ai problemi di finanziamento connessi con la separazione tra proprietà e controllo.

Questa diversa lettura della natura della proprietà cooperativa è in parte ricollegabile con i contributi di J. Meade, ma verrà sviluppata solo alla fine degli anni ottanta.

2.5 L'economia della partecipazione di Meade

Navighiamo tra Scilla e Cariddi. Da un lato abbiamo il gorgo del laissez faire, il conflitto tra lavoro e capitale. Dall'altro ci sono gli scogli della pianificazione socialista, burocratica e centralizzata⁸.

James Meade, ben prima dei cambiamenti intervenuti negli ex paesi dell'Est, si è interrogato in maniera diffusa su forme di organizzazione dell'impresa diverse da quelle tradizionali.

Meade sgombra il campo da obiettivi che non sono al centro del suo approccio. La diffusione di forme di "economie della partecipazione" - con un ingresso dei lavoratori nel capitale delle imprese - non equivale a promuovere una "democrazia dei proprietari" o a realizzare una redistribuzione dei redditi; si può cogliere in queste tesi una somiglianza con le opinioni di Walras. Secondo Meade, questi obiettivi potrebbero essere meglio realizzati mediante la diffusione di fondi pensione e di investimento o attraverso modifiche dell'imposta sui redditi, sulla ricchezza, sull'e-

8. Meade (1986, p. 417).

redità: attraverso questi strumenti i lavoratori potrebbero accedere a una maggiore proprietà dei beni di un'economia. Meade sostiene invece che l'economia della partecipazione ha lo scopo di rafforzare nei lavoratori la convinzione psicologica di essere parte integrante dell'impresa. Una consapevolezza di questo tipo può essere possibile, secondo l'autore, solo se i lavoratori possiedono il capitale dell'impresa in cui lavorano e ne condividono i rischi. Traspare in Meade una lettura della proprietà comune quale strumento di incentivazione di gruppi di individui "indispensabili" alla produzione.

Un problema preliminare verte su chi debba assumersi il rischio d'impresa nell'economia della partecipazione. Se la remunerazione del lavoro è fissa, il lavoratore non ha incentivi a cooperare con il capitale: al tempo stesso, è restio ad accettare uno stipendio legato ai risultati dell'impresa. Il capitalista è in grado di assumersi il rischio d'impresa meglio del lavoratore, perché ha una maggiore possibilità di diversificare il suo portafoglio, come già rilevato da Furubotn e Pejovich. In altri termini, c'è una tendenza naturale del capitalista ad assumersi i rischi, mentre i lavoratori sono restii a investire nell'impresa, a "mettere tutte le uova nello stesso cesto".

Meade parte da due domande: il lavoro deve possedere in tutto o in parte il capitale investito nell'impresa? Il lavoro deve controllare l'impresa o partecipare con altri al controllo? Dalla risposta positiva o negativa a questa domanda Meade arriva a quattro diversi schemi di economia della partecipazione, corrispondenti a forme effettive di organizzazione delle imprese o a proposte teoriche presenti nella letteratura (tav. 1).

MODELLI DI ECONOMIA DELLA PARTECIPAZIONE

I LAVORATORI DEVONO POSSEDERE IN PARTE O
 COMPLETAMENTE IL CAPITALE DELL'IMPRESA?

SI

NO

Cooperative di
 lavoratori

Modelli di
 partecipazione ai
 profitti o al reddito
 d'impresa

SI

I LAVORATORI DEVONO
 CONTROLLARE L'IMPRESA
 O PARTECIPARE AL SUO
 CONTROLLO?

Modelli di
 partecipazione alla
 proprietà

Società di lavoro
 e capitale
 (Agathotopia)

NO

a) Cooperative di lavoratori (Labour-Managed Cooperative)

I lavoratori possiedono tutte le quote dell'impresa e svolgono un ruolo predominante nella sua gestione. Per la teoria economica non è rilevante, secondo Meade, se la forma giuridica dell'impresa sia la cooperativa o la società per azioni. Nelle strutture ad alta intensità di lavoro la cooperativa dei lavoratori appare un'esperienza praticabile. Nelle imprese ad alta intensità di capitale, al contrario, la cooperativa non è in grado di fornire i mezzi sufficienti per gli investimenti; per i lavoratori sarebbe troppo rischioso addossarsi il rischio dei finanziamenti da intermediari, necessari per aumentare i beni capitale. La dimensione efficiente di una cooperativa è inferiore a quella di un'impresa capitalistica: nella cooperativa gli incentivi diretti che favoriscono il controllo reciproco e l'impegno del singolo crescono al diminuire del numero di lavoratori.

b) Schemi di partecipazione alla proprietà (Employee Share Ownership Schemes: ESOS).

I lavoratori possiedono parte delle azioni delle imprese, ma non esercitano il controllo. Le azioni possono rappresentare un fondo comune a disposizione dei lavoratori o possono essere consegnate a ogni soggetto. Nel caso del fondo comune, i dividendi vengono utilizzati per un'integrazione degli stipendi o reinvestiti nel fondo stesso per realizzare un suo ampliamento: emerge un evidente conflitto di interesse tra generazioni presenti e future di lavoratori. Nel caso dell'allocazione individuale delle azioni, questo conflitto non si origina. Per garantire che le azioni della società siano effettivamente detenute dai lavoratori, Meade sostiene che dovrebbe essere introdotto un vincolo temporale minimo per la loro detenzione. Gli inconvenienti degli schemi ESOS sono individuati nella coesistenza di lavoratori che partecipano al capitale dell'impresa e altri che sono solo dipenden-

ti, e dal mantenimento del controllo dell'azienda nelle mani del capitalista.

c) Modelli di partecipazione ai profitti o al reddito (Profit-Sharing or Revenue-Sharing)

Diversamente dai casi a) e b), i lavoratori non acquistano azioni delle imprese e non ne assumono il controllo. Una quota variabile dei loro salari viene assicurata dai profitti netti dell'azienda. Una delle proposte più significative in quest'ambito è, come è noto, quella di Weitzman⁹. I redditi netti dell'impresa remunerano per una certa quota i lavoratori, per un'altra i capitalisti. La proposta di Weitzman si basa sulla convenienza per il capitalista a aumentare comunque il numero dei lavoratori fino a quando il suo incremento dia luogo a una crescita del reddito dell'impresa: si aumenterebbero comunque le risorse di cui l'imprenditore si appropria. Meade ha sollevato nei confronti di Weitzman diverse critiche. Ad esempio, in una share economy i lavoratori non si accontenterebbero di delegare ai capitalisti le decisioni sugli investimenti; sarebbe necessario quindi far partecipare anche i primi alla gestione dell'impresa.

d) Società di lavoro e capitale a remunerazione differenziata (Discriminating Labour-Capital Partnerships)

Si tratta della proposta innovativa di Meade¹⁰. Egli parte dalla situazione di una normale impresa, nella quale l'80 per cento del reddito prodotto è attribuito ai lavoratori e il 20 per cento ai capitalisti. In una "società di lavoro-capitale", la remunerazione dei due fattori produttivi sarebbe realizzata emettendo due differenti tipi di certificati azionari:

- i certificati azionari del lavoro sono attribuiti ai lavo-

9. Si veda Weitzman (1984).

10. Si veda, in particolare, Meade (1989).

ratori, in proporzione all'incidenza dei loro guadagni individuali; le azioni di lavoro sono influenzate dagli utili dell'impresa e non sono negoziabili;

- i certificati azionari del capitale sono assegnati ai soggetti che ottengono redditi da capitale.

L'innovazione del modello è rappresentata dall'assegnazione dei redditi dell'impresa sotto forma di dividendo sulla partecipazione azionaria. I dividendi sostituirebbero le varie forme di remunerazione: salari, interessi, rendite.

I detentori dei due tipi di azioni eleggono un numero uguale di rappresentanti nel consiglio di amministrazione. Gli amministratori nominano un presidente che ha il ruolo di arbitro nelle controversie tra i due gruppi di consiglieri. Secondo Meade da questa struttura scaturisce un management relativamente indipendente dai possessori delle azioni.

La forma istituzionale dell'impresa concepita da Meade può essere una cooperativa. Meade introduce il cosiddetto principio di differenziazione della remunerazione (che risolve l'obiezione di Pantaleoni sulla tendenza delle cooperative a non estendere il numero dei soci): il nuovo lavoratore che entra nella società non ha diritto alla stessa remunerazione del vecchio ma, invece, a un corrispettivo minore. I soggetti già attivi si sono infatti accollati il rischio originario d'impresa. Se si vuole favorire l'allargamento della base sociale, i nuovi azionisti devono rinunciare a una remunerazione aggiuntiva.

Il lavoratore ha dunque diverse fonti di reddito: il certificato azionario del lavoro, il dividendo sociale, la possibilità di investire in altre aziende. La diversificazione del rischio indurrebbe nel lavoratore una maggiore propensione all'investimento nel capitale delle imprese, risolvendo quello che Meade considera, come ricordato, il maggior ostacolo alla partecipazione al rischio di impresa insieme con il

capitalista¹¹.

L'analisi di Meade dell'economia della partecipazione individua, come è stato appena richiamato, varie modalità di proprietà comune che rispondono a problemi diversi. Il modello a) (cooperativa di lavoratori) risolve un problema di controllo comune, soprattutto per le imprese ad alta intensità di lavoro. Il modello b) (ESOS) appare piuttosto come un tentativo di soluzione a un problema di far affluire risparmio agli imprenditori raccogliendolo tra i lavoratori. Il mantenimento del controllo nelle mani di un soggetto (l'imprenditore) distinto dai fornitori di capitale può generare tuttavia conflitti; in tal senso Meade propone un modello alternativo d) (società di lavoro e capitale a remunerazione differenziata). Quest'ultimo modello risolve, seppure in un contesto del tutto astratto, il problema della tutela dei risparmiatori/finanziatori assegnando a questi ultimi una partecipazione ai dividendi dell'impresa e rappresentanti nel consiglio di amministrazione dell'impresa stessa.

2.6 L'approccio neoistituzionalista

Gran parte della letteratura sull'impresa illirica e lo stesso contributo di Meade sono per lo più finalizzati a descrivere il comportamento e la performance di forme societarie autogestite: l'analisi si ricollega agli studi che giustificano le cooperative sulla base di motivazioni storiche, istituzionali e politiche. In questi approcci non si approfondiscono le ragioni economiche che possono spiegare la

11. È stato notato che: "la sintesi teorica di Meade offre ... un modello che incrocia i vantaggi di una società per azioni con i vantaggi di una cooperativa. Non è difficile scorgere in questo impianto microeconomico lo stesso schema fondamentale che Meade propone a livello macroeconomico: mantenere tutte le funzioni tipiche di un mercato capitalistico, ma in un quadro di diritti proprietari modificato" (Morley-Fletcher, 1989).

nascita delle cooperative.

Recenti sviluppi della teoria economica offrono un nuovo punto di vista attraverso cui interpretare l'impresa come strumento per ridurre i costi connessi con il continuo ricorso al mercato, ai contratti e allo scambio. In un contesto di incompletezza contrattuale, può essere conveniente predisporre dei meccanismi o delle regole che introducono una gerarchia tra gli individui, ordinando la capacità decisionale dei soggetti stessi.

La titolarità dell'impresa implica, ad esempio, che il titolare ha il diritto di stabilire quale debba essere l'uso delle risorse organizzate nell'impresa, in ogni circostanza non specificamente regolata da appositi contratti (di locazione, di lavoro, di prestito, ecc.). Il titolare ha inoltre il diritto di escludere qualsiasi altro soggetto dall'attività dell'impresa stessa.

La ragione che spiega l'efficienza e la convenienza per l'impresa nel suo complesso di una tale regola risiede nel fatto che il soggetto titolare del diritto di controllo sulle risorse dell'impresa è colui che ha compiuto un investimento prima del verificarsi della contingenza non prevista che ha dato vita, ex post, a un contrasto di interessi tra il titolare e gli altri soggetti.

I contributi di Grossman e Hart (1986) e di Hart e Moore (1990) (d'ora in poi GHM) hanno sottolineato il fatto che in presenza di informazione imperfetta e di eterogeneità tra i fattori produttivi, un'allocazione efficiente della proprietà è quella che attribuisce il diritto residuale di controllo al soggetto o ai soggetti ritenuti "indispensabili" o meno sostituibili nel processo produttivo e il cui contributo al surplus mediante investimenti ex ante è massimo. L'attribuzione della titolarità dell'impresa accresce il

potere di contrattazione ex post del soggetto titolare nei confronti degli altri soggetti e aumenta l'incentivo a compiere ex ante investimenti specifici nell'impresa. Per converso, i non proprietari sono disincentivati dall'effettuare i propri investimenti ex ante.

Proprio in questo legame fra grado di sostituibilità e efficiente allocazione del controllo risiede la prima interpretazione che il modello GHM può dare della cooperazione. La teoria GHM non implica infatti che il controllo debba essere in ogni caso attribuito a un singolo soggetto. Può accadere che un intero gruppo di individui sia "indispensabile" per un dato insieme di beni capitali. In particolare un gruppo di soggetti è definito "cruciale" (key group), rispetto a un dato bene capitale, se più della metà degli appartenenti al gruppo è necessaria per estrarre del prodotto marginale da quel bene capitale (Hart e Moore, 1990 p. 1135). È questo il caso in cui i vari operatori coinvolti nella produzione di un certo bene sono dotati di uno stesso potenziale di capitale umano o se un certo macchinario è indispensabile allo stesso modo per tutti quegli individui. Se un gruppo di individui è "cruciale", allora il controllo dovrebbe essere comune e le decisioni dovrebbero essere prese sulla base di una semplice regola di maggioranza tra i soggetti coinvolti (ibid.).

Da questo punto di vista, l'impresa cooperativa non è distinguibile da altre forme di partnership e ricorda il caso descritto sub a) da Meade. Sembra precisarsi il riferimento di Walras all'opportunità di "incentivare" i lavoratori. La cooperativa assolve la funzione di coinvolgere un gruppo di produttori, massimizzando il loro incentivo a innovare, "trasformandoli" in coimprenditori. La forma cooperativa può essere concepita come una soluzione di proprietà comune in presenza di una serie di fallimenti di mercato.

Nel caso delle cooperative di consumo la loro origine può essere ricondotta alla presenza di rendite di oligopolio nel settore della distribuzione commerciale. Un insieme di consumatori (i soggetti "indispensabili" nell'accezione di GHM) si associa per appropriarsi in prima persona delle rendite da oligopolio, oppure per accrescere il benessere collettivo, praticando prezzi più bassi a tutti i consumatori (soci e non).

L'esercizio del controllo nel caso della proprietà comune richiede l'approntamento di strumenti extra-proprietari come le regole statutarie per l'acquisto e la sottoscrizione di quote societarie che definiscano i requisiti (in termini, ad esempio, di capitale umano, di esperienza professionale, ecc.) richiesti per diventare socio. Altrettanto necessarie sono le regole che presiedono alle procedure decisionali, regole di maggioranza e di attribuzione dei diritti di voto. L'efficacia di tali regole andrebbe misurata nel senso di massimizzare l'incentivo a innovare dei produttori.

Esiste una seconda funzione che la cooperativa può assolvere e che un'opportuna estensione del modello GHM consente di razionalizzare. Si tratta del caso nel quale le capacità imprenditoriali per controllare l'impresa e i mezzi finanziari per acquisirne il controllo non siano nelle stesse mani. Si pone in questo caso il problema di finanziare il controllo. Il modello cooperativo può essere uno dei modi con cui si realizza la separazione tra proprietà e controllo dell'impresa, assicurando un compromesso tra tutela della proprietà e certezza dei controllanti. Imperfezioni sui mercati finanziari possono indurre giovani privi di una "reputazione" (cioè privi di una storia passata di tipo imprenditoriale), e quindi impossibilitati a chiedere prestiti bancari, a mettere insieme quote limitate di capitale con altri soci e a creare cooperative di lavoro.

Lo stesso genere di imperfezioni sui mercati finanziari, vale a dire il prevalere di asimmetrie informative e la scarsa concorrenza tra gli intermediari, può indurre alcuni operatori a costituire cooperative di credito. Il compromesso tra la tutela della proprietà e la certezza dei controllanti si fonda nel caso dell'impresa cooperativa su un forte legame di fiducia tra i soci, rafforzato dall'omogeneità delle categorie coinvolte, spesso dal comune legame con il territorio e con altre associazioni mutualistiche. Il meccanismo di incentivazione sembra basarsi proprio sugli elementi fiduciari e partecipativi piuttosto che sul controllo esterno dei mercati finanziari (Barca, 1994). La condivisione di valori comuni, la reciproca conoscenza, le occasioni di incontro proprie della cultura cooperativa costituiscono una leva che disincentiva gli abusi del controllo da parte del management controllante.

Un esempio particolare della lettura della cooperativa come soluzione ai problemi di separazione tra proprietà e controllo è quello di alcune imprese in crisi, delle quali i lavoratori possono decidere di acquisire la proprietà. Le difficoltà delle imprese potrebbero essere dovute a ragioni congiunturali o a cause transitorie. Problemi informativi sui mercati dei capitali impedirebbero la concessione di nuovi finanziamenti o l'arrivo di nuovi soggetti esterni capaci di assumere il controllo e di risanare l'impresa. I lavoratori in presenza di ostacoli e imperfezioni sui mercati finanziari potrebbero decidere di effettuare un employee-buy-out, diventando proprietari dell'impresa in cui lavorano¹².

12. Il caso delle imprese in crisi è il caso di un vantaggio informativo ma in generale si può assumere che le scelte di lavoro degli individui siano condizionate anche da altri elementi. Per alcuni gruppi di individui potrebbero risultare di particolare rilievo la possibilità di svolgere mansioni più creative, le condizioni di salute sul posto di lavoro, il grado di gerarchia sul lavoro, la possibilità di contribuire alle

Si ripropone qui la questione del corretto funzionamento dell'impresa cooperativa. Nel caso di società cooperative di piccole dimensioni, il principio democratico si esercita in maniera diretta prevedendo la partecipazione dei lavoratori a ogni decisione rilevante; nelle società di dimensione più grande si registra di solito una separazione tra proprietà, dispersa tra numerosi soci, e gestione, affidata a soggetti investiti di deleghe, anche se per lo più la possibilità di essere amministratori è condizionata al possesso di quote societarie. Non è escluso infine che società cooperative possano impiegare dipendenti non soci. Le quote di partecipazione al capitale possono in questo caso essere scambiate tra soggetti che lavorano e soggetti che non lavorano nella società stessa, riproponendo alcune delle problematiche sollevate da Meade.

Nelle società cooperative di grande dimensione la gestione dell'impresa è spesso delegata ad amministratori scelti (democraticamente) dall'assemblea dei soci. Le grandi società cooperative presentano spesso una elevata diffusione dell'azionariato; questo profilo le rende simili alle public companies anglosassoni, ma anche quando le quote siano scambiabili, la presenza di norme statutarie che introducono il principio democratico di una testa un voto rendono impossibile l'operare di meccanismi di riallocazione proprietaria come le scalate.

(Continuazione nota 12 dalla pagina precedente)

scelte aziendali, l'assunzione dello status di proprietario, e così via. Non sempre il paniere di caratteristiche che le imprese offrono sotto forma di condizioni di lavoro e salario ai lavoratori possono essere ritenute ottimali da tutti i lavoratori. Affinché ciò sia vero sarebbe necessaria una varietà di forme di impresa che le moderne economie capitalistiche non offrono. La scelta di mettersi in proprio e di creare una cooperativa di lavoratori può spesso derivare anche da questo genere di problemi (Ben-Ner, 1987).

I maggiori rischi di inefficienza provengono proprio dalla difficoltà di ricambio degli amministratori. Gli elementi fiduciari possono essere affievoliti nelle cooperative con altissimo numero di soci; l'interesse alla supervisione del management da parte del singolo azionista è ridotto e il coordinamento tra soci costoso. Il rischio cui tali imprese vanno incontro è quindi la difficoltà di sanzionare comportamenti inefficienti da parte degli amministratori.

Queste due letture sono quelle che si intende privilegiare per l'analisi del caso italiano, con riferimento specifico alle banche popolari. Tale impostazione teorica offre il modo di analizzare la normativa esistente e di valutarne l'efficienza e l'efficacia in relazione alle due finalità proprie della forma cooperativa: consentire il controllo comune e porre rimedio a un ostacolo al finanziamento e risolvere problemi connessi con la separazione tra proprietà e controllo.

Nelle parti che seguono si intende offrire un'interpretazione della legislazione italiana e un approfondimento di un tipo di esperienza cooperativa nel settore bancario.

3. Le regole dell'impresa cooperativa in Italia

Un'interpretazione della proprietà cooperativa fondata sui recenti contributi teorici di Grossman, Hart e Moore in materia di diritti di proprietà consente, come è stato effettuato nelle pagine precedenti, di identificare due finalità di tale assetto proprietario: consentire l'esercizio del controllo comune da parte di più soci; facilitare la raccolta di capitale e fornire una soluzione ai problemi legati alla separazione fra proprietà e controllo.

Con riferimento a queste due finalità si intende a questo punto analizzare la normativa esistente in Italia e valutarne l'efficacia. Il paragrafo 1 riassume le disposizioni della Costituzione, del codice civile e della legge Basevi¹³; il paragrafo 2 descrive la struttura delle società cooperative; il terzo illustra le novità contenute nella legge 59 del 1992. Nel paragrafo 4 sono passati in rassegna i tratti salienti delle banche popolari.

3.1 La cooperativa in astratto: la Costituzione e il codice civile

È il codice civile del 1942 a dettare la disciplina delle società cooperative, con norme di carattere generale (artt. 2511-2545) che rinviano alla disciplina delle società per azioni (art. 2516) e trovano applicazione in assenza di leggi speciali.

La Costituzione stabilisce all'art. 45, comma 1, che "la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità".

Dalla combinazione delle norme costituzionali e codicistiche emerge un concetto di cooperazione fondato sulla nozione di mutualismo. Questo concetto non ha una definizione

13. L'intero corpus normativo riguardante le cooperative non può trovare spazio per una disamina in questa sede, considerato che i singoli tipi di cooperative sono soggetti a discipline particolari, talvolta coerenti con l'impianto legislativo generale, altre volte spiccatamente differenti (cfr. Buonocore, 1971, pp. 795 ss., e Bonfante, 1984).

univoca¹⁴. La Relazione al codice civile¹⁵ afferma che lo scopo "prevalente" delle società cooperative consiste "nel fornire beni o servizi o occasioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero sul mercato".

Questa finalità può essere valutata da tre punti di vista.

Una prima interpretazione sottolinea soprattutto l'assenza di finalità speculative nel mutualismo; tale prospettiva è comune anche all'indagine storica, che ricostruisce l'evoluzione del fenomeno cooperativo a partire dalle sue origini.

In secondo luogo, può essere prospettata un'immagine diversa di mutualità volta a sostenere e incentivare una soluzione alternativa alla produzione capitalistica. Il processo di produzione e/o di distribuzione realizzato dalle cooperative mirerebbe a far coincidere i soci con i fruitori dei beni e dei servizi prodotti dalla cooperativa¹⁶. Il vero motivo della sottoscrizione del capitale di una cooperativa non risiederebbe nella ricerca della massimizzazione del rendimento dell'investimento realizzato, ma nella ricerca da parte del socio di un "risparmio di spesa" sui beni o i servizi prestati dalla propria società o una "maggiore retribuzione" per i propri beni o servizi ceduti alla

14. Non è casuale che anche in seguito alla riforma introdotta dalla legge 59 del 1992, si lamenti da più parti la mancanza di una definizione del concetto giuridico di mutualità; Bassi e altri (1992), pp. 5 ss.

15. Relazione n. 1025 del Guardasigilli, Ministro di Grazia e Giustizia, al codice civile, approvato con Regio decreto 16 marzo 1942, n. 262.

16. Campobasso (1992), p. 511.

stessa¹⁷.

I sostenitori di questa tesi argomentano che per assicurare il perseguimento di questi obiettivi esisterebbero strumenti ad hoc che distinguono la struttura delle società cooperative da quella delle società di capitali.

Esiste però un terzo concetto di mutualità. Esso tende ad affrancarsi dall'idea di un cooperare nato e sviluppatosi in contrapposizione al competere del mercato. L'interpretazione tenta di superare questa dicotomia; il fine immediatamente perseguito dai due tipi di società, nel quale si consuma l'attività istantanea, è identico e consiste nell'esercizio in forma associata di una determinata attività economica con produzione di utili. L'obiettivo finale, nelle società cooperative coincide, almeno tendenzialmente¹⁸, con lo scopo mutualistico e nelle società lucrative è invece rappresentato dalla produzione di utili monetari da distribuire ai soci (secondo una bipartizione "lucro-oggettivo", "lucro-soggettivo"; cfr. art. 2247 cod. civ.).

La ricerca di un vantaggio mutualistico quale Leitmotiv della disciplina delle società cooperative giungerebbe a connotare causalmente lo stesso contratto sociale (anche da un punto di vista nominalistico; cfr. art. 2515, comma 2): tale vantaggio mutualistico non è però sufficiente a provocare l'eclissi totale dello scopo di lucro.

Posto che le cooperative svolgono senz'altro un'attività economica (lucro oggettivo), si tratta di vedere in che

17. Campobasso (1992), p. 512.

18. Il dibattito è ancora vivo; vi è chi sostiene che i concetti di cooperazione e di mutualità sono da tenere rigorosamente distinti; cfr. Carboni (1985), pp. 416 ss., e Preite (1988).

misura perseguono anche la distribuzione di un lucro soggettivo.

Al riguardo la norma (art. 2518 cod. civ.), secondo la quale la percentuale massima degli utili di una cooperativa deve essere fissata dallo statuto, consente, analogamente a quanto accade nelle società a base capitalistica, di distribuire utili ai soci nella misura il più possibile vicina al cento per cento dei profitti. La soddisfazione dello scopo mutualistico è affidata allo statuto, che determina in concreto il rapporto tra profitto e mutualità.

Una conferma indiretta della tutela solo parziale accordata alla mutualità proviene pure da quella giurisprudenza che sostiene la possibilità per le società cooperative di perseguire fini di lucro¹⁹.

La fruizione da parte dei singoli soci dei vantaggi mutualistici non trarrebbe pertanto diretto fondamento dal contratto sociale, dipendendo da rapporti contrattuali ulteriori che i soci stipulano con la società, quali possono essere il contratto di credito o di assicurazione²⁰.

Ciò che ne risulta è una forma di mutualità "spuria", frutto di un compromesso tra principi mutualistici e principi

19. Cass. 80/3856.

20. È già stato chiarito da tempo che la definizione fornita di scopo mutualistico non produce la conseguenza di far sorgere nei soci della cooperativa un diritto soggettivo a ottenere dalla società le prestazioni mutualistiche. La posizione del socio è qualificabile come interesse protetto giuridicamente solo in via mediata, cioè suscettibile di tutela solo quando la gestione della società non sia oggettivamente allineata al perseguimento dello scopo cooperativo.

capitalistici²¹. È quest'ultima nozione, in nuce già presente nel codice civile, che appare predominante nell'attuale quadro legislativo.

Si potrebbe definire il concetto di mutualismo che emerge da questa terza lettura come "mutualismo strumentale", ossia un mutualismo finalizzato a fare da fondamento a una relazione fiduciaria fra chi anticipa i capitali dell'impresa cooperativa e chi la gestisce e, in ultima analisi, stante le norme che ne regolano l'organizzazione, la controlla. Si tratta a questo punto di analizzare queste norme per interrogarsi se gli aspetti del ricambio proprietario, dell'operatività delle società cooperative e le stesse modalità di funzionamento degli organi sociali consentono al "cooperare" di integrarsi efficacemente con il "competere"²².

21. Anche sul versante legislativo la rilevanza del fine mutualistico ha subito una notevole attenuazione a opera dell'art. 18 della legge 19 marzo 1983, n. 72, secondo cui "le società cooperative e i loro consorzi possono costituire ed essere soci di società per azioni o a responsabilità limitata".

22. Nell'indagine legislativa non va peraltro omessa l'indicazione di altre fonti normative che potrebbero contraddire quanto affermato. Con lo scopo di incentivare l'anelito solidaristico sottostante alla cooperazione, contemporaneamente all'entrata in vigore della Costituzione viene emanata una legge (il DLCPS 14 dicembre 1947, n. 1577, noto come "legge Basevi"), che completa il quadro generale della disciplina sulle cooperative contenuta nel codice civile. Il provvedimento prevede consistenti benefici fiscali solo per le cooperative "pure" che perseguono i fini mutualistici secondo le modalità previste dalla legge stessa (cfr. Appendice); non si applica, invece, alle altre cooperative (art. 26). In armonia con la definizione della legge Basevi potrebbe quindi ritenersi che la natura cooperativa in senso stretto di una società sussista solo quando lo statuto prevede una ripartizione di utili tra i soci in misura non eccedente quella indicata dal legislatore e purché gli utili non ripartiti e non destinati alla quota di riserva vengano devoluti a fini mutualistici. Peraltro, il meccanismo presuntivo, fondato sulla semplice presenza di alcune

3.2 La struttura delle società cooperative

Dall'analisi che precede è emerso che il perseguimento dello scopo mutualistico richiede il rispetto di regole.

Le differenze di scopo rispetto alle società di capitali, enfatizzate dalla legge Basevi, si sono tradotte anche in differenze strutturali e operative. La "democrazia cooperativa" si esprime attraverso alcune technicalities che riguardano l'assetto e il funzionamento degli organi e la composizione del capitale sociale.

Un'analisi della società cooperativa conduce a risposte non sempre univoche, almeno fino all'introduzione della legge 59 del 1992. Le cooperative hanno sempre incontrato dei limiti nell'accesso al mercato²³; i vincoli all'adozione degli stessi strumenti di cui si possono avvalere le altre società sono stati posti in discussione e hanno formato oggetto di revisione. Tenuto conto che all'approfondimento dall'evoluzione legislativa (legge 59 del 1992) è dedicato il paragrafo successivo, resta da individuare gli strumenti attraverso i quali le cooperative si sostituirebbero al mercato, sia nelle modalità di redistribuzione ai soci del reddito prodotto che nello scambio dei diritti proprietari.

(Continuazione nota 22 dalla pagina precedente)

clausole statutarie che consentono l'"automatica" attribuzione alla cooperativa dei benefici fiscali, riduce sensibilmente il novero delle società cooperative alle quali non vengono riconosciuti i benefici previsti dalla legge Basevi.

23. I limiti di cui si parla, essenzialmente ravvisabili nel limite al possesso azionario da un lato e nella prevalenza dell'operatività con i propri soci dall'altro, hanno subito forti critiche.

3.2.1 Gli organi

La disciplina delle società cooperative è modellata largamente su quella delle società per azioni; esistono tuttavia alcuni strumenti specifici idonei al perseguimento delle finalità mutualistiche.

I soci, considerati nel loro complesso, assumono un rilievo preminente nell'organizzazione della società che, di converso, comprime i risultati capitalistici della singola partecipazione al capitale sociale (anche rispetto alle società di persone)²⁴.

Trova così una spiegazione la condizione del numero minimo di soci, necessari sia in fase di costituzione sia in corso di esercizio, nonché il fatto che la compagine sociale deve essere composta da soci con caratteristiche, prevalenti se non esclusive, omogenee al tipo di attività sociale svolta²⁵.

Esistono, inoltre, limiti al possesso di quote o azioni che si combinano con limiti alla percentuale di utili distribuibili.

A ogni socio spetta un voto, indipendentemente dal capitale posseduto (art. 2532 cod. civ.); il principio del "voto per testa" esprime attraverso il funzionamento dell'assemblea uno degli aspetti più caratteristici della "democraticità" delle società cooperative; rappresenta al

24. Cfr. Campobasso (1992), p. 516.

25. I soci devono possedere caratteristiche diverse in relazione all'attività svolta dalla società: cfr. art. 23 della legge 1577 del 1947, modificato dall'art. 14 della legge 59 del 1992. Per una dettagliata indicazione dei requisiti cfr. Bassi (1988), pp. 391 ss.

contempo uno dei maggiori punti di divario rispetto alle società per azioni.

Altra caratteristica delle cooperative è costituita dal fatto che le variazioni del numero dei soci che comportano variazioni della consistenza del capitale sociale non implicano modificazioni dell'atto costitutivo.

La società cooperativa si avvale infatti di una struttura flessibile, in teoria aperta all'ingresso di nuovi soci interessati all'attività sociale (principio della "porta aperta"). Si tenga peraltro in considerazione che l'assoluta maggioranza degli statuti delle cooperative prevede la cosiddetta "clausola di gradimento", in base al quale il consiglio di amministrazione delibera l'ammissione di nuovi soci.

3.2.2 L'assemblea

Sebbene gli organi delle società cooperative siano i medesimi delle società per azioni, la disciplina dell'assemblea dei soci presenta significative deviazioni dalla disciplina comune.

Al fine di non svuotare il contenuto del principio del voto capitaro, anche il meccanismo delle deleghe subisce limitazioni: è circoscritto a un massimo di cinque conferibili a ciascun socio (art. 2534 cod. civ.), sempre che l'atto costitutivo consenta la rappresentanza in assemblea.

Solo alle persone giuridiche possono essere attribuiti più voti, fino a un massimo di cinque, in ragione dell'ammontare della partecipazione detenuta o del numero dei loro soci (art. 2535, comma 3, cod. civ.).

Un particolare meccanismo di funzionamento dell'assemblea delle società cooperative è costituito dalla

formazione progressiva della volontà assembleare consistente nella possibilità di assemblee separate; nelle cooperative di grandi dimensioni (più di 500 soci o insediamenti in parti diverse del territorio nazionale) i soci partecipanti alle assemblee separate possono eleggere i delegati per l'assemblea generale. Lo strumento consente in astratto la partecipazione alla vita sociale anche di soci appartenenti a compagini relativamente estese.

3.2.3 Gli amministratori

Nell'organizzazione delle cooperative il management svolge un ruolo di rilievo assolutamente preminente e, forse, ancora maggiore rispetto a quello assolto dai dirigenti della grande società per azioni.

Una regola inderogabile vuole che gli amministratori di società cooperative siano soci o mandatari di persone giuridiche socie, al fine di garantire che la direzione degli affari sociali sia svolta da persone specificamente interessate all'attività mutualistica.

Il rispetto della pluralità di scopi che si prefigge la società cooperativa è il primo dovere che gli amministratori incontrano nello svolgimento della loro attività e anche il più complesso. Nel corretto adempimento dei doveri degli amministratori, soprattutto in seguito all'introduzione delle recenti novità legislative, risiede infatti la conservazione dell'equilibrio tra competere e cooperare.

La composizione del potenziale conflitto tra obiettivi dei operatori e dei finanziatori deve essere effettuata seguendo alcune regole. Ad esempio, nelle operazioni della cooperative dovrebbe essere privilegiato lo scopo mutualistico, dando preferenza all'operazione con soci

rispetto a quella con non soci (questa previsione concreta, tra l'altro, l'unica deroga rispetto ai doveri ai quali si devono attenere gli amministratori di una società per azioni).

Ferma restando tale regola, è però chiaro che il rispetto delle finalità mutualistiche può ricavarsi più facilmente dalle modalità di distribuzione degli utili che non dalle modalità operative poste in essere sul mercato²⁶.

Da ciò deriva che la valutazione dell'attività degli amministratori delle società cooperative deve essere condotta sia alla luce dei principi che sottostanno alla valutazione dell'efficienza del management di società per azioni, sia nell'ottica della mutualità. Ha grande importanza dunque la possibilità di controllarne effettivamente l'operato.

Tuttavia, la composizione del patrimonio delle cooperative (non rinvenibile nelle società per azioni) e la relativa situazione di indisponibilità dello stesso fa sì che il cooperatore sia titolare di una situazione giuridica, sotto il profilo dei diritti proprietari, diversa da quella del socio di una società per azioni.

Anche il meccanismo del voto capitaro sembra rendere difficile "un rapporto di stretto controllo tra portatori dei diritti proprietari (sia pure limitatamente ai soci di maggioranza) e gli amministratori e comunque lo rende meno vincolante di quanto non possa essere nella società per azioni"²⁷.

Queste regole sono state criticate per aver creato

26. Cfr. Costi (1993).

27. Costi (1993), p. 20.

problemi crescenti sia all'espansione dei finanziamenti sia al ricambio dei diritti proprietari.

Ai tradizionali meccanismi di controllo dell'azionista-proprietario ne andavano dunque affiancati altri, con il primario obiettivo di preservare l'efficienza produttiva dell'impresa.

Gli ostacoli a un maggior controllo delle cooperative da parte del mercato erano costituiti dall'esistenza di limiti al possesso azionario (peraltro ancora previsti) e dalla previsione che l'ammissione a socio restava subordinata al gradimento del consiglio di amministrazione, rendendo in concreto impossibili le "scalate"; tecnicismi idonei a semplificare l'entrata di nuovi soci nelle cooperative sono rapidamente diventati obsoleti, non essendo in grado, da soli, di assicurare l'ingresso di nuovi portatori di capitale di rischio. Questi ultimi erano, tra l'altro, disincentivati dal fatto che, tradizionalmente, il sacrificio monetario del socio è ricompensato con utilità di altro genere. Di recente si è affermato che nelle società cooperative "il mercato della proprietà non esiste e in ogni caso non può costituire uno strumento per il ricambio degli amministratori"²⁸. Nell'ambito dello stesso movimento cooperativo sono emersi dubbi sulla capacità di affidare il "cooperare" a forme di democrazia partecipativa. Le agevolazioni fiscali e il principio della devoluzione del patrimonio cooperativo residuo in caso di scioglimento della società costituiscono strumenti idonei a tutelare il processo di accumulazione, riducendo il rischio di dispersione insito nel perseguimento di obiettivi di breve periodo propri del socio uti singulus; tuttavia, la prospettiva di non poter capitalizzare il proprio investimento ha finito con l'allontanare molti potenziali cooperatori generando difficoltà, per le società

28. Costi (1993), p. 20.

cooperative, di reperire capitali adeguati alle mutate condizioni di mercato²⁹.

Ha cominciato così a farsi strada la volontà di rivisitazione sia delle finalità istituzionali delle società cooperative, sia l'esigenza di modifiche alla stessa struttura societaria cooperativa. È soprattutto emersa la necessità di rivedere i meccanismi di finanziamento delle società cooperative, spesso gravate da problemi di sottocapitalizzazione.

Il superamento della visione del cooperativismo animato da finalità solidaristiche e l'affermazione nel concetto di scopo cooperativo di finalità ritenute in precedenza proprie solo delle società di capitali hanno spianato il corso alla nuova legge 59 del 1992.

3.3 La legge 31 gennaio 1992, n. 59

La legge 59 del 1992 interviene sulle forme di finanziamento delle cooperative; amplia la categoria dei soci; rivede il funzionamento degli organi. Questa nuova normativa tenta soprattutto di porre soluzione al problema di carenza di fondi nelle imprese cooperative. Ciò è segno di una difficoltà obiettiva che il modello cooperativo incontra nel perseguimento di una delle sue due finalità tipiche, quella della raccolta di risparmio diffuso.

Le possibili letture delle ragioni che spiegano questi limiti alla crescita delle cooperative sono due: una carenza strutturale del modello cooperativo, legata al venir meno di valori mutualistici propri di un contesto sociale ormai sparito; una inadeguatezza delle norme societarie e della loro attuazione. La legge 59 del 1992 propende per la

29. Morley-Fletcher (1993), p. 3.

seconda chiave interpretativa.

Si riassumono di seguito i principali aspetti della legge.

a) Viene introdotta, in risposta alla "domanda di nuovi strumenti di finanziamento"³⁰, la nuova figura dei soci sovventori: si è applicata alle società cooperative in genere (art. 4) la previsione dell'art. 2548 del codice civile commi 1 e 2, circa i conferimenti per la costituzione di fondi di garanzia³¹.

Ai sovventori sono attribuite azioni nominative trasferibili e il diritto di voto, ma i voti dei sovventori non possono comunque superare un terzo dei voti spettanti a tutti i soci; i sovventori possono essere nominati amministratori.

Si è sostenuto che l'obiettivo di queste misure è volto a "innescare una dialettica tra capitalismo e cooperativismo"³², che si risolve non nel "sacrificio delle ragioni della mutualità a vantaggio di quelle dell'im-

30. Bassi e altri (1992), p. 80.

31. Lo statuto della società deve prevedere la costituzione di fondi per lo sviluppo tecnologico o per la ristrutturazione o il potenziamento aziendale perché possano ammettersi conferimenti da parte dei soci sovventori.

Va peraltro tenuto conto che si nutrono tuttora diversi dubbi circa la trasposizione diretta di questa nuova categoria di soci nell'ambito delle cooperative. I loro contributi confluiscono infatti nei fondi per la ristrutturazione e il potenziamento aziendale e non nel capitale sociale, come i conferimenti dei soci cooperatori e dei soci finanziatori previsti dall'art. 5 della legge.

Oltre alle cooperative edilizie, non possono avere soci sovventori le banche di credito cooperativo (art. 21, comma 3, della legge 59 del 1992), le popolari e le cooperative di assicurazione.

32. Bassi e altri (1992), p. 92.

presa"³³, bensì nel riconoscimento di una nuova mutualità.

A seguito di queste previsioni potrebbe finalmente emergere la valorizzazione dell'investimento, e la sua remunerazione, attraverso gli strumenti lucrativi della partecipazione agli utili e del dividendo sul capitale investito, che costituiscono delle potenzialità ancora inesprese dalla legge 59. Il socio sovventore ha, infatti, diritto agli utili che possono essere remunerati a un tasso superiore fino al due per cento rispetto agli utili distribuibili agli altri soci (art.4, u.c.).

- b) A fianco dei soci sovventori la legge ha introdotto anche (art. 5) la categoria dei soci finanziatori: sono i possessori di azioni di partecipazione cooperativa. Sebbene tali azioni possano essere emesse solo dalle cooperative che abbiano adottato, nei modi e nei termini previsti dallo statuto, procedure di programmazione pluriennale finalizzate allo sviluppo e all'ammodernamento aziendale, il segnale legislativo sembra univoco. Premiando il finanziamento con una remunerazione maggiorata fino al 2 per cento rispetto a quella relativa agli investimenti effettuati dai soci operatori, si asseconda un "intento lucrativo del socio in parallelo con l'esigenza di approvvigionamento dei mezzi operativi essenziali all'esercizio dell'attività"³⁴. Lo strumento partecipativo

33. Oppo (1992), pp. 569 ss.

34. Bassi e altri (1992), p. 96. È da sottolineare come l'introduzione di tali innovazioni nella struttura sociale delle cooperative abbia, sotto alcuni profili, accentuato anziché risolvere i dibattiti tra i fautori della mutualità "pura" e i sostenitori della mutualità "spuria".

Scrive Oppo (1992), che la riforma porta in sé il pericolo di un'attenuazione dello scopo mutualistico fino alla neutralità di questo, proprio in virtù della contemporanea presenza di finanziatori-cooperatori, finanziatori non operatori e semplici operatori. Lo scontro non sarebbe sanato neanche dal rispetto del

utilizzato richiama da vicino la disciplina delle azioni di risparmio³⁵. L'azione di partecipazione cooperativa avrebbe, secondo alcuni³⁶, anche lo scopo di gettare le basi per la costituzione di un mercato mobiliare di titoli cooperativi, al fine di agevolare l'accesso al credito e al capitale di rischio delle cooperative.

Le azioni di partecipazione devono essere offerte, in misura non inferiore alla metà, in opzione ai soci e ai lavoratori dipendenti della società cooperativa³⁷; quest'ultima novità conforta la tesi secondo la quale le innovazioni legislative promuovono un concetto più moderno di cooperazione³⁸. È possibile che la conseguenza delle

(Continuazione nota 34 dalla pagina precedente)

principio democratico del voto capitaro. Inoltre, viene messa in luce l'evoluzione della struttura cooperativa verso modelli ispirati dalle esigenze della gara di mercato, nonché l'affermazione di due diverse anime del movimento cooperativo, l'una improntata alla mutualità in senso tradizionale, l'altra tesa alla promozione delle economie degli associati.

Poco tempo prima Galgano (1990) aveva espresso l'opinione, che la società cooperativa, in quanto impresa, sarebbe caratterizzata da una causa mista, cioè da uno scopo al tempo stesso mutualistico e cooperativo.

35. Anche se non è chiaro fino a che punto la norma, chiaramente speciale, che prevede le azioni di risparmio possa estendersi alle azioni di partecipazione cooperativa; tra l'altro esistono problemi in materia di diritto di intervento in assemblea e di diritto di chiederne la convocazione, con profili di disparità di trattamento rispetto ad azionisti ordinari portatori di azioni di partecipazione ed azionisti di partecipazione esterni. Cfr. Bassi e altri (1992).
36. Vedi Preite (1989).
37. Tali soggetti possono sottoscrivere le azioni di partecipazione cooperativa anche superando il limite di 80 milioni introdotto dall'art. 3, comma 1, della legge 59 del 1992.
38. Genco (1992). Secondo l'autore, il concetto di nuova mutualità implicherebbe l'attività commerciale delle cooperative, le esigenze di finanziamento dell'impresa mutualistica, la profonda diversificazione tra i vari

previsioni legislative si concreti in un mutamento della mentalità dei cooperatori da soggetti che cercano una reciproca tutela economica, in investitori che partecipano, con l'aspettativa di un buon rendimento, a un disegno imprenditoriale.

- c) Oltre alle forme già esaminate, la legge 59 del 1992 ha introdotto altri strumenti, che, sebbene esterni alla struttura delle società cooperative, potrebbero provvedere sia ad assicurare i mezzi finanziari a singole cooperative sia a esigenze di finanziamento del fenomeno cooperativo complessivamente considerato: i fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (artt. 11 e 12). Questi fondi, che possono essere costituiti dalle associazioni riconosciute, vengono remunerati attraverso la destinazione, da parte delle cooperative aderenti all'associazione, di una quota degli utili annuali pari al tre per cento. Il loro scopo è quello di promuovere la costituzione di cooperative e loro consorzi, nonché di assumere partecipazioni in società cooperative o in società da queste controllate. Il patrimonio residuo delle cooperative poste in liquidazione deve essere devoluto ai fondi stessi³⁹. Al fine di assicurare questo meccanismo di autofinanziamento del movimento cooperativo, le società "che non ottemperano alle disposizioni del presente articolo - art. 11 - decadono dai benefici fiscali e di altra natura concessi ai sensi della normativa vigente" (art. 11, comma 10).

(Continuazione nota 38 dalla pagina precedente)

tipi di cooperative (di lavoro, di utenza e consortile) e, quindi, il riconoscimento di una piena natura imprenditoriale.

39. Inoltre, i versamenti ai fondi possono essere effettuati anche dallo Stato e dagli enti pubblici, per finanziare specifici progetti predisposti dai fondi o dalla pubblica amministrazione. Anche soggetti privati possono finanziare i fondi.

Gli articoli 7 e 9 della legge 59 consentono, inoltre, di preservare il valore economico della partecipazione del socio, rivalutandola e permettendo al socio uscente di ottenere anche il rimborso del sovrapprezzo eventualmente versato all'atto di ammissione e purché non utilizzato ai sensi dell'art. 7, dando l'avvio al superamento della visione tradizionale che vuole l'interesse del socio sacrificato in nome del beneficio della "posterità cooperativa".

In realtà è proprio nella utilizzazione degli utili di esercizio di cui all'art. 7 e nel relativo trattamento fiscale che risiede una delle novità più pregnanti della legge 59 e che ben si inquadra nell'ottica di creare nuove forme (e quindi di ampliare le capacità di) finanziamento delle cooperative⁴⁰.

Il legislatore premia l'autofinanziamento fino al punto di renderlo irrilevante ai fini impositivi; l'art. 7, comma 3, stabilisce che la quota di utili destinata ad aumento del capitale sociale, che è gratuito e viene effettuato entro limiti più ampi di quelli in via generale

40. Un precedente legislativo si può rintracciare nella legge 16 dicembre 1977, n. 904, "Modificazioni alla disciplina dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e al regime tributario dei dividendi e degli aumenti di capitale, adeguamento del capitale minimo delle società e altre norme in materia fiscale e societaria". L'art. 12 della legge prevedeva, infatti, che "fermo restando quanto disposto dal titolo III del DPR 29 settembre 1973, n. 601, e successive modificazioni ed integrazioni, non concorrono a integrare il reddito imponibile delle società cooperative e dei loro consorzi le somme destinate alle riserve indivisibili, a condizione che si escluda la possibilità di distribuirle tra i soci sotto qualsiasi forma, sia durante la vita dell'ente che all'atto del suo scioglimento". La norma, sebbene inserita nel contesto di misure fiscali destinate in genere alle persone giuridiche non cooperative, ha sensibilmente incentivato il processo di accumulazione delle risorse finanziarie maturate all'interno del circuito cooperativo, sottraendole, al ricorrere dei cennati presupposti, all'imposizione fiscale.

previsti dall'art. 3 (art. 7, comma 1), non concorre a formare il reddito imponibile ai fini delle imposte dirette. La previsione dovrebbe portare a una sensibile accelerazione del processo di investimento.

Sotto il profilo del reperimento del capitale di credito non sembra invece applicabile alle società cooperative la recente disciplina in materia di emissioni obbligazionarie; al contrario la raccolta tramite valori mobiliari diversi dalle obbligazioni prevista per le cambiali finanziarie, individuate in termini di regime fiscale dalla legge 13 gennaio 1994, n. 43, e i certificati di investimento, non sembra in linea teorica preclusa alle società cooperative⁴¹.

Gli interventi descritti, i più concreti sotto il profilo del reperimento di nuovi capitali, non sembrano ancora in grado di risolvere le problematiche circa la supervisione sull'operato del management. All'aspetto del controllo, da realizzare attraverso forme reali di pluralismo assembleare e autentici meccanismi di check and balances, a maggior ragione reso essenziale dalla introduzione delle nuove categorie di soci, può far invece fronte un più ampio potere di informazione e di ispezione del socio, rispetto a quello previsto in precedenza⁴².

41. La disciplina dettata dal Comitato del credito circoscrive, in ottemperanza di quanto previsto dal codice civile, la possibilità di emettere obbligazioni alle società per azioni e alle società in accomandita per azioni. I soggetti destinatari della normativa riguardante le cambiali finanziarie e i certificati di investimento sono invece le "società" con l'obbligo di bilancio e anche la normativa fiscale, L. 43 del 1994, è neutra sul punto.

42. C'è comunque il "rischio" che i soci non cooperatori possano trovarsi in conflitto di interesse con i soci cooperatori; ciò accentua, rispetto alle società di capitali, il ruolo di arbitri della gestione normalmente ricoperto dagli amministratori.

d) In proposito la legge 59 del 1992 ha introdotto l'intervento ispettivo dei soci (art. 1), mutuato dalle società per azioni, sul comportamento degli amministratori; ciò potrebbe restringere quelle "distanze tra la compagine sociale e la tecnostruttura", che rendono sterile il coinvolgimento dei soci nell'esperienza associativa⁴³.

Sugli stessi amministratori insiste ora l'obbligo di corredare la relazione che accompagna il bilancio ex art. 2428 cod. civ. con i criteri seguiti nella gestione sociale per il conseguimento degli scopi statutari, in conformità con il carattere cooperativo della società (art. 2, comma 1). Inoltre, il collegio sindacale nella propria relazione all'assemblea deve specificamente riferire su quanto indicato dagli amministratori ai sensi del comma 1 dell'art. 2 (art. 2, comma 2).

Sotto il profilo del recupero di un equilibrio tra poteri, e al fine di evitare che i diritti delle nuove categorie di soci siano pretermessi rispetto a quelli dei soci cooperatori⁴⁴, diviene importante anche il ruolo del rappresentante comune. Egli è il tutore degli interessi dei possessori delle azioni di partecipazione cooperativa (art. 6, comma 4); può esaminare i libri sociali ed esercitare l'esercizio del diritto di impugnativa delle delibere assembleari (art. 6, comma 5).

Le riforme della legge 59 del 1992 hanno sancito il

43. Bassi e altri (1992), p. 36. Di valorizzazione della partecipazione del socio alla vita cooperativa parla anche Oppo (1992).

44. La problematica del conflitto va al di là della nota dialettica tra soci di maggioranza, che dovrebbero essere in grado di sostituire gli amministratori incapaci, e soci di minoranza (già presente nella società per azioni) e si estende ai soci sovventori e ai portatori delle azioni di partecipazione.

superamento della originaria nozione di cooperativismo modellata sul dibattito tra mutualità pura e spuria. Accanto alle innovazioni apportate al sistema, altre proposte non hanno trovato spazio. Queste possono costituire utile spunto di dibattito, ma nell'economia del lavoro non possono trovare collocazione se non in una breve sintesi riepilogativa.

Ci si interroga così sulla possibilità di applicare ulteriori tipologie di controllo dell'operato degli amministratori⁴⁵, attraverso, magari, un più penetrante diritto di informazione dei soci di minoranza. Sotto il profilo degli assetti proprietari, alcuni hanno postulato la partecipazione al capitale degli investitori istituzionali⁴⁶, che - almeno per quanto riguarda le cooperative di maggiori dimensioni - potrebbero assumere un ruolo di controllo dell'operato degli amministratori⁴⁷.

Infine, l'affermazione "culturale" delle istanze avanzate potrebbe esplicitarsi per mezzo dell'adozione di clausole statutarie finalizzate al recepimento di un'"etica

45. Che la forma di controllo fondata sull'assetto proprietario sia ormai superata, almeno nei grandi gruppi, è alquanto pacifico; forme di proprietà legate a un reperimento delle risorse sui mercati finanziari potrebbero produrre uno spostamento dal controllo sulla gestione da parte dell'azionista al controllo esplicito dall'investitore istituzionale. Cfr. Pasquini (1993).

46. È evidente però che l'investimento, anche da parte di strumenti quali i fondi mobiliari chiusi persegue l'obiettivo di massimizzare le plusvalenze che si realizzano nel momento in cui l'investitore decide di smobilizzare la partecipazione.

47. Ciò nel presupposto che alle persone giuridiche possono essere attribuiti più voti, che le azioni dei sovventori possono essere detenute da investitori istituzionali e che i fondi mutualistici sono chiamati ad assumere partecipazioni nelle società cooperative. In proposito cfr. Costi (1993).

imprenditoriale cooperativa"⁴⁸.

3.4 La cooperativa bancaria: l'evoluzione normativa

Dopo aver analizzato la normativa sulle cooperative in generale, si tratta di affrontare un caso particolare di proprietà cooperativa presente nel settore bancario: le banche popolari.

Nella disciplina delle banche popolari le caratteristiche residuali della mutualità subiscono un'ulteriore attenuazione.

Fin dalla prima norma speciale concernente le popolari (RDL 21 ottobre 1923, n. 2413), la forma tipica di questi intermediari bancari è stata identificata nella società cooperativa. Tuttavia, nel codice di commercio del 1882, ciò non comportava alcuna conseguenza sul piano degli scopi perseguiti, bensì solo peculiarità strutturali⁴⁹.

Con l'emanazione della Costituzione ci si è chiesti

48. Di qui la necessità di codici etici volti a tradurre in norme statutarie i comportamenti che esaltano il ruolo dei valori del cooperativismo, al fine di completare il processo di contenimento dei principi che regolano il mercato con le regole solidaristiche intrinseche al movimento cooperativo.

Ai codici etici e al riordinamento delle strategie imprenditoriali si richiama Butera (1993), pp. 21 ss. Postulano la necessità di regole etiche per l'agire cooperativo anche Sacconi (1993), p. 32, Zamagni (1993) e Pasquini (1993). Nel corso del convegno "Etica e imprenditorialità associata. Verso una riformulazione dei principi cooperativi", tenutosi a Roma l'8 luglio 1993, è stata presentata la Carta dei valori della cooperazione. Gli atti del convegno sono pubblicati in "La cooperazione italiana" (1993).

49. Costi (1986).

se anche le banche popolari fossero in qualche misura partecipi del dibattito tra mutualità pura e spuria evidenziato nei paragrafi precedenti.

Dal punto di vista legislativo, l'art. 1 del DL 10 febbraio 1948, n. 105, stabilisce che "possono denominarsi Banche popolari le società cooperative a responsabilità limitata autorizzate alla raccolta del risparmio e all'esercizio del credito"⁵⁰.

Dal canto suo la legge Basevi, volta a individuare la parte "protetta" del fenomeno cooperativo, non si applica alle banche popolari: la sua estensione è esclusa dall'art. 1 del DL 16 aprile 1948, n. 569⁵¹.

A conferma dell'affievolimento della mutualità⁵² nelle popolari, anche la giurisprudenza ha ritenuto di escludere per esse i benefici fiscali e le agevolazioni previdenziali, in virtù del fatto che gli intermediari svolgono un'attività lucrativa⁵³.

50. Anche il D.lgs. 105 del 1948 è stato interamente abrogato dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia; in particolare, l'art. 1 citato è superato dal combinato disposto degli artt. 41, comma 1, e 32 del D.lgs. 481 del 1992, che riaffermano la natura di società cooperativa a responsabilità limitata delle "popolari" e vietano a soggetti diversi dalle banche l'uso di denominazioni idonee a trarre in inganno il pubblico.

51. In tale senso Cfr. Consiglio di Stato (1972).

52. La migliore dottrina, sia pure con diverse argomentazioni, perviene alla medesima conclusione: Ferri (1959); Gambino (1984); Nicolò (1969); Bassi (1988); Costi (1985); Porzio (1986); Molle (1987).

53. In giurisprudenza Cfr. Cass. n. 5887 del 1985, che sottolinea l'accentuarsi della funzione tipicamente bancaria rispetto a quella mutualistica nelle banche popolari, nonché il decreto del Trib. Venezia, 17-21 settembre 1987; cfr. anche Comm. centrale trib. n. 9530

Ne consegue che - riportate le cooperative nel genus societario - le banche popolari comunque finiscono per apparire una subcategoria giacente sulla delicata linea di confine tra società e cooperativa, funzionalmente più vicina alla prima, di cui appare un tipo, caratterizzata da particolari aspetti di struttura.

Corroborata tale affermazione anche l'indagine sulle recenti evoluzioni normative che hanno direttamente interessato le popolari; la stessa disciplina della distribuzione degli utili, che nella legge 105 del 1948 lasciava aperta la strada alla distribuzione dell'intero utile ai soci (art. 8)⁵⁴, non ha subito modificazioni con l'emanazione della legge 17 febbraio 1992, n. 207 (cfr. infra).

In materia è intervenuto l'art. 32 del D.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (il testo unico in materia bancaria e creditizia), che stabilisce che le banche popolari devono destinare il 10 per cento degli utili netti annuali a riserva legale; tutti gli altri utili non assegnati a riserva legale, ad altre riserve, ad altre destinazioni previste dallo statuto o non distribuiti ai soci, sono destinati a beneficenza o assistenza.

La disposizione lascia comunque libere le popolari di assegnare tutti gli utili "distribuibili" ai propri soci;

(Continuazione nota 53 dalla pagina precedente)
del 1986 e D'Amico (1992), p. 49.

54. Ai quali poteva essere altresì distribuito l'intero patrimonio netto di liquidazione, a differenza di quanto previsto dall'art. 2518, n. 9, del codice civile per le cooperative in genere. In argomento cfr. Costi (1986).
Contra Bassi (1988), che ritiene applicabile l'art. 2518 anche alle "popolari" nelle quali la distribuzione di utili dovrebbe essere contenuta entro limiti "ragionevoli".

sostanzialmente resta confermato, rispetto al codice civile, quanto già previsto dal DL 105 del 1948.

Inoltre, la normativa di settore delle cooperative di credito si inserisce nell'ambito di un sistema legislativo (l'ordinamento bancario) del tutto diverso dal sistema che coordina il fenomeno della cooperazione. Tale esclusione comporta il mancato assoggettamento delle banche popolari ai controlli governativi e le sottopone, invece, alla vigilanza delle autorità creditizie.

La circostanza è stata enfatizzata dalle innovazioni di recente intervenute a opera dei due provvedimenti ricordati: la legge 207 del 1992 e il testo unico delle leggi bancarie e creditizie.

L'art. 29, comma 4, del testo unico esclude espressamente l'applicazione alle popolari della legge Basevi.

Le disposizioni del testo unico tendono anche a differenziare la disciplina delle popolari da quella delle altre banche costituite in forma di società cooperativa: le banche di credito cooperativo. Rispetto a queste ultime non esistono per le popolari né i limiti operativi costituiti dall'obbligo di erogare il credito prevalentemente ai soci (art. 35) né, a maggior ragione, l'obbligo di destinare una quota degli utili ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (art. 37).

L'avvicinamento alle banche costituite in forma di società per azioni è sempre più palese⁵⁵. Si ricava anche da

55. Vale la pena di sottolineare che il capitale minimo iniziale richiesto dalla Banca d'Italia per rilasciare l'autorizzazione all'attività bancaria alle banche popolari, e fissato nella misura di 12,5 miliardi di lire, è ora il medesimo richiesto per le società per

altri aspetti, quali la nomina degli amministratori e dei sindaci - che resta riservata all'assemblea dei soci - e dal regime di circolazione delle azioni e dei diritti spettanti ai soci. Le novità più rilevanti introdotte dalla legge 207 del 1992 hanno riguardato il regime delle azioni, i limiti al possesso azionario e il contenuto della clausola di gradimento per l'ammissione a socio.

Da una parte restano fermi i principi del voto capitaro, del capitale variabile e del limite al possesso azionario, rimasto fissato nella misura dello 0,50 per cento del capitale sociale. Dall'altra, la legge stabilisce che la libera circolazione delle azioni non può essere di fatto inibita dalla presenza di clausole di gradimento che frustrino le legittime aspettative degli acquirenti delle azioni di essere ammessi alla qualità di soci; il gradimento del consiglio di amministrazione deve infatti essere rilasciato ogniquale volta la situazione personale di coloro che chiedono l'ammissione non confligga con gli standard statutari previsti.

Gli amministratori devono pertanto valutare le domande di ammissione avendo riguardo all'interesse della società. Un eventuale diniego deve essere motivato in modo trasparente; la deliberazione di rigetto della domanda di ammissione a socio è soggetta a riesame su domanda del collegio dei probiviri, costituito ai sensi dello statuto e integrato con un rappresentante dell'aspirante socio.

Ne discende come conseguenza che l'istituto del gradimento, che resta senz'altro in piedi, non potrà essere utilizzato per la difesa di interessi "corporativi". Esso

(Continuazione nota 55 dalla pagina precedente)
azioni bancarie. Cfr. Banca d'Italia (1994). Il numero minimo di soci dev'essere pari a duecento.

dovrà essere improntato a criteri oggettivi, idonei a contribuire alla generale propulsione del sistema economico, attraverso la sottoposizione delle popolari alla valutazione che può provenire dai potenziali acquirenti delle loro azioni.

Rispetto a questi ultimi il testo unico prevede che essi, anche qualora sia loro rifiutato il gradimento, possono in ogni caso esercitare i diritti aventi contenuto patrimoniale.

Il che, lungi dal mantenere in vita una "riserva indiana"⁵⁶, contribuisce ad avvicinare il sistema delle popolari al mercato.

Completa il panorama legislativo la possibilità per le banche popolari di trasformarsi in società per azioni o di partecipare a fusioni dalle quali risultino società per azioni. Le relative deliberazioni devono essere assunte con le maggioranze previste dagli statuti per le modificazioni statutarie. Viene confermato che l'abbandono della forma cooperativa non comporta una modificazione "causale" del contratto sociale, per la quale sarebbe altrimenti richiesta una deliberazione unanime⁵⁷.

56. Vinciguerra (1994).

57. In altri termini la struttura cooperativa non connota causalmente il contratto sociale attribuendogli un precipuo scopo mutualistico. Cambiare la "causa" del contratto a maggioranza (ancorché qualificata) sarebbe impossibile sotto un profilo privatistico, perché occorrerebbe il consenso di tutti i soci; basta la maggioranza, invece, per cambiare forma di società: ciò che cambia non è lo scopo oggettivo del contratto ma l'organizzazione sociale e, fermo restando il diritto di recesso dei soci, non è necessario procedere come se si dovesse "sciogliere" il contratto sociale e stipularne un altro.

Un'ulteriore conferma del fatto che le "banche popolari, se conservano la forma delle cooperativa, non ne riproducono per certo la sostanza"⁵⁸.

4. Le banche cooperative e il caso delle banche popolari in Italia

Sono state sin qui proposte le chiavi di interpretazione tradizionali e una nuova lettura della proprietà cooperativa. Si è quindi esaminata la normativa italiana in materia con il fine di metterne in luce alcune inadeguatezze, in parte superate con la legge 59 del 1992, rispetto alle due finalità che la proprietà cooperativa persegue: la necessità che talora l'esercizio del controllo su una data combinazione di beni sia condiviso da due o più soggetti "indispensabili" alla produzione; la soluzione del problema di taluni soggetti che hanno le capacità per esercitare il controllo ma non dispongono delle risorse finanziarie per gestirlo.

In questa sezione ci si prefigge di analizzare un caso effettivo di soluzione cooperativa, illustrando le modalità di funzionamento, la capacità di finanziamento e gli ostacoli al ricambio del controllo. La scelta è caduta sulle banche popolari per il peso che tale forma societaria possiede in Italia.

Prima di analizzare, nell'ultimo paragrafo di questa quarta sezione, le caratteristiche principali delle banche popolari negli anni ottanta e novanta, i primi tre paragrafi sono dedicati alle origini delle banche cooperative nei paesi industriali, al loro peso attuale, all'evoluzione storica delle popolari in Italia.

58. Trib. Venezia (1989).

4.1 Le origini delle banche cooperative

Sin dalle origini, i sistemi finanziari dei paesi industriali hanno visto una contrapposizione tra banche costituite in forma di società per azioni e banche con altre forme istituzionali. Il primo modello è stato minoritario per un lungo periodo storico. L'assunzione dello status di società per azioni - che si concretizzava nell'assegnazione ai soci della responsabilità patrimoniale limitata ai mezzi finanziari apportati - è stata per anni un privilegio concesso dalle autorità pubbliche solo a determinati organismi.

Nel Regno Unito, la Banca d'Inghilterra rimase fino al 1826 l'unica istituzione finanziaria costituita in forma di società per azioni. La gran parte degli intermediari erano imprese a conduzione familiare o con un limite massimo di partecipazione, introdotto nel 1708, di sei membri⁵⁹.

Diverso dal caso inglese fu invece l'esperienza della Scozia. L'attività bancaria fu intrapresa da organismi in buona parte rappresentati da società per azioni, in un contesto di assenza di barriere all'entrata e di forme limitate di regolamentazione pubblica. La stabilità del free-banking scozzese fu presto contrapposta ai fallimenti delle banche inglesi, particolarmente numerosi all'inizio dell'ottocento.

La base di capitale ristretta a sei membri, un elemento di forte debolezza, fu rimossa solo nel 1826 per le

59. Ad esempio, sin dalle origini lo statuto del gruppo assicurativo dei Lloyd's prevedeva che i partecipanti al capitale (in gran parte persone fisiche) rispondessero con i patrimoni personali dei debiti del conglomerato. Solo in tempi recenti, è emersa una tendenza a passare dal sistema dei names alla responsabilità limitata degli azionisti. Sull'esperienza inglese si vedano White (1984) e Schwartz (1989).

banche distanti più di 65 miglia da Londra. Solo a partire dal 1833 il Parlamento iniziò a facilitare la formazione di società per azioni bancarie, abolendo il precedente vincolo territoriale ma stabilendo che gli intermediari con la nuova forma istituzionale potevano operare a Londra solo se non emettevano moneta.

La decisione inglese influenzò i sistemi finanziari francese e tedesco. Anche in questi paesi fu rivisto il sistema restrittivo di autorizzazione caso per caso delle società per azioni. Agli intermediari fu consentito di acquisire le stesse potenzialità operative degli enti attivi in Gran Bretagna⁶⁰. Già nell'Ottocento dunque l'evoluzione della regolamentazione nazionale si realizzava per "imitazione" dei casi esteri. Nella seconda metà del 19° secolo, le strutture finanziarie dei paesi europei tendono ad assumere connotati comuni per quanto riguarda la presenza di banche appartenenti a categorie istituzionali diverse: casse di risparmio, banche commerciali private, banche cooperative.

Accanto alle barriere all'entrata disciplinari per le società per azioni, le motivazioni della nascita delle banche cooperative coincidono - come sarà confermato nel paragrafo 4.3 con riferimento al caso italiano - con molte delle argomentazioni esaminate nella prima parte del lavoro per giustificare lo sviluppo delle cooperative di produzione o di consumo. La necessità di creare cooperative di credito è stata avvertita soprattutto da una serie di soggetti "deboli" rispetto ai mercati finanziari: giovani imprenditori privi di una "reputazione", vale a dire privi di una esperienza passata di tipo industriale, si trovavano in condizione di accesso svantaggioso al credito bancario o al mercato azionario; piccoli operatori locali (artigiani, commercianti) avevano scarso potere di contrattazione con le grandi banche

60. Cfr. Clarich (1985), pp. 113, 162-63.

e venivano penalizzati in termini di costo del credito. La creazione di banche cooperative consentiva di aggirare le imperfezioni dei mercati finanziari dovute all'informazione incompleta o alla limitata concorrenzialità degli stessi, mediante la raccolta di risparmio diffuso sul territorio stesso in cui poi sarebbe stato reinvestito.

In una certa misura, come già ricordato, il modello cooperativo richiama quello della public company anglosassone: in quest'ultimo caso ci si fonda sull'anonimità della partecipazione e sulla sua alta liquidità, sulla presenza di mercati sviluppati adatti a esercitare il vaglio dei comportamenti del management e quindi a tutelare gli interessi degli azionisti di minoranza; nel caso della cooperativa è proprio la conoscenza reciproca, il forte radicamento sul territorio, il mutuo impegno a sostenersi per crescere insieme, la condivisione quindi di valori comuni che sono a fondamento della scelta di dar vita a una "propria" banca, costituita da molti piccoli soci concentrati in un ristretto ambito geografico.

Le banche popolari assumono sin dall'origine questa esplicita natura di riconoscibilità dei soci e dei fini, selezionando la partecipazione degli azionisti sulla base di alcuni requisiti che assicurino l'adesione al territorio e alle stesse finalità mutualistiche. L'omogeneità geografica e delle categorie coinvolte crea il legame di fiducia che assicura alla banca stessa un vantaggio nell'azione di selezione delle iniziative da finanziare rispetto alle banche di origine esterna o istituite in forma non cooperativa.

4.2 Il peso delle banche cooperative in alcuni paesi

Nella gran parte dei paesi industriali sono presenti banche cooperative: le saving and loans e le credit unions

negli Stati Uniti; le building societies nel Regno Unito; le banche mutualistiche e cooperative in Francia; le cooperative di credito in Germania e in Spagna.

Pur tenendo conto delle consuete difficoltà di confronto dei dati internazionali, il peso degli istituti cooperativi è significativo nelle diverse strutture bancarie: oltre 30 per cento dei depositi negli Stati Uniti, 50 per cento nel Regno Unito, oltre 20 per cento in Francia, 18 per cento in Germania (tav. 2).

Una delle questioni aperte è comprendere fino a che punto la componente mutualistica sia parte viva, ad esempio, in banche popolari che ormai superano i 100.000 soci; o se, al contrario, la cooperazione nel settore bancario non sia un semplice lascito dell'eredità storica e, in prospettiva, un modello societario destinato a lasciar posto alle società per azioni.

Il tratto distintivo dell'esperienza anglosassone è la specializzazione, ridottasi rispetto al passato, delle banche cooperative nell'offerta di mutui per l'acquisto di abitazioni. In tutti i paesi sono oggi rintracciabili tendenze comuni. I sistemi bancari nascono frammentati, con categorie giuridiche diverse e regolamentazioni segmentate. La tendenza che si osserva successivamente è la despecializzazione, con tempi e modalità non uniformi. Per le banche cooperative si assiste alla perdita progressiva dei benefici limitati ai soli azionisti; l'obiettivo di massimizzazione del profitto si afferma rispetto allo scopo originario di mutualità tra i soci. In molti paesi, le banche cooperative sono state sottoposte in passato a forme di regolamentazione meno penetranti di quelle prevalenti per la

LE BANCHE COOPERATIVE IN ALCUNI PAESI INDUSTRIALI

	Numero	Sportelli	Quote di mercato sui depositi (val. percent.)	Quote di mercato sui prestiti (val. percent.)
Germania 1989 (1)	3.227	19.012	18,6	11,5
Finlandia 1991	335	747	18,4	16,2
Francia 1988 (2)	178	11.094	22,1	19,5
Regno Unito 1989 (3)	126	7.000	50,2	57,2
Spagna 1991	106	3.025	3,6	2,9
Stati Uniti 1989	16.718	n.d.	33,9	33,7

(1) Il dato dei depositi si riferisce solo alle passività a vista.

(2) I depositi si riferiscono ai "conti creditori", i prestiti ai crediti alla clientela.

(3) I dati si riferiscono alle building societies. I depositi e i prestiti comprendono solo quelli di pertinenza delle famiglie.

parte restante del sistema bancario⁶¹. Oggi la disciplina bancaria tende, invece, a essere uniforme per tutti gli intermediari. Le grandi banche cooperative assumono un'operatività indistinguibile - quanto a potenzialità delle operazioni del passivo e dell'attivo - da quelle di una società per azioni bancaria; tendono spesso ad assumerne la veste istituzionale. Nel 1986, il Building Societies Act ha introdotto per le building societies la possibilità di trasformarsi in public limited companies: esse possono richiedere alla Banca d'Inghilterra l'autorizzazione per ottenere lo status di banca. Lo scopo è quello di aumentare la raccolta di capitale di rischio grazie all'ingresso più ampio e meno rigido di nuovi soci: al pari di qualche caso osservato nell'esperienza italiana, emerge anche nel caso inglese il limite delle forme cooperative nel perseguimento di una delle loro finalità.

Questo obiettivo è stato diffusamente perseguito negli Stati Uniti, con la trasformazione di molte saving and loans in società per azioni. Il cambiamento è stato giustificato anche sulla base della letteratura in tema di diritti di proprietà: gli amministratori delle banche sarebbero stati incentivati a comportamenti più efficienti, legati a un giudizio più penetrante da parte del mercato. Al contrario, secondo diverse spiegazioni della crisi che ha investito le saving and loans negli anni ottanta, la trasformazione in società per azioni delle vecchie cooperative ha accentuato comportamenti di moral hazard - ai danni del sistema di assicurazione pubblica dei depositi - da parte dei nuovi azionisti e dei nuovi amministratori degli intermediari. Analisi empiriche hanno talvolta messo in luce la peggiore qualità del credito e gli investimenti più rischiosi delle

61. Nel Regno Unito le building societies non furono assoggettate, ad esempio, ai massimali introdotti per limitare l'espansione dei crediti.

saving and loans trasformatesi in società per azioni rispetto alla struttura di bilancio più solida (anche se più tradizionale) degli organismi che avevano mantenuto la vecchia forma giuridica. Ne è derivata in qualche caso una rivalutazione del modello classico di banca cooperativa⁶².

4.3 Nascita ed evoluzione delle banche popolari in Italia

In Italia le banche popolari sorsero come risposta all'insufficienza di organismi quali le casse di risparmio e i monti di pietà nell'assicurare flussi di finanziamento alle classi meno abbienti⁶³. L'obiettivo dei promotori era quello di superare il filantropismo di matrice cattolica e, allo stesso tempo, di contrastare le teorie del credito gratuito diffuse nel nascente movimento socialista. Con la cooperazione bancaria si intendeva introdurre, nel panorama finanziario poco sviluppato dell'epoca, intermediari direttamente collegati con le realtà economiche locali e con la piccola iniziativa. La lotta contro l'usura si accompagnava alla rimozione degli ostacoli che i piccoli imprenditori incontravano nell'accesso al credito delle altre banche private. Come è stato sottolineato, il movimento delle popolari

costituisce il canale attraverso il quale vasti settori di borghesia urbana professionale e produttiva, nonché parte della possidenza, si avvicinano all'uso di strumenti creditizi e al mercato dei titoli, determinando le condizioni per cui effettivamente in certe regioni o città, all'interno di gruppi in qualche modo "corporati" per attività economica, la domanda e l'offerta di credito aumentano sostanzial-

62. Cfr. Cordell, MacDonald e Wohar (1993). Per un esame delle diverse posizioni si vedano, tra gli altri, O'Hara (1981), Cebenoyan, Cooperman e Register (1993).

63. Per questa analisi si veda Polsi (1993), Cameron (1972).

mente a condizioni vantaggiose⁶⁴.

Luigi Luzzatti - successivamente Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro del Tesoro e delle Finanze in diversi governi - fu il principale ispiratore del movimento cooperativo in campo bancario. L'esperienza a cui ci si rifaceva era soprattutto quella degli istituti di credito cooperativo fondati da Hermann Schulze-Delitzsch in Germania.

Le popolari si svilupparono allo scopo di offrire credito a piccoli imprenditori, operai, artigiani, agricoltori. Le caratteristiche delle società erano quelle mantenutesi nel secolo successivo: azioni nominative e trasferibili solo dietro consenso dei soci; assegnazione di un solo voto a ogni azionista; credito accordato solo ai soci. Quest'ultima caratteristica si perse rapidamente e l'operatività si estese presto al di là della base sociale.

In origine, la responsabilità degli azionisti era illimitata, allo scopo di accrescere il senso di solidarietà, la responsabilità dei singoli e il controllo reciproco fra i soci. Si ha una conferma di quanto sottolineato nella prima parte del lavoro sui meccanismi di fiducia reciproca e di incentivazione all'impegno comune che costituiscono una delle caratteristiche delle cooperative sottolineate dai contributi più recenti della teoria economica.

Le popolari realizzarono una forte crescita negli anni settanta e ottanta del secolo scorso. Il loro numero salì da 20 nel 1867 a 171 nel 1881. Esse non furono coinvolte nella crisi che investì il sistema finanziario alla metà degli anni settanta. A partire dall'inizio degli anni ottanta, le popolari divennero la prima categoria giuridica,

64. Polsi (1993), p. 330.

per numero di istituti, nel nostro paese (fig. 1): nel 1890 esistevano 738 banche popolari, 218 casse di risparmio, 159 società ordinarie di credito.

Le popolari erano soprattutto banche di piccole dimensioni. Detenevano circa un quinto dei depositi bancari della nazione; una quota più alta del loro attivo, rispetto alle casse di risparmio e alle società di credito ordinario, era destinata al commercio e all'industria. La gran parte degli intermediari si sviluppò nelle regioni settentrionali; si tenne lontana dalle operazioni speculative legate alla crescita del credito mobiliare, alla maggiore presenza delle banche in Borsa, al finanziamento dell'edilizia, fenomeni all'origine dei crolli bancari degli anni novanta (la Banca Romana fu liquidata nel 1893, la Banca Generale e la Società di Credito Mobiliare fallirono nel 1894).

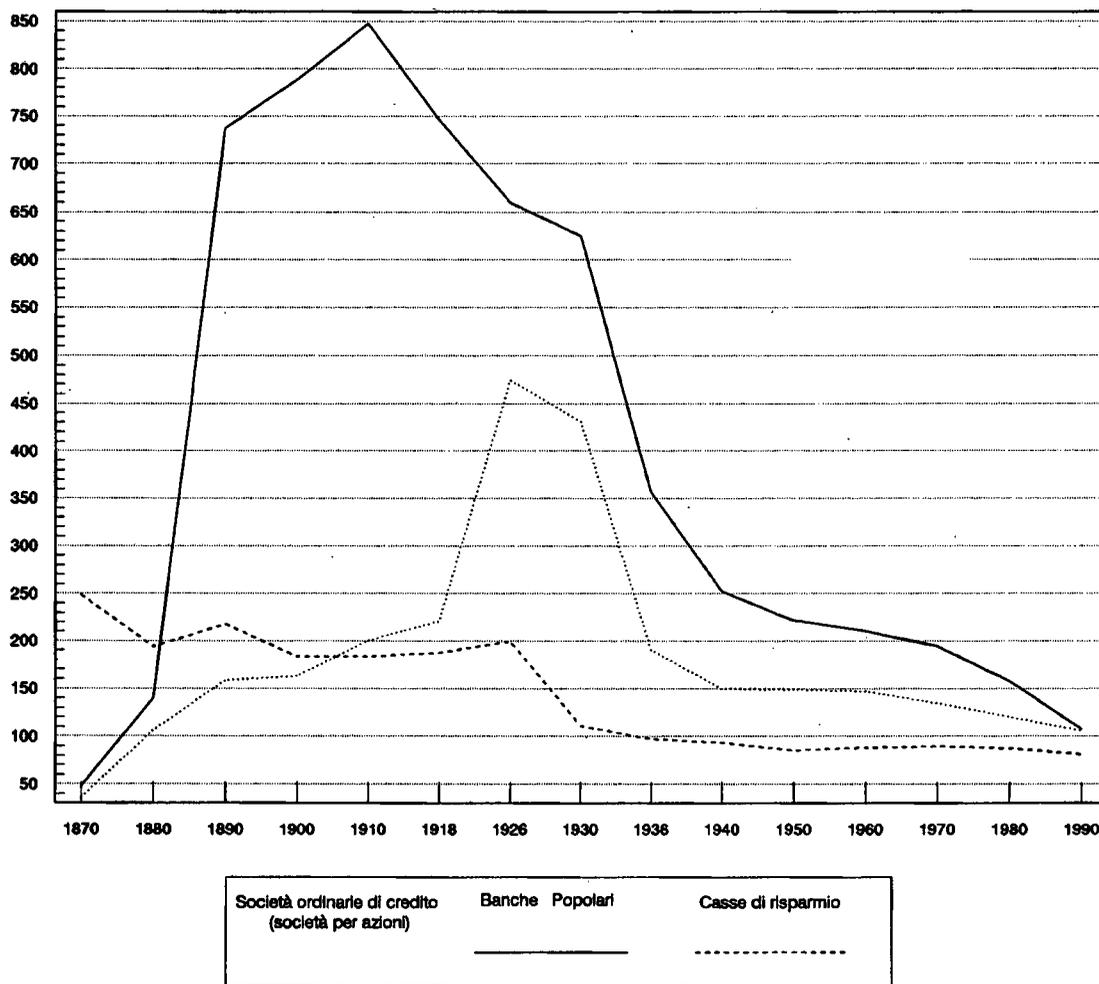
La quota di mercato delle popolari aumentò fino alla prima guerra mondiale (tav. 3). Insieme con le società per azioni bancarie, furono invece gli intermediari più colpiti dalle crisi degli anni venti e trenta. Il loro numero scese da 660 nel 1926 a 357 nel 1936, a 233 nel 1945. La quota di mercato scese dal 22,6 per cento del 1910 all'8,7 del 1936⁶⁵.

Come è noto, il dopoguerra fu contraddistinto da un atteggiamento restrittivo delle autorità monetarie in materia di costituzione di nuove banche. Questo orientamento fu motivato, in primo luogo, dal giudizio di overbanking espresso a proposito della situazione bancaria precedente la crisi degli anni trenta. L'overbanking era ritenuto all'origine dei fenomeni di eccessiva concorrenza e di conseguente instabilità. In secondo luogo, la legge bancaria non aveva introdotto

65. Sul confronto tra banche pubbliche e private negli anni trenta cfr. Ferri e Garofalo (1994).

Fig. 1

NUMERO DELLE BANCHE IN ITALIA (1870 - 1990)



Fonti: De Mattia (1967), Conigliani e Lanciotti (1978)

* Da quest'anno il dato comprende i monti di pegno di 1^a categoria.

QUOTE DI MERCATO PER GRUPPI ISTITUZIONALI DI BANCHE (*)

	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1936	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Casse di risparmio	57,9	43,6	41,6	49,4	41,3	22,5	26,9	31,5	24,8	18,3	21,6	22,7	23,1	25,4
Società per azioni (1)	34,6	42,5	40,1	32,3	36,1	62,3	55,7	42,8	16,2	20,0	21,3	21,3	25,6	24,1
Banche popolari	7,4	13,9	18,2	18,3	22,6	15,1	10,5	8,7	9,5	9,7	10,6	9,5	13,3	15,6
Ist. cred. dir. pub.e BIN (2)							6,9	17,0	49,5	52,0	46,4	46,5	38,0	34,9

(*) Totale delle attività. Non si considerano le banche di credito cooperative.

(1) Comprende le ditte bancarie dal 1926 al 1938.

(2) Il primo dato disponibile per gli istituti di credito di diritto pubblico si riferisce al 1926; le banche di interesse nazionale nascono nel 1936.

limiti effettivi alla possibilità per le imprese industriali di creare o acquisire banche. La costituzione di nuove banche era vista con prudenza perché avrebbe potuto dar vita a organismi controllati da società industriali, compromettendo il regime di separatezza tra banca e industria.

La formazione di popolari fu avversata in minor misura dalle autorità monetarie. La loro natura istituzionale ("una testa un voto") costituiva una barriera alla possibilità di gruppi industriali di controllare banche con l'obiettivo di utilizzarne i flussi finanziari in maniera impropria. La numerosità delle popolari - scese da 250 nel 1940 a 150 nel 1980 - è stata comunque influenzata dalla tendenza generale alla diminuzione delle aziende di credito in Italia per effetto di operazioni di concentrazione.

4.4 Le banche popolari: proprietà, controllo e performance negli anni ottanta e novanta

Negli anni ottanta è proseguita l'espansione della quota di mercato delle banche popolari, iniziata negli anni settanta. Calcolata sul totale dell'attivo, essa è salita dal 9,5 per cento del 1970 al 15,6 per cento nel 1990. Tra il 1980 il 1993, le popolari hanno incrementato la quota di mercato dei depositi e degli impieghi di circa il 3 per cento, portandosi rispettivamente al 18,2 e al 17,1 per cento (tav. 4)⁶⁶. L'aumento, rallentato negli ultimi anni, è legato alla crescita di alcune aree del paese che hanno beneficiato di forme di sviluppo economico decentrato e nelle quali le

66. È stato considerato un campione di 266 banche. Dopo la trasformazione delle banche pubbliche in S.p.A. (fig. 2), le banche considerate coprono oltre il 90 per cento delle attività del sistema bancario. Non vengono considerati i dati relativi agli istituti centrali di categoria, alle filiali in Italia di banche estere, alle banche di credito cooperativo (ex casse rurali e artigiane).

**QUOTE DI MERCATO DELLE BANCHE POPOLARI
E DELLE ALTRE BANCHE (*)**

Impieghi

Anni	Popolari	Altre banche
1980	14,2	82,4
1981	14,1	82,3
1982	14,2	82,4
1983	14,5	82,5
1984	14,9	82,5
1985	15,3	82,3
1986	15,7	82,1
1987	16,0	81,8
1988	16,3	81,4
1989	16,6	81,3
1990	16,8	81,0
1991	16,9	81,1
1992	16,9	81,5
1993	17,1	81,5

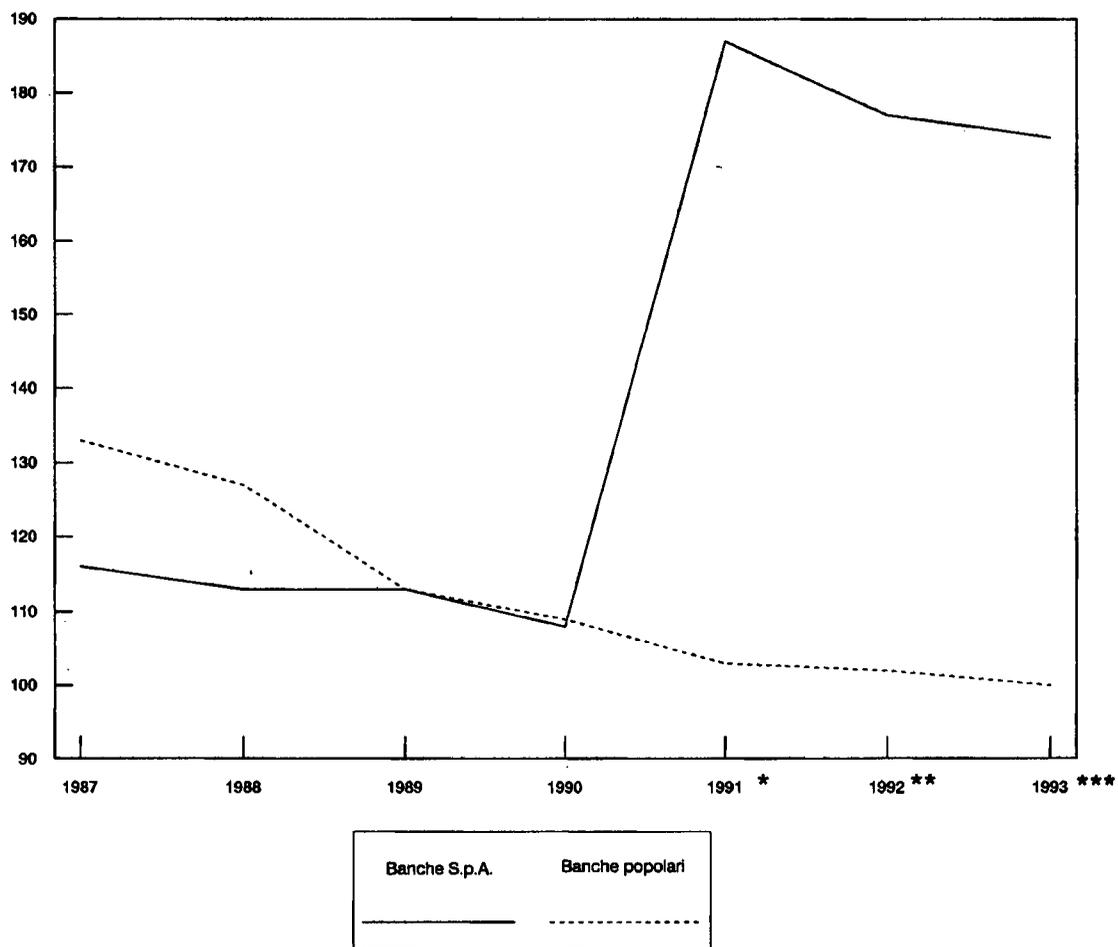
Depositi

Anno	Popolari	Altre banche.
1980	15,4	83,6
1981	15,6	83,3
1982	16,1	82,9
1983	16,4	82,5
1984	16,8	82,0
1985	17,1	81,8
1986	17,1	81,7
1987	17,5	81,3
1988	17,6	81,1
1989	17,8	81,0
1990	18,0	80,6
1991	18,2	80,4
1992	18,2	80,6
1993	18,1	80,2

(*) Il campione totale è costituito da 266 banche (popolari e aziende costituite in forma di società per azioni). Non si considerano i dati degli istituti centrali di categoria, delle filiali in Italia di banche estere, delle banche di credito cooperativo, degli ex istituti di credito speciale.

Fig. 2

**BANCHE POPOLARI E BANCHE SOCIETA' PER AZIONI
IN ITALIA
(consistenze a fine anno)**



(*) Il dato risente della trasformazione in S.p.A. delle banche pubbliche.

(**) Per convenzione il dato comprende anche il Monte dei Paschi di Siena.

(***) Banche con raccolta a breve termine.

popolari sono state tradizionalmente presenti.

I dati sulla distribuzione territoriale confermano il forte insediamento delle popolari nelle regioni settentrionali. Su 101 popolari attive alla fine del 1993, 42 hanno sede legale al Nord, 18 al centro, 41 al Sud. Nelle regioni settentrionali si concentra la gran parte dell'attività del gruppo, a causa della presenza degli istituti di maggiori dimensioni. Il 70 per cento del totale degli sportelli delle popolari è insediato al Nord; nella stessa area vengono raccolti il 70 per cento dei depositi della categoria.

Le popolari sono caratterizzate da una elevata discontinuità delle dimensioni aziendali. Le prime cinque aziende detengono il 39 per cento degli impieghi della categoria: per le banche società per azioni, il corrispondente valore è pari al 27 per cento. Per i depositi, le percentuali rispettive sono pari al 37 e al 24 per cento (tav. 5). La discontinuità dimensionale deriva, oltre che dalla presenza di alcuni grandi istituti, anche dal maggiore addensarsi delle popolari, rispetto alle altre banche, nella categoria degli enti di più piccola dimensione.

La destinazione del credito evidenzia la maggiore specializzazione delle popolari nei confronti delle società non finanziarie e la minore incidenza dei prestiti erogati a imprese pubbliche (tav. 6). Si riscontra soprattutto una maggiore specializzazione nei prestiti alle famiglie, pari, per le popolari, al 34,4 per cento del totale del credito, contro il 27,3 della parte restante del sistema bancario. Questo connotato contribuisce a determinare un credito medio erogato più piccolo di quello della parte restante del sistema creditizio (tav. 5) e sembra confermare la persistenza di un ruolo mutualistico.

Si ha dunque una verifica empirica di quanto

CONCENTRAZIONE DEI DEPOSITI E DEI PRESTITI

(valori in percentuale, riferiti al dicembre di ogni anno)

Quota dei depositi delle prime cinque banche sul totale

	Popolari	Altre banche
1990	38,6	25,5
1991	38,0	25,3
1992	37,7	24,9
1993	36,8	24,2

Quota dei prestiti delle prime cinque banche sul totale

	Popolari	Altre banche
1990	41,0	28,3
1991	40,9	27,6
1992	41,0	27,2
1993	39,0	27,0

AMPIEZZA MEDIA DEL FIDO ALLA CLIENTELA

(dati in milioni, riferiti al dicembre di ogni anno)

	Popolari	Altre banche
1989	47,1	49,2
1990	50,1	54,0
1991	55,1	59,2
1992	56,7	64,1
1993	60,7	65,5

DESTINAZIONE DEI PRESTITI

(dicembre 1993)

	Popolari		Altre banche	
	miliardi	%	miliardi	%
Amministrazione pubblica	2.100	1,9	16.600	3,1
Imprese assicurative e finanziarie	12.800	11,3	93.300	17,7
di cui:				
finanziarie pubbliche	1.800	1,6	20.300	3,8
finanziarie private	11.000	9,8	72.000	13,6
Imprese non finanziarie	58.700	52,0	270.700	51,2
di cui:				
Imprese pubbliche	1.500	1,3	18.800	3,7
Imprese private	57.200	50,7	251.900	47,7
Istituzioni sociali	500	0,4	3.300	0,6
Famiglie	38.700	34,4	144.500	27,3
TOTALE	112.800	100,0	528.400	100,0

esaminato in altre sezioni del lavoro: la banca cooperativa è spesso una unità produttiva di piccole dimensioni, che rivolge la propria attività a individui che assumono un duplice ruolo: azionisti e prenditori di credito.

Tra il 1980 e il 1993, 68 popolari sono state interessate da operazioni di incorporazione o di fusione (fig. 3). In 53 casi, un'altra banca popolare è intervenuta nella veste di azienda incorporante o di istituto partecipante alla fusione. Rispetto al complesso del sistema creditizio, le iniziative di concentrazione delle popolari sono state più numerose prima degli anni novanta. In qualche caso sono emerse tendenze dei consigli di amministrazione a ostacolare progetti di concentrazione con altri enti creditizi, anche della stessa categoria.

Assume rilievo una questione relativa all'efficienza del modello di banca popolare: fino a che punto i numerosi ostacoli al ricambio del controllo che sono insiti in tale assetto societario non generano nel lungo periodo livelli di efficienza inferiori rispetto all'assetto fondato sulla società per azioni?

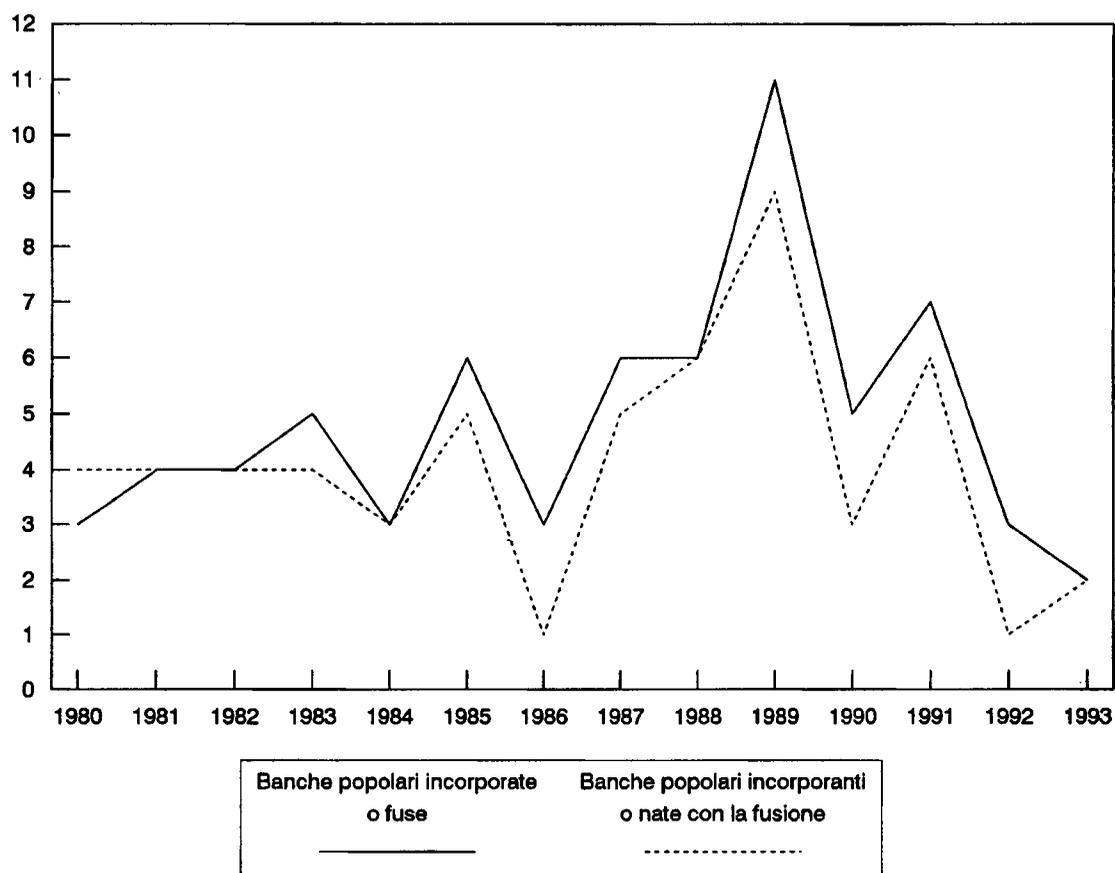
Un risultato acquisito è la maggiore redditività e patrimonializzazione e la minore rischiosità delle popolari rispetto alle altre banche; va sottolineato, peraltro, un parziale deteriorarsi negli ultimi anni della performance delle popolari (cfr. tavv. 7, 8 e 9)⁶⁷.

Le popolari si sono sempre caratterizzate per un livello di patrimonializzazione più elevato rispetto a quello medio del sistema creditizio: nel 1993, il rapporto tra

67. Tra le numerose analisi dedicate alle popolari si vedano Padoa-Schioppa (1985), Fazio (1986), Desario (1991), Carducci (1992).

Fig. 3

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE DELLE BANCHE POPOLARI



CONTI ECONOMICI: ALCUNI INDICATORI IN PERCENTUALE DEI FONDI INTERMEDIARI

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Margine interesse							
Popolari	4,29	4,02	4,07	3,98	4,11	4,09	4,24
Altre banche	3,32	3,15	3,27	3,25	3,36	3,51	3,69
Altri Ricavi netti							
Popolari	1,17	1,02	1,01	1,06	1,06	1,16	,95
Altre banche	1,41	1,21	1,26	1,12	1,20	1,24	,89
Margine d'intermediazione							
Popolari	5,46	5,04	5,08	5,04	5,17	5,26	5,19
Altre banche	4,73	4,36	4,54	4,37	4,57	4,75	4,58
Costi Operativi							
Popolari	3,09	3,06	3,02	2,95	3,11	3,24	3,17
Altre banche	2,99	2,95	2,97	2,91	2,98	3,22	3,13
di cui: Personale							
Popolari	2,01	2,01	1,98	1,91	2,03	2,09	2,02
Altre banche	2,06	2,01	2,03	1,97	2,00	2,15	2,06

CONTI ECONOMICI: ALCUNI INDICATORI IN PERCENTUALE DEI FONDI INTERMEDIARI

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Risultato di gestione							
Popolari	2,38	1,98	2,05	2,09	2,07	2,02	2,02
Altre banche	1,74	1,42	1,57	1,45	1,59	1,53	1,46
Utile Netto							
Popolari	,85	,81	,78	,77	,80	,75	,55
Altre banche	,52	,39	,47	,38	,52	,49	,31
Dividendi distribuiti							
Popolari	,45	,45	,43	,43	,44	,42	,33
Altre banche	,13	,13	,12	,11	,12	,14	,18

INDICATORI DI RISCHIOSITÀ

sofferenze/impieghi

Anni	Popolari	Altre banche
1980	2,8	4,2
1981	3,1	4,4
1982	4,0	5,2
1983	4,8	5,9
1984	5,3	6,3
1985	5,6	6,8
1986	6,3	7,6
1987	6,5	8,1
1988	6,5	7,8
1989	5,2	6,8
1990	4,8	6,0
1991	4,9	5,8
1992	5,1	5,8
1993	5,8	6,5

sofferenze/patrimonio

Anni	Popolari	Altre banche
1980	19,0	35,1
1981	16,5	34,5
1982	16,2	34,1
1983	17,6	33,3
1984	17,7	33,2
1985	18,6	34,3
1986	20,7	34,1
1987	21,6	33,6
1988	22,3	32,8
1989	20,7	31,4
1990	20,0	29,1
1991	21,1	27,9
1992	21,6	23,6
1993	23,9	26,0

patrimonio e fondi intermediati era pari al 10,2 per cento, contro il 9,7 delle altre banche. Il rapporto tra patrimonio e passivo è pari al 12,7 contro il 12,1 per cento: il divario era più ampio, due o tre punti percentuali, nella seconda metà degli anni ottanta. Anche il rispetto dei coefficienti patrimoniali obbligatori è più soddisfacente rispetto alla media del sistema creditizio.

Con l'eccezione degli ultimi due anni, gli accantonamenti alle riserve patrimoniali sono più bassi nelle banche popolari rispetto a quelli delle altre banche. Si conferma, quindi, che il rafforzamento del grado di patrimonializzazione sembra essere derivato più dal canale esterno che da quello interno. Da molti anni il ricorso delle popolari ai mercati finanziari ha visto crescere, accanto ai consueti aumenti di capitale realizzati in forma ordinaria, gli aumenti straordinari.

Le informazioni raccolte segnalano, in qualche caso, l'esistenza di un circolo vizioso tra emissioni di capitale, necessità di assicurare dividendi, riduzione dell'auto-finanziamento, insufficiente alimentazione interna del patrimonio, necessità di ulteriore ricorso al mercato⁶⁸. Le popolari sono tra le banche che più detengono azioni proprie in portafoglio, finalizzate a interventi per sostenere il corso dei titoli. Su 49 aziende di credito che alla fine del 1993 risultavano avere in portafoglio azioni proprie, 28 erano banche popolari.

I costi operativi delle popolari sono lievemente più alti di quelli delle altre banche italiane (tav. 7 e 8). Allineati a quelli del sistema sono i costi del personale. I dipendenti delle popolari hanno un costo unitario inferiore a

68. Per considerazioni sulle politiche di capitalizzazione delle popolari si veda Padoa-Schioppa (1985).

quello delle altre banche (89 milioni contro 94,6) e una produttività - misurata dai fondi intermediati per dipendente - anch'essa leggermente minore (tav. 10). Negli ultimi anni, il numero dei dipendenti è cresciuto più rapidamente rispetto a quello delle altre banche, come, del resto, i fondi intermediati e le quote di mercato (tav. 11).

La natura di public company non soggetta a rischio di take-over delle popolari non sembra quindi aver determinato, nel complesso, una politica del management poco attenta ai profili di efficienza tecnica. La remunerazione del dipendente è "arricchita" dai dividendi sulle azioni detenute. I dipendenti sono tra i maggiori sottoscrittori degli aumenti di capitale delle popolari, il cui successo è assicurato dalla tradizionale elevatezza dei dividendi distribuiti. Dal 1986 al 1990, i dividendi annuali sono stati quattro volte superiori, rispetto ai fondi intermediati, a quelli erogati dalle altre banche. La differenza si è attenuata nel 1991-92, anche per effetto della trasformazione in società per azioni delle banche pubbliche.

L'accrescimento della base sociale perseguita dalle popolari si basa su campagne di promozione nei riguardi dei dipendenti e dei clienti, che vengono stimolati da forme di incentivazione quali, ad esempio, la stipula di polizze assicurative e la concessione di finanziamenti agevolati. In passato, la forma tecnica privilegiata era costituita dall'anticipazione ai soci su azioni proprie: la Banca d'Italia autorizzava le operazioni assegnando plafonds operativi commisurati alle riserve patrimoniali e tenendo conto della situazione tecnica di ogni ente. Il testo unico in materia creditizia ha abrogato lo strumento dell'anticipazione su azioni proprie. La scelta è stata motivata dall'esigenza di eliminare una ingiustificata disparità di trattamento con le società per azioni e con le banche di credito cooperativo, alle quali è precluso l'utilizzo della forma tecnica in

INDICATORI STRUTTURALI E DI PRODUTTIVITÀ

Voci	Banche popolari						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Fondi intermediati (in miliardi di lire)	124.485	139.519	154.796	175.512	195.023	211.321	241.061
Numero dei dipendenti	45.315	46.437	48.440	49.596	51.756	53.730	54.786
Fondi intermediati per dipendente (in milioni di lire)							
Valori nominali	2.747	3.004	3.196	3.539	3.768	3.933	4.400
Valori a prezzi costanti (*)	3.824	3.997	4.051	4.208	4.223	4.142	4.400
Costo per dipendente (in milioni di lire)							
Valori nominali	55,2	60,4	63,3	67,4	76,6	82,0	89,1
Valori a prezzi costanti (*)	76,9	80,4	80,2	80,2	85,8	86,4	89,1
	Altre banche						
Fondi intermediati (in miliardi di lire)	735.122	797.666	865.420	964.354	1.048.144	1.096.236	1.256.615
Numero dei dipendenti	265.074	268.208	269.262	265.598	269.117	273.041	273.206
Fondi intermediati per dipendente (in milioni di lire)							
Valori nominali	2.773	2.974	3.214	3.631	3.895	4.015	4.600
Valori a prezzi costanti (*)	3.860	3.957	4.074	4.317	4.365	4.228	4.600
Costo per dipendente (in milioni di lire)							
Valori nominali	57,1	59,9	65,2	71,7	78,0	86,5	94,6
Valori a prezzi costanti (*)	79,5	79,7	82,7	85,3	87,5	91,1	94,6

(*) Dati deflazionati con l'indice dei prezzi al consumo.

INDICATORI STRUTTURALI E DI PRODUTTIVITÀ: TASSI DI INCREMENTO PERCENTUALE

	Banche popolari					
Voci	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Fondi intermediati	12,1	10,9	13,4	11,1	8,4	14,1
Numero dei dipendenti	2,5	4,3	2,4	4,4	3,8	2,0
Fondi intermediati per dipendente						
Valori nominali	9,4	6,4	10,7	6,5	4,4	11,9
Valori a prezzi costanti	4,5	1,3	3,9	0,4	-1,9	6,2
Costo per dipendente						
Valori nominali	9,4	4,7	6,6	13,6	7,2	8,6
Valori a prezzi costanti	4,6	-0,3	0,0	7,0	0,7	3,1
	Altre banche					
Fondi intermediati	8,5	8,5	11,4	8,7	4,6	14,6
Numero dei dipendenti	1,2	0,4	-1,4	1,3	1,5	0,1
Fondi intermediati per dipendente						
Valori nominali	7,2	8,1	13,0	7,3	3,1	14,6
Valori a prezzi costanti	2,5	3,0	6,0	1,1	-3,1	8,8
Costo per dipendente						
Valori nominali	4,9	8,9	9,9	8,8	10,8	9,4
Valori a prezzi costanti	0,3	3,7	3,1	2,6	4,1	3,9

questione.

Come ricordato, il canale privilegiato di raccolta delle popolari è il mercato dei capitali: all'inizio del 1994, tredici banche popolari avevano il titolo quotato al ristretto.

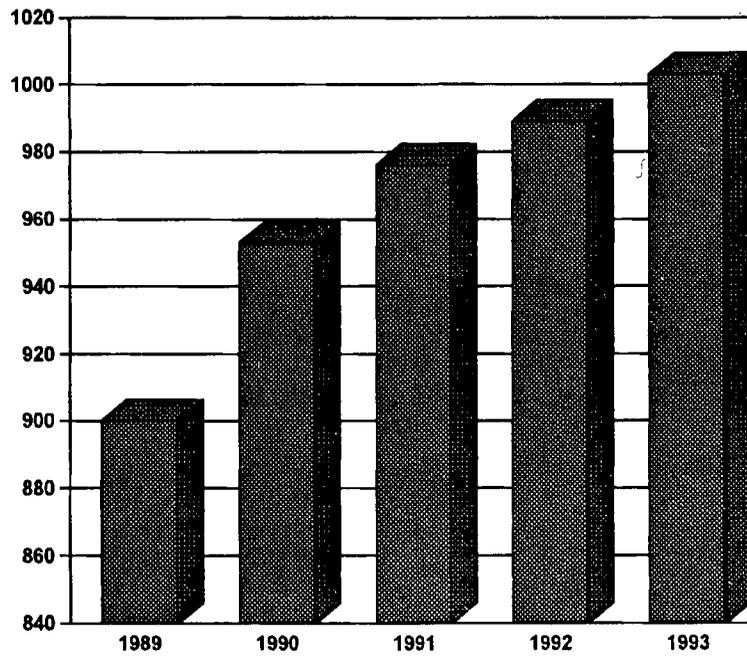
In sei casi il trasferimento del titolo è soggetto a clausola di gradimento; negli altri sette casi la precedente prescrizione è accompagnata dalla clausola di non trasferibilità per girata. Il testo unico ha stabilito che il rifiuto di ammissione a socio non può fondarsi su decisioni arbitrarie, aprendo la strada a un regime di circolazione più agevole dei titoli azionari delle popolari.

Il numero dei soci delle banche popolari supera il milione di unità (fig. 4). I possessi azionari sono molto frazionati: le quote individuali risultano frequentemente inferiori al limite normativo dello 0,50 per cento. La partecipazione alle assemblee degli azionisti è bassa (in genere inferiore al 10 per cento); è ristretta soprattutto ai dipendenti. In qualche caso l'interessenza più rilevante al capitale è detenuta da organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (ad esempio, società di gestione di fondi di investimento). Una previsione normativa consente a questi enti di superare il limite al possesso azionario dello 0,50 per cento, attenendosi ai vincoli previsti dalla loro disciplina a fini di frazionamento del rischio: tuttavia, in concreto, il loro intervento non risulta diffuso.

È stata condotta un'analisi del comportamento dei soci e degli amministratori delle principali banche popolari (i primi 20 istituti), allo scopo di approfondire i meccanismi che si instaurano tra proprietà e controllo delle aziende. Si tratta soprattutto di informazioni qualitative riferite a un gruppo di istituti molto rappresentativo (circa

Fig. 4

NUMERO DEI SOCI DELLE BANCHE POPOLARI
(dati in migliaia, riferiti a fine anno)



l'80 per cento dei depositi) dell'insieme delle popolari.

In diverse occasioni si rinviene una strategia esplicita degli organi sociali volta a sfavorire la formazione di gruppi di pressione all'interno della compagine dei soci. Questo orientamento è anche il risultato di inviti rivolti nel passato alle popolari dalle autorità creditizie finalizzati alla conservazione delle caratteristiche originarie delle cooperative e alla tutela della separatezza tra banca e industria.

Va ricordato che secondo i nuovi assetti normativi (il testo unico e la legge 207 del 1992), la concertazione del voto tra i soci e la stessa costituzione di associazioni non riconosciute sono soggette a un esame da parte delle autorità creditizie: esso è volto esclusivamente ad accertare che tali iniziative non interferiscano con i principi di una gestione "sana e prudente" della banca. È quindi presumibile che nei prossimi anni saranno più frequenti forme di accordi tra soci di banche popolari finalizzati a concertare l'esercizio del diritto di voto, analogamente a quanto accade nelle società per azioni. Se il principio della gestione sana e prudente verrà messo in discussione, la Banca d'Italia potrà intervenire, sospendendo il diritto di voto dei soci che partecipano all'accordo. L'intervento della supervisione ha l'obiettivo di evitare la formazione di gruppi che possano minare l'indipendenza della banca.

Di recente, per una importante popolare quotata al mercato ristretto, è stata dichiarata nulla la clausola di gradimento dietro la quale si erano "trincerati" gli amministratori per rifiutare l'ammissione a socio di un soggetto attivo nel settore finanziario; l'imprenditore controlla, per mezzo dell'interposizione personale e societaria, una significativa quota di azioni della banca, e si pone l'obiettivo di favorire una concentrazione tra alcune banche popolari.

Nella gran parte delle esperienze esaminate, non esistono gruppi di soci che esercitano una influenza decisiva sulla gestione economica delle popolari. All'interno del campione, solo in quattro casi i dipendenti-azionisti hanno una concreta influenza sulla gestione della banca: organi non ufficiali dei lavoratori sono in grado di influenzare le scelte strategiche del management. Non sembrano esistere situazioni nelle quali il controllo è esercitato da soci portatori di interessi riconducibili a imprese industriali. Il controllo delle popolari è dunque esercitato dagli amministratori, che, come ricordato nella seconda parte del lavoro, sono anche azionisti.

Gli amministratori delle popolari sono espressione dei gruppi industriali locali o delle altre realtà produttive dell'economia. Esercitano il controllo sulla base sociale anche attraverso legami economici o familiari. I componenti il consiglio di amministrazione sono per circa il 35 per cento imprenditori; per circa il 33 per cento liberi professionisti e docenti universitari. Tra le altre categorie professionali, l'incidenza più elevata è attribuibile agli ex dirigenti delle popolari.

Malgrado la presenza di imprenditori nella compagine dei soci e nei consigli di amministrazione, nelle popolari non sembra che venga intaccata la tradizionale separatezza che contraddistingue in Italia i rapporti tra banca e impresa. Non si segnalano casi frequenti di erogazione dei prestiti verso imprese collegate agli amministratori: solo in un caso si registra una esposizione significativa di una popolare nei confronti di un consigliere dell'azienda.

Nella gran parte dei casi analizzati emerge la figura di esponenti aziendali - presidente o amministratore delegato - che influenzano in misura determinante le più importanti

scelte della banca. In molti casi, accanto al consiglio di amministrazione, esiste un comitato esecutivo, composto dal presidente, dai vice presidenti e da un ristretto numero di consiglieri. Il direttore generale partecipa alle riunioni e svolge spesso un'influenza dominante. Le competenze del comitato sono rappresentate soprattutto dalle decisioni in materia di erogazione di fidi e dal controllo dei fatti di rilievo della gestione aziendale (ad esempio le spese).

La composizione media dei consigli di amministrazione è di 16 membri. La permanenza media nella carica è di 10 anni. L'età media è elevata: 62 anni. Ciò deriva dall'assenza di pressioni diffuse della base sociale verso l'ipotesi di sostituzione degli amministratori e dalla più volte ricordata assenza di meccanismi atti a determinare il ricambio. Dai venti casi esaminati appare comunque che solo in una occasione la difficoltà di ricambio degli amministratori ha dato luogo a fenomeni di mismanagement e a gestioni aziendali eccessivamente accentrate.

5. Alcune conclusioni

Una lettura tradizionale della proprietà cooperativa è quella che individua l'origine di questa forma societaria in cause storiche, culturali e politiche. A questa interpretazione ha fatto seguito una vasta letteratura sulla cosiddetta impresa illirica mirata per lo più a descrivere il comportamento e la performance di forme societarie autogestite dai lavoratori.

Recenti sviluppi riconducibili ai lavori di Grossman, Hart e Moore sui diritti di proprietà offrono un nuovo punto di vista attraverso cui interpretare l'impresa come insieme di beni materiali e immateriali inserita in contesto di incompletezza contrattuale.

In presenza di informazione imperfetta e di eterogeneità tra i fattori produttivi, un'allocazione efficiente della proprietà è quella che attribuisce il diritto residuale di controllo al soggetto o ai soggetti ritenuti "indispensabili" o meno sostituibili nel processo produttivo e il cui contributo al surplus mediante investimenti ex ante è massimo.

Da questo legame fra grado di sostituibilità e efficiente allocazione del controllo risiede la prima interpretazione che il modello-GHM può dare della cooperazione. La teoria GHM non implica infatti che il controllo debba essere in ogni caso attribuito a un singolo soggetto. Può accadere che un intero gruppo di individui sia "indispensabile" per un dato insieme di beni capitali. La cooperativa assolve la funzione di coinvolgere un gruppo di produttori, massimizzando il loro incentivo a innovare, "trasformandoli" in coimprenditori. La forma cooperativa può essere concepita come una soluzione di proprietà comune in presenza di una serie di fallimenti di mercato.

È rintracciabile una seconda funzione della proprietà cooperativa quale strumento per procurare i mezzi finanziari per acquisire il controllo dell'impresa. Il modello cooperativo può essere uno dei modi con cui si realizza la separazione tra proprietà e controllo dell'impresa, assicurando un compromesso tra tutela della proprietà e certezza dei controllanti.

Il compromesso tra la tutela della proprietà e la certezza dei controllanti si fonda nel caso dell'impresa cooperativa su un forte legame di fiducia tra i soci, rafforzato dall'omogeneità delle categorie coinvolte, spesso dal comune legame con il territorio e con associazioni mutualistiche. Il meccanismo di incentivazione sembra basarsi

proprio sugli elementi fiduciari e partecipativi piuttosto che sul controllo esterno dei mercati finanziari. La condivisione di valori comuni, la reciproca conoscenza, le occasioni di incontro proprie della cultura cooperativa costituiscono una leva che disincentiva gli abusi del controllo da parte del management controllante.

Queste due letture della specificità dell'impresa cooperativa consentono di contrastare altre opinioni, secondo le quali la cooperativa dà luogo a soluzioni inefficienti, che renderebbero necessarie, prima o poi, la nascita di un soggetto che assuma le funzioni che sono normalmente associate alla figura dell'imprenditore-capitalista. Secondo queste tesi, le cooperative possono svilupparsi solo se assistite da forme di sussidio pubblico (requisiti di capitale minori, legislazione fiscale più favorevole).

Resta tuttavia aperto il problema se oggi le cooperative possono ancora essere strumento per convogliare risparmio disperso verso iniziative imprenditoriali o se invece tale modello sia costretto a cedere il passo a forme di ricorso diretto al mercato.

Molte norme di recente adozione rivelano tale preoccupazione. La disciplina dell'attività delle cooperative in Italia si presta a una duplice lettura. Da una parte, viene riconosciuto il significato sociale della cooperazione e la sua specificità rispetto alle altre forme di svolgimento dell'attività economica. Dall'altra, il quadro normativo conferma che le cooperative hanno sempre perseguito obiettivi di profitto, pur esistendo in astratto una differenza di scopo con le società di capitali. In definitiva, prevale nell'ordinamento italiano una forma di mutualità spuria, frutto di un compromesso tra i connotati mutualistici e i principi tradizionali che muovono l'attività d'impresa nei sistemi capitalistici. In questo senso, la legge Basevi del

1947 ha limitato la tipologia delle cooperative che possono godere di benefici fiscali (esenzione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche e dall'imposta locale sui redditi).

Alcune problematiche che hanno investito le cooperative (scarsa partecipazione dei soci, difficoltà di reperimento di capitale di rischio, insufficiente efficacia del controllo sugli amministratori) hanno originato progetti di riforma, concretizzatisi nella legge 59 del 1992. Il provvedimento ha introdotto la figura dei soci sovventori e dei soci finanziatori; ha creato, per questi ultimi, il nuovo strumento finanziario delle azioni di partecipazione cooperativa (che assicurano una remunerazione maggiore), prevedendo un rappresentante comune che può agire in assemblea; ha previsto un nuovo intervento ispettivo dei soci sul comportamento degli amministratori. Le cooperative potranno inoltre sfruttare, per la raccolta di capitali di rischio, le nuove possibilità offerte dalla regolamentazione bancaria in tema di raccolta di risparmio da parte di imprese non finanziarie⁶⁹.

L'analisi normativa conferma che le banche popolari sono cooperative sui generis. A esse non si applicano le agevolazioni fiscali della legge Basevi e le norme della legge 59 del 1992. Le popolari si avvicinano sempre più alle società per azioni, rimanendone distinte solo per alcuni aspetti istituzionali.

Le banche cooperative sono presenti nei maggiori paesi industriali; le loro origini risalgono allo scorso secolo. Le caratteristiche peculiari assunte in passato sono in via di superamento. Anche le banche cooperative sono investite dal processo di despecializzazione che caratterizza

69. Sul tema si veda Pisanti (1994).

i sistemi bancari dei paesi più sviluppati. La trasformazione in società per azioni si osserva in diverse nazioni. La regolamentazione creditizia tende a uniformare le regole che in passato avevano avvantaggiato alcune forme di cooperazione bancaria.

In Italia le banche popolari mantengono oggi indicatori migliori di patrimonializzazione, redditività e rischiosità, già emersi in passato rispetto alle altre banche. Negli ultimi anni, peraltro, questo divario positivo si è ridotto.

Un'analisi empirica dei meccanismi che si instaurano tra proprietà e controllo nelle principali banche popolari italiane segnala i seguenti aspetti:

- il controllo delle banche popolari è esercitato dagli amministratori;
- l'azionariato è estremamente diffuso; i soci non influenzano la gestione aziendale; solo in pochi casi i dipendenti-azionisti hanno creato forme di associazione per coordinare il voto nelle assemblee e indirizzare le scelte del management;
- solo di recente si segnalano iniziative dei soci non dipendenti volte a realizzare un continuo confronto con gli organi di gestione della banca;
- oltre un terzo degli amministratori è rappresentato da imprenditori; non sembra che ne siano derivati distorsioni per l'allocazione del credito;
- pur non essendo sottoposti a pericoli di take-over, gli amministratori hanno dato luogo in occasioni limitate a gestioni aziendali eccessivamente accentrate o a casi di mismanagement.

APPENDICE

La "legge Basevi" e i benefici fiscali per le cooperative (DLCPS 14 dicembre 1947, n.1577)

Le condizioni poste dalla legge Basevi perché le cooperative godano dei benefici fiscali e di ogni altra natura destinati alla categoria, postulano che:

- le società devono essere iscritte sia nel registro prefettizio sia nello schedario generale della cooperazione (art. 16);
- i soci, per procedere alla legale costituzione di una società cooperativa, devono essere almeno nove, fatti salvi i diversi limiti previsti dalle leggi speciali (art. 22);
- la compagine sociale deve essere composta da soci lavoratori o che esercitano l'arte o il mestiere corrispondenti alla specialità della cooperativa di cui fanno parte; essi non possono esercitare in proprio imprese identiche o affini a quella della cooperativa (art. 23);
- i soci-persone fisiche non possono possedere azioni o quote sociali oltre una certa consistenza (art.24, sostituito dall'art. 3 della legge 127 del 1971 e poi modificato dall'art. 17 della Visentini bis);
- i soci-persone giuridiche non incontrano gli stessi limiti al possesso azionario, ma solo il limite all'esercizio del diritto di voto, potendo disporre al massimo di cinque voti ai sensi dell'art. 2535, comma 3, cod. civ.

Ai fini tributari il requisito della mutualità è presunto, quando nello statuto della società sono contenute le seguenti clausole:

- divieto di distribuzione dei dividendi in misura superiore alla ragione dell'interesse legale ragguagliato al capitale effettivamente versato;
- divieto di distribuzione delle riserve fra i soci durante la vita sociale;
- devoluzione, in caso di scioglimento della società, dell'intero patrimonio sociale - dedotto il capitale versato e i dividendi eventualmente maturati - a scopi di

70. In proposito l'art. 17 della legge 72 del 1983 dispone che la remunerazione del capitale sociale non può essere in ogni caso superiore alla remunerazione dei prestiti sociali.

Ai sensi dell'art. 6 bis del DL 31 ottobre 1980, n. 693 convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 1980, n. 891, la remunerazione massima ammessa è pari all'equivalente del tasso di interesse previsto per i buoni postali fruttiferi, aumentato di 2,5 punti.

pubblica utilità conformi allo scopo mutualistico⁷¹.

Soddisfatte le predette condizioni possono applicarsi alle società cooperative le agevolazioni previste dall'art. 135 ("Disposizioni in materia di agevolazioni tributarie") del testo unico delle imposte sui redditi, DPR 29 settembre 1973, n. 601⁷².

Tali agevolazioni si sostanziano prevalentemente nell'esenzione dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche (Irpeg) e dall'imposta locale sui redditi (Ilor); i limiti dell'esenzione sono stabiliti di volta in volta per i singoli tipi di cooperative.

Per le cooperative agricole e i loro consorzi i redditi esenti sono quelli derivanti dall'allevamento del bestiame con mangimi ottenuti per almeno un quarto dai terreni dei soci nonché mediante la manipolazione, trasformazione e alienazione, nei limiti stabiliti alla lettera c) dell'art. 28 del DPR 29 settembre 1973, n. 597, di prodotti agricoli e zootecnici e di animali conferiti dai soci nei limiti della potenzialità dei loro terreni.

Le cooperative della piccola pesca (quelle che esercitano professionalmente la pesca marittima con l'impiego esclusivo di navi assegnate alla categoria terza e quarta di cui all'art. 8 del DPR 2.10.1968, n. 1639, o la pesca nelle acque interne) e i loro consorzi hanno redditi esenti dall'Irpeg e dall'Ilor, ma in questi non vi rientrano quelli derivanti dalla manipolazione e trasformazione dei prodotti ittici.

L'art. 11 del DPR 601 del 1973 disciplina in modo analogo le agevolazioni per le cooperative di produzione e lavoro e i loro consorzi, senza alcuna limitazione per il genere di attività produttiva, purché l'ammontare delle retribuzioni corrisposte ai soci che prestano la loro opera con carattere di continuità non sia inferiore al 60 per cento dell'ammontare complessivo di tutti gli altri costi a eccezione di quelli relativi alle materie prime.

In linea di massima l'agevolazione si estende esclusivamente alle operazioni della cooperativa, mentre i redditi (agrari, d'impresa, ecc.) che i soci realizzano con la propria attività sono soggetti a tassazione ordinaria.

71. La condizione in parola deriva dall'art. 1 della legge 2 aprile 1951, n. 302.

72. All'accertamento della reale sussistenza di tutti i presupposti voluti dalla legge provvede direttamente l'amministrazione finanziaria, sentiti il Ministero del Lavoro nonché gli altri organi di Vigilanza.

Al di là di alcune specifiche categorie di imprese cooperative, esiste un categoria residuale per il legislatore fiscale di imprese cooperative "diverse" ammesse alle agevolazioni fiscali.

L'art. 12 del DPR 601 del 1973 dispone che il reddito delle cooperative diverse da quelle agricole e di produzione e lavoro viene assoggettato a imposizione dopo che lo stesso sia stato ridotto di un quarto.

Volendo individuare la categoria è da ritenere che nella stessa rientrano le cooperative di consumo, le cooperative di servizi tra coltivatori diretti, le cooperative che forniscono servizi e occasioni di lavoro, le cooperative edilizie, le società di mutua assicurazione, le cooperative tra rivenditori di giornali, le cooperative di credito, le cooperative di garanzia, le cooperative costituite per legge o in adempimento di disposizioni legislative a fini di utilità sociale e di pubblico interesse, nonché i consorzi costituiti tra tali cooperative.

Per queste ultime l'art. 12, comma 2, del DPR 601 del 1973, consente di optare, in sede di dichiarazione annuale, per l'applicazione delle deduzioni previste dall'art. 7, comma 4, del DPR 599 del 1973, in sostituzione della riduzione del quarto, limitatamente all'Ilor³.

Per quanto riguarda i benefici che competono ai soci delle cooperative, l'art. 13 del DPR 601 del 1973 decreta l'esenzione ai soli fini dell'Ilor dei finanziamenti dei soci, cioè delle somme che, oltre alle quote di capitale sociale, i soci persone fisiche versano alle società cooperative e ai loro consorzi purché siano verificate alcune condizioni, tra le quali quelle concernenti i versamenti e le trattenute che devono essere effettuati esclusivamente per il conseguimento dell'oggetto sociale e non devono superare per ciascun socio il limite originariamente previsto dall'art. 6 bis del DL 31.10.1980, n. 693, e poi modificato dall'art. 23, comma 1, della legge 27.2.1985, n. 49.

73. La disposizione stabilisce che la deduzione è calcolata con riferimento alla quota di reddito spettante a ciascun socio che presti la propria opera nell'impresa purché tale prestazione costituisca la sua occupazione prevalente. Inoltre, un'altra agevolazione è concessa alle cooperative di consumo e loro consorzi, ai quali è accordata un'ulteriore detrazione consistente nella deduzione, dal reddito, delle somme ripartite tra i soci sotto forma di restituzione di una parte del prezzo delle merci acquistate al fine di consentire ai soci di approvvigionarsi a prezzi più convenienti mediante l'eliminazione dell'intermediario commerciale.

Da ultimo, l'art. 7 della legge 59 del 1992 ha previsto che gli utili impiegati per aumenti di capitale, nei limiti di cui allo stesso articolo, non concorrono a formare il reddito imponibile per le imposte sui redditi.

Riferimenti Bibliografici

- Alchian, A. A. e H. Demsetz (1972), Production, Information Costs and Economic Organization, in "American Economic Review", vol. 62, n. 5, pp. 27-52.
- Banca d'Italia (1994), "Circolare n. 4 del 29 marzo 1988, 105° aggiornamento del 31 gennaio 1994".
- Barca, F. (1994), Imprese in cerca di padrone. Proprietà e controllo nel capitalismo italiano, Bari-Roma, Laterza.
- Bassi, A. (1988), Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici, in Il codice civile. Commentario, Milano, Giuffrè.
- _____, G. Capo, T. D'Amato e M. Sarno (1992), La riforma delle società cooperative. Commento alla legge 31 gennaio 1992, n. 59, Milano, Giuffrè.
- Ben-Ner, A. (1987), Producer Cooperatives: Why Do They Exist in Capitalist Economies?, in W. W. Powell (a cura di), The Nonprofit Sector: A Research Handbook, New Haven CT, Yale University Press.
- Bianco, M. (1993), Il controllo nella public company, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 195.
- Bonfante, G. (1984), La legislazione cooperativa. Evoluzione e problemi, Milano, Giuffrè.
- Buonocore, V. (1971), Cooperazione e imprese cooperative, in Novissimo Digesto Italiano. Appendice, Torino, UTET.
- Butera, F. (1993), Codici etici e riorientamento delle strategie imprenditoriali, in "La cooperazione italiana", n. 8-9, pp. 13-24.
- Cameron, R. (1972), Le banche e lo sviluppo del sistema industriale, Bologna, Il Mulino.
- Campobasso, G. F. (1992), Diritto commerciale, vol. II, Diritto delle società, Torino, UTET, 2^a ed.
- Carboni, B. (1985), Le imprese cooperative e le mutue assicuratrici, in Trattato di diritto privato, vol. 17, tomo III, Impresa e lavoro, Torino, UTET.
- Carducci, G. (1992), Legami associativi ed efficienza operativa, Roma, Associazione nazionale delle banche popolari.

- Cebenoyan, A. S., E. S. Cooperman e C. A. Register (1993), The Relative Efficiency of Stock versus Mutual S&Ls: A Stochastic Cost Frontier Approach, in "Journal of Financial Services Research", n. 3, pp. 32-59.
- Clarich, M. (1985), Le grandi banche nei paesi maggiormente industrializzati, Bologna, Il Mulino.
- Coase, R. H. (1937), The Nature of the Firm in "Economica", n. 4, pp. 12-26.
- Coates, K. (1987), Cooperatives, in J. Eatwell, M. Milgate e P. Newman (a cura di), The New Palgrave: A Dictionary of Economics, London, Macmillan.
- Commissione centrale tributaria, sez. XXVII (1986), 11 dicembre 1986, n. 9530, in "Commissione centrale tributaria", I, pp. 672-77.
- Conigliani, C. e G. Lanciotti (1978), Concentrazione, concorrenza e controlli all'entrata, in G. Carli (a cura di), La struttura del sistema creditizio in Italia, Bologna, il Mulino.
- Consiglio di Stato, sez. III (1972), 20 ottobre 1971, Parere n. 1800, in "Consiglio di Stato", I, pp. 1592-1602.
- Cordell, L. R., G. D. MacDonald e M. E. Wohar (1993), Corporate Ownership and the Thrift Crisis in "Journal of Law & Economics", vol. 36, n. 10, pp. 719-56.
- Corte di cassazione (1987), 26 novembre 1985, n. 5887, in "Banca, borsa e titoli di credito", II, pp. 135-43.
- Costi, R. (1985), Funzione mutualistica ed imprenditorialità bancaria, in "Banca, Impresa, Società", n. 1, pp. 14-36.
- _____ (1986), L'ordinamento bancario, Bologna, Il Mulino.
- _____ (1993), Diritti proprietari dei soci e controllo del management, in "La cooperazione italiana", n. 8-9, pp. 25-36.
- D'Amico, G. (1992), La trasformazione in s.p.a. delle banche popolari, in "Bancaria", n. 2, pp. 49-55.
- De Mattia, R. (1967), I bilanci degli istituti di emissione italiani (1845-1936), Roma, Banca d'Italia.
- Desario, V. (1991), Banca Popolare-Mercato-Cliente in uno scenario in evoluzione, intervento al XII Convegno del Cefor, Jesi, 15 novembre.

- Domar, E. (1966), The Soviet Collective Farm, in "American Economic Review", vol. 56, n. 4, pp. 734-57.
- Ellerman, D. (1986), Horizon Problems and Property Rights in Labour-Managed Firms, "Journal of Comparative Economics", n. 10, pp. 62-78.
- Fazio, A. (1986), Le Banche Popolari. Alcuni elementi strutturali, problemi, prospettive, intervento al VII Convegno del Cefor, Roma, 29 novembre.
- Ferri, G. (1959), Banca Popolare, in Enciclopedia del Diritto, Milano, Giuffrè.
- _____ (1987), Le società, in Trattato di diritto civile, Torino, UTET, 3^a ed.
- Ferri, G. e P. Garofalo (1994), La crisi finanziaria nella grande depressione in Italia, in AA.VV., Ricerche per la storia della Banca d'Italia, Bari-Roma, Laterza, vol. V.
- Furubotn, E. (1976), The Long-Run Analysis of Labour-Managed Firm, "American Economic Review", vol. 66, n. 1, pp. 104-23.
- _____ e S. Pejovich (1974), Property Rights and the Behavior of the Firm in a Socialist State: The Example of Yugoslavia, in E. Furubotn e S. Pejovich (a cura di), The Economics of Property Rights, Cambridge MA, Ballinger.
- Galgano, F. (1990), Impresa e cooperativa e gruppi di società, relazione al convegno su "Le società cooperative negli anni '90. Problemi e prospettive", Genova, 18 e 19 maggio 1990, atti pubblicati negli Annali dell'Università di Genova, a cura di R. Dabormida.
- Gambino, A. (1984), Sulla trasformabilità delle banche popolari in aziende di credito ordinarie, in "Giurisprudenza Commerciale", I, pp. 356-74.
- Genco, R. (1992), Cooperative e gruppi di società. Le nuove dimensioni dell'organizzazione mutualistica, Bologna, Il Mulino.
- Grossman, S. J. e O. D. Hart (1986), The Cost and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration in "Journal of Political Economy", vol. 94, n. 4, pp. 691-719.
- Hart, O. D. e J. Moore (1990), Property Rights and the Nature of the Firm in "Journal of Political Economy", vol.

- 98, n. 6, pp. 1119-58.
- Hébert C. (1988), Léon Walras et les associations populaires coopératives, in "Revue d'économie politique", n. 2, pp. 252-72.
- Ireland, N. J. (1987), The Economic Analysis of Labour-Managed Firms, in "Bulletin of Economic Research", vol. 39, n. 4, pp. 249-72.
- Jensen, M. e W. Meckling (1979), Rights and Production Functions: An Application to Labour-Managed Firms and Codetermination, in "Journal of Business", n. 52, pp. 469-506.
- Meade, J. (1972), The Theory of Labour-Managed Firms and Profit Sharing, in "Economic Journal", vol. 82, marzo, pp. 402-28.
- _____ (1986), Alternative Systems of Business Organisation and of Workers' Remuneration, London, Allen & Unwin.
- _____ (1989), Agathotopia: The Economics of Partnerships, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it.: Agathotopia. Istruzioni per l'uso imprenditoriale della ricchezza pubblica, del lavoro e della proprietà privata, Milano, Feltrinelli, 1989.
- Ministro di Grazia e giustizia (1942), Relazione del Guardasigilli al codice civile, approvato con Regio decreto del 16 marzo, in Atti Parlamentari.
- Molle, G. (1987), La banca nell'ordinamento giuridico italiano, Milano, Giuffrè.
- Morley-Fletcher, E. (1989), Presentazione, in Meade (trad. it. 1989).
- _____ (1993), 150 anni dopo Rochdale: spirito cooperativo e interrogativi del presente, in "La cooperazione italiana", n. 8-9, pp. 1-13.
- Nicolò, R. (1969), Le casse rurali e le banche popolari hanno natura e funzioni diverse?, in "Cooperazione di credito", pp. 78-96.
- O'Hara, M. (1981), Property Rights and the Financial Firm, in "Journal of Law & Economics", vol. 23, n. 4, pp. 21-37.
- Oppo, G. (1992), Futuro della cooperazione e progetto di riforma, in Scritti giuridici, Roma, Cedam, vol II.

Padoa-Schioppa, T. (1985), Il capitale proprio delle banche popolari tra cooptazione e mercato, intervento al VI Convegno del Cefor, Firenze, 29-30 novembre.

Pantaleoni, M. (1895), La caduta della Società Generale di Credito Mobiliare, in "Giornale degli Economisti".

_____ (1898), Esame critico dei principii teorici della cooperazione, in "Giornale degli Economisti"; rist. in Errotemi di economia, Padova, Cedam, 1964, vol. II.

_____ (1924), Un esempio di falsa cooperazione; rist. in Errotemi di economia, Padova, Cedam, 1964, vol. II.

Pasquini, G. (1993), Un sistema di valori per affrontare il cambiamento, in "La cooperazione italiana", n. 8-9, pp. 32-9.

Pisanti, C. (1994), La nuova normativa bancaria in Italia ed in Europa: nuove opportunità finanziarie per le imprese, Roma, Banca d'Italia, dattiloscritto.

Polsi, A. (1993), Alle origini del capitalismo italiano, Torino, Einaudi.

Porzio, M. (1986), Lezioni di diritto e legislazione bancaria, Napoli, Liguori.

Preite, D. (1988), La destinazione dei risultati nei contratti associativi, Milano, Giuffrè.

_____ (1989), Una miniriforma delle cooperative: verso un più agevole accesso al credito e al capitale di rischio e una maggiore vigilanza pubblica, in "Giurisprudenza Commerciale", I, pp. 18-39.

Putterman, L. (1982), Some Behavioral Perspectives on the Dominance of Hierarchical over Democratic Forms of Enterprise in "Journal of Economic Behavior and Organization", vol. 3, pp. 139-60.

Sacconi, L. (1992), I costi di governo e i benefici della proprietà dei lavoratori in E. Granaglia e L. Sacconi (a cura di), Cooperazione, benessere e organizzazione economica, Milano, Angeli.

_____ (1993), Regole etiche per l'agire cooperativo, in "La cooperazione italiana", n. 8-9, pp. 44-60.

Schwartz, A. J. (1989), Banking School, Currency School, Free Banking School, in J. Eatwell, M. Milgate e P. Newman (a cura di), The New Palgrave: A Dictionary of

Economics, London, Macmillan.

- Tribunale di Venezia (1989), 17-21 settembre 1987, in "Banca, borsa e titoli di credito", II, pp. 503-24.
- Vanek, J. (1970), The General Theory of Labor-Managed Economies, Ithaca NY, Cornell University Press.
- Vinciguerra, P. (1994), Intervista al prof. G. Panzarini, in "Il Sole-24 ore", 1° marzo.
- Walras, L. (1865), Les associations populaires de consommation, de production et de crédit; rist. con il titolo Les associations populaires coopératives, Paris, Economica, 1990.
- Ward, B. (1958), The Firm in Illyria: Market Syndicalism, "American Economic Review", vol. 48, n. 4, pp. 566-89.
- Weitzman, M. L. (1984), The Share Economy: Conquering Stagflation, Cambridge MA, Harvard University Press.
- White, L. H. (1984), Free Banking in Britain. Theory, Experience, and Debate, 1800-1845, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zamagni, S. (1993), Competitività e cooperazione: le ragioni dell'efficienza etica, in "La cooperazione italiana", n. 8-9, pp. 51-7.

ELENCO DEI PIÙ RECENTI “TEMI DI DISCUSSIONE” (*)

- n. 215 — *Testing Stationarity of Economic Time Series: Further Monte Carlo Evidence*, di G. SCHLITZER (gennaio 1994).
- n. 216 — *Il mercato primario dei titoli di Stato a medio e a lungo termine*, di L. BUTTIGLIONE e F. DRUDI (gennaio 1994).
- n. 217 — *Un modello price-gap per l'economia italiana: specificazione e valutazioni critiche*, di M. CARUSO (gennaio 1994).
- n. 218 — *Actual and “Normal” Inventories of Finished Goods: Qualitative and Quantitative Evidence from the Italian Manufacturing Sector*, di P. SESTITO e I. VISCO (febbraio 1994).
- n. 219 — *An Econometric Analysis of Money Demand in Italy*, di P. ANGELINI, D. F. HENDRY e R. RINALDI (marzo 1994).
- n. 220 — *Recente evoluzione del sistema bancario americano: ci sono indicazioni per l'Italia?*, di D. FOCARELLI (marzo 1994).
- n. 221 — *Has the Post-War US Economy Deviated less from the Stable Growth Regime?*, di C. KIM e M. MANNA (aprile 1994).
- n. 222 — *La battaglia per le quote di mercato: concorrenza dinamica e spostamenti di clientela tra banche nei mercati dei crediti e dei depositi*, di R. CESARI (aprile 1994).
- n. 223 — *Measuring Money with a Divisia Index: An Application to Italy*, di E. GAIOTTI (aprile 1994).
- n. 224 — *Monetary Policy Transmission via Lending Rates in Italy: Any Lessons from Recent Experience?*, di L. BUTTIGLIONE e G. FERRI (maggio 1994).
- n. 225 — *Misure della capacità utilizzata nell'industria con i dati sull'energia elettrica*, di L.F. SIGNORINI (maggio 1994).
- n. 226 — *Confidence Costs and the Institutional Genesis of Central Banks*, di C. GIANNINI (maggio 1994).
- n. 227 — *Un'analisi empirica della relazione tra tassi del mercato interno e dell'euro lira*, di G. FERRI e A. GENERALE (giugno 1994).
- n. 228 — *The Defence of Exchange Rates in the EMS: Instruments and Strategies, 1987-1993*, di P. DEL GIOVANE (luglio 1994).
- n. 229 — *About the Level of Daylight Credit, Speed of Settlement and Reserves in Electronic Payment Systems*, di P. ANGELINI (agosto 1994).
- n. 230 — *Asymmetries and Nonlinearities in Economic Activity*, di F. FORNARI e A. MELE (agosto 1994).
- n. 231 — *L'attività cross-border delle banche italiane: una verifica empirica*, di C. BENTIVOGLI e A. GENERALE (settembre 1994).
- n. 232 — *La curva dei rendimenti dei BOT come misura dei tassi futuri attesi*, di G. GRANDE (settembre 1994).
- n. 233 — *Assicurazione dei depositi, coefficienti patrimoniali e copertura dei rischi bancari*, di F. DRUDI e R. TEDESCHI (settembre 1994).
- n. 234 — *Predicting Consumption of Italian Households by means of Leading Indicators*, di G. PARIGI e G. SCHLITZER (settembre 1994).
- n. 235 — *L'apertura di sportelli bancari dopo la liberalizzazione: andamento e determinanti*, di R. DE BONIS, F. FARABULLINI e F. FORNARI (novembre 1994).
- n. 236 — *Alternative Estimators of the Cox, Ingersoll and Ross Model of the Term Structure of Interest Rates: A Monte Carlo Comparison*, di C. BIANCHI, R. CESARI e L. PANATTONI (novembre 1994).
- n. 237 — *Capital Structure Decisions of a Public Company*, di O. HART (dicembre 1994).

(*) I “Temi” possono essere richiesti a:

Banca d'Italia – Servizio Studi – Divisione Biblioteca e pubblicazioni – Via Nazionale, 91 – 00184 Roma.

*Finito di stampare
nel mese di dicembre 1994
presso il Centro Stampa
della Banca d'Italia in Roma.*

