

Aspetti civilistici

La revisione delle BCC: un'opportunità per il movimento cooperativo bancario

di **Emanuele Cusa***

Il decreto del Ministro delle attività produttive del 22 dicembre 2005 stabilisce che dal 1° gennaio 2007 le banche di credito cooperativo saranno sottoposte alla revisione cooperativa, finalizzata all'accertamento dei loro requisiti mutualistici. Il presente contributo intende evidenziare le principali novità di questa nuova vigilanza sulle BCC.

La tesi del presente lavoro¹ è che la revisione cooperativa delle BCC, appena introdotta nel nostro ordinamento, sia da considerarsi come un'opportunità significativa per il movimento delle BCC.

A dimostrazione di questa asserzione si illustrano quelle che sono, a parere di chi scrive, le tre novità principali di questa nuova vigilanza relative al suo oggetto e al suo esecutore.

L'oggetto della revisione cooperativa

Le caratteristiche delle BCC

Sull'oggetto della revisione cooperativa una premessa circa le peculiari caratteristiche delle BCC.

Con la radicale riforma dell'ordinamento cooperativo iniziata nel 2001 si può oggi affermare che ciascuna BCC deve possedere queste **cinque caratteristiche strutturali e funzionali**:

- 1) l'esercizio del credito prevalentemente con i soci;
- 2) il possibile perseguimento dello scopo lucrativo, ma in modo assai limitato;
- 3) una non chiusura all'ingresso di nuovi soci;
- 4) un legame stretto con la zona di competenza territoriale della banca;
- 5) una reale democrazia cooperativa.

Queste caratteristiche, previste dalla legislazione ordinaria, declinano finalmente per le BCC i due vaghi **requisiti previsti dell'art. 45 della Costituzione**: uno definito in positivo, il «carattere di mutualità», e

l'altro in negativo, l'assenza di «fini di speculazione privata».

Dunque, ciascuna BCC, se rispetta queste caratteristiche, ha una funzione sociale costituzionalmente intesa. Diversamente però dalle altre cooperative, una BCC non può scegliere di non osservare anche una sola delle caratteristiche appena indicate, essendo imposto il rispetto di tutte queste.

Il controllo di Bankitalia

A questo punto si potrebbe osservare che la vigilanza sull'osservanza di queste caratteristiche sarebbe già condotta da Banca d'Italia (d'ora innanzi Bankitalia). Perché allora prevedere un inutile doppione di vigilante?

In replica a questa possibile obiezione si osserva che l'ingresso di questo nuovo attore nella vigilanza delle BCC presuppone che i vecchi riducano le loro competenze, al fine di evitare che uno stesso requisito sia vigilato da più controllori.

* Professore di diritto commerciale presso l'Università di Trento.

¹ Il quale riprende, con gli opportuni adattamenti, l'intervento tenuto a Londra il 14 ottobre 2006 in occasione del Convegno di studi «Cooperare per competere. I volti della mutualità delle BCC», organizzato dalla Federazione Lombarda delle Banche di Credito Cooperativo.

Ma, allora, che cosa continuerà a controllare Bankitalia e che cosa controllerà il revisore cooperativo?

Bankitalia rimarrà l'unico soggetto pubblico competente a verificare l'impresa bancaria.

Ciò significa controllare il rispetto delle regole in materia, per esempio, di adeguatezza patrimoniale, di assunzione di obbligazioni da parte degli esponenti bancari e di ambito territoriale dell'impresa.

Ciò significa controllare altresì le norme relative all'organizzazione societaria, sempre che queste norme siano state previste a salvaguardia di una sana e prudente gestione della banca; sicché rimane di competenza esclusiva di Bankitalia il controllo, per esempio, sulle deleghe di poteri relativi all'erogazione del credito o sulle partecipazioni assunte dalle BCC in altre imprese.

Il controllo del revisore cooperativo

Il revisore cooperativo sarà invece competente a vigilare, essenzialmente, sull'osservanza delle cinque caratteristiche strutturali e funzionali appena descritte, ossia **sul fatto che la BCC sia sempre senza «fini di speculazione privata» e con il «carattere di mutualità».**

Circa la necessaria **assenza di «fini di speculazione privata»**, il revisore controllerà principalmente il rispetto della disciplina societaria delle BCC relativa alle varie riserve, alla destinazione del patrimonio residuo al termine della liquidazione e a tutte le possibili od obbligatorie allocazioni di utili (come di quelli destinati ai fondi mutualistici o ripartiti tra i soci a titolo di ristorno).

Circa invece **il necessario «carattere di mutualità» il revisore controllerà, come minimo, sette aspetti della BCC.**

In primo luogo, che il credito sia stato esercitato prevalentemente con i soci.

In secondo luogo, che tutti i soci abbiano instaurato un minimo - proporzionato alle loro condizioni soggettive - di rapporti mutualistici con la propria BCC.

In terzo luogo, che la BCC abbia cercato di migliorare «la qualità della partecipazione dei soci allo scambio mutualistico» (sezione I.B del verbale di revisione, allegato al decreto). Il che può avvenire operando sia sulle condizioni economiche dello scambio, sia sulle esigenze dei soci non strettamente legate all'attività bancaria (ossia realizzando iniziative per lo sviluppo delle condizioni morali e culturali dei soci).

In quarto luogo, che gli organi sociali, nell'esercizio del-

le loro funzioni, abbiano rispettato il diritto societario e lo statuto con specifico riferimento al carattere mutualistico e democratico della BCC.

In quinto luogo, che la base sociale sia effettiva, ossia che il libro dei soci sia tenuto correttamente e fotografi esattamente la composizione aggiornata della compagine sociale.

In sesto luogo, che sia stata osservata la procedura legale e statutaria per l'ammissione a soci e che vi sia una «politica per lo sviluppo della base sociale» (sezione I.C.13 del verbale di revisione, allegato al decreto).

In settimo e ultimo luogo, che la BCC rispetti il proprio carattere democratico, ovvero che abbia una struttura idonea ad assicurare e favorire la partecipazione consapevole dei soci alla vita sociale.

Considerazioni sulla bipartizione di competenze tra Bankitalia e revisori cooperativi

Due brevi considerazioni sull'illustrata bipartizione di competenze tra Bankitalia e revisori cooperativi.

Questa bipartizione potrebbe avere un indiretto vantaggio sugli operatori; grazie ad essa si dovrebbe infatti prendere sempre più consapevolezza che le BCC non sono soltanto delle banche, ma anche delle cooperative; dunque, devono tendere ad essere non solo buone banche, ma anche buone cooperative.

Questa bipartizione è poi massimamente conforme al dettato costituzionale, poiché prevede pure per le BCC, da sempre all'interno della cooperazione costituzionalmente riconosciuta, una specifica vigilanza sulle loro peculiarità funzionali e strutturali.

Si può pertanto concludere su questa opportuna bipartizione di competenze, evidenziando la diversa base costituzionale della vigilanza di Bankitalia e della vigilanza del revisore cooperativo: la prima trova fondamento nell'**art. 47 Cost.** ed è dunque volta a tutelare principalmente i risparmiatori, mentre la seconda trova fondamento nell'**art. 45 Cost.** ed è dunque volta a tutelare principalmente i soci dell'impresa mutualistica e lo stesso Stato italiano.

Sì, anche lo Stato, nella misura in cui riconosce alle BCC agevolazioni di varia natura (ma principalmente fiscali) a motivo della loro funzione sociale.

Del legame tra agevolazioni alle BCC e controlli sulla loro funzione sociale si è d'altra parte soffermata, da ultimo, la stessa **Commissione europea.**

È a tutti noto, infatti, che la Commissione, su sollecitazione addirittura della Corte di Cassazione italiana, ha

chiesto al nostro Governo, il 3 agosto 2006, informazioni relative - si cita testualmente - «alle misure di controllo poste in essere dall'autorità incaricata della vigilanza bancaria per assicurare il rispetto dei requisiti di mutualità previsti per la concessione dei benefici fiscali specificatamente accordati alle banche di credito cooperativo».

La revisione cooperativa delle BCC può quindi diventare lo strumento, grazie al quale lo Stato non solo verifica se chi beneficia delle agevolazioni fiscali e di altra natura sia effettivamente meritevole di riceverle, ma potrebbe anche facilitarsi la dimostrazione circa il fatto che tali agevolazioni non costituiscano aiuti di Stato in contrasto con il diritto comunitario.

L'esecutore della revisione cooperativa

La vigilanza

Il nuovo ruolo delle associazioni di rappresentanza

Se la prima novità del decreto 22 dicembre 2005² (d'ora innanzi decreto) è costituita dalla previsione di uno specifico controllo sulle peculiarità strutturali e funzionali delle BCC, la seconda novità sta nella natura dello stesso controllore.

Attraverso un complicato rinvio di norme questo controllore **sarà normalmente l'Associazione di rappresentanza a cui appartiene la BCC da revisionare**³.

Più precisamente, attraverso una serie di convenzioni - in primo luogo tra la Confederazione Cooperative Italiane e la Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo-Casse Rurali (d'ora innanzi Federkasse) e poi tra Federkasse e le Federazioni locali delle BCC (d'ora innanzi Federlocali) - saranno nella gran parte dei casi le Federlocali (aderenti a Federkasse) ad incaricare propri revisori per eseguire la revisione cooperativa delle BCC ad esse aderenti.

L'attività del revisore passerà poi dalla periferia al centro, attraverso la trasmissione delle risultanze della vigilanza (documentate nei cosiddetti verbali di revisione) dalle Federlocali a Federkasse e da questa al Ministero dello sviluppo economico (d'ora innanzi MSE) e a Bankitalia.

Centralità delle Federlocali

Controllo sull'impresa bancaria

A questo punto si potrebbe osservare che le Federlocali svolgono da tempo delle revisioni sulle BCC ad esse aderenti.

Ma, allora, gattopardescamente, con questa nuova disciplina cambierebbe tutto per non cambiare niente?

L'osservazione colpisce in parte nel segno, poiché sulla base dello statuto-tipo delle Federlocali, queste devono periodicamente sottoporre a revisione le BCC ad esse aderenti.

Considerando la Regione Lombardia, fin dalla costituzione della Federazione lombarda delle casse rurali ed artigiane (avvenuta il 14 giugno 1964 a Treviglio) era previsto statutariamente che questa Federazione dovesse sottoporre periodicamente le Casse associate a «revisioni amministrativo-contabili». Oggi, un'analoga attività è prevista nell'art. 9 dello statuto della Federazione lombarda, da leggersi assieme al regolamento del Servizio Revisioni approvato nel 2002.

Ma queste revisioni, da sempre presenti nel movimento cooperativo bancario, che cosa hanno ad oggetto?

Per chi scrive servono soltanto a garantire la sana e prudente gestione della banca, da diversi anni ormai per conto del Fondo di Garanzia dei depositanti del credito cooperativo.

Dunque, le **odierne revisioni condotte dalle Federlocali**, in una positiva logica collaborativa tra pubblico e privato, **concorrono con le ispezioni di Bankitalia nel vigilare solamente l'impresa bancaria delle BCC.**

Controllo sulla cooperativa

La novità sta allora nel fatto che dal gennaio 2007 le Federlocali, mediante la revisione cooperativa, controlleranno se le loro aderenti siano non solo delle buone banche, ma anche delle buone cooperative.

Pure in questo caso, come per il controllo sulla sana e prudente gestione, lo Stato riconosce come proprio *partner* istituzionale il movimento cooperativo, avvalendosi così della sua qualificata collaborazione in sede revisionale.

La consulenza

Il nuovo ruolo delle associazioni di rappresentanza

Rimane da illustrare la terza importante novità della revisione cooperativa.

Con questa revisione non si verifica soltanto il rispetto di determinate norme, ma **si offre anche una qua-**

2 Nel comunicato del 15 febbraio 2006 il Ministero delle Attività produttive fa riferimento alla data del decreto 25 dicembre 2005 mentre nei due successivi (25 ottobre 2006 e 20 novembre 2006) atti attuativi del D.M. 22 dicembre 2005 si fa riferimento al 22 dicembre 2005. Infine, si fa presente che tale decreto non è ancora stato pubblicato in Gazzetta.

3 Sul punto cfr. S. Agostini «Associazioni specializzate per la vigilanza sulle BCC» in questo numero della Rivista a pag. 11.

lificata consulenza alle BCC, in nome e per conto della collettività.

Una legge dello Stato italiano così stabilisce infatti: la «revisione cooperativa è finalizzata a fornire agli organi di direzione e di amministrazione delle banche di credito cooperativo suggerimenti e consigli per migliorare la gestione e il livello di democrazia interna, al fine di promuovere la reale partecipazione dei soci alla vita sociale» [art. 4, comma 1, lett. a), decreto].

Anche in questo caso le Federlocali assumeranno un ruolo centrale, in quanto esse normalmente indicheranno le persone fisiche chiamate ad esercitare questo importante ruolo consulenziale; ruolo, ovviamente, da svolgersi in armonia con l'intero sistema delle BCC, anche perché l'unico soggetto istituzionale appartenente a questo sistema che è legittimato dal decreto ad interloquire direttamente con i poteri dello Stato (MSE e Bankitalia) è Federcasse⁴.

Quindi, l'attività di consulenza, da sempre svolta dalle Federlocali in favore delle loro aderenti, è esercitata in forza non più solo di un dovere contrattuale (contenuto nello statuto di queste Federazioni), ma anche (limitatamente alla sua parte volta a far diventare le BCC cooperative di qualità) di un dovere legale.

Questa è una delle **nuove grandi sfide organizzative che ha davanti a sé il sistema delle BCC**: come compito delegato dallo Stato, suggerire alle proprie banche gli strumenti ideali che siano capaci di combinare in modo sinergico **efficienza gestionale** dell'impresa e **massima partecipazione possibile dei soci** nella vita sociale, che siano cioè capaci di rendere un'impresa bancaria mezzo efficace sia di democrazia economica, sia di sviluppo sostenibile dell'economia dei nostri Comuni.

Di questa importante sfida sono consapevoli i dirigenti del movimento delle BCC, i quali, con coraggio, hanno deciso di affrontare il tema della democrazia cooperativa, al fine di individuare le soluzioni organizzative possibili per migliorare qualitativamente e quantitativamente la partecipazione dei soci alla vita delle BCC.

Una di queste soluzioni può essere la previsione di un **regolamento assembleare** volto a regolare in modo ottimale sia il diritto di informazione dei soci, sia le candidature dei soci alle cariche sociali, sia i lavori dell'assemblea dei soci.

Dall'esame di moltissimi regolamenti assembleari provenienti da BCC di varie parti d'Italia chi scrive si è convinto della possibilità di concepire, a livello nazio-

nale, un modello di regolamento assembleare minimale idoneo a combinare un'efficiente *governance* societaria (e dei lavori assembleari in particolare) con la massima partecipazione possibile dei soci alle decisioni fondamentali della loro banca.

Ovviamente, però, come la presenza di un regolamento assembleare non garantisce automaticamente di avere una BCC democratica (dovendosi accertare il contenuto di detto regolamento e la sua applicazione), così la previsione di un **modello di regolamento a livello nazionale** non significa che vi debba essere un unico modo di realizzare la democrazia in banca.

L'importante è avere chiara la meta a cui tendere, i principi sui quali non è consentito transigere, come il riconoscimento a ciascun socio di un diritto di informazione capace di metterlo in condizione di esercitare i suoi diritti sociali in modo consapevole, oppure il riconoscimento a ciascun socio del diritto di candidarsi alle cariche sociali se in possesso delle professionalità richieste.

Una volta che è chiara la meta, dunque, le strade per raggiungerla possono essere diverse.

Rilievi storici

La tesi di questo contributo è che la revisione cooperativa delle BCC sia da considerarsi come un'opportunità significativa per il loro movimento.

Il che può essere provato anche storicamente.

Già **F.W. Raiffeisen, l'ideatore** di questa forma organizzativa di esercizio dell'impresa, aveva auspicato che le casse rurali mettessero nei loro statuti un obbligo di sottoporsi a revisioni periodiche condotte dalle loro associazioni di rappresentanza.

L'obbligo di revisione delle casse rurali, nato su base volontaria, divenne presto di fonte legale in alcuni Paesi di lingua tedesca, come in **Germania** alla fine dell'ottocento e in **Austria** all'inizio del novecento. Mentre in Germania tale revisione non poteva (e non può ancora oggi) essere svolta che da un'associazione di rappresentanza, in Austria poteva essere eseguita da soggetti diversi da queste associazioni, qualora avesse riguardato casse rurali non aderenti ad alcuna di esse.

Anche in Italia le casse rurali, seguendo il modello raiffeiseniano, si erano autoimposte contrattualmente di

⁴ Il 20 novembre 2006 con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico la suddetta associazione è stata riconosciuta quale associazione specializzata ai fini dello svolgimento dell'attività di revisione alle BCC. Al 31 agosto 2006 su 440 BCC esercenti l'attività bancaria 420 aderivano (indirettamente) a Federcasse.

sottoporsi a revisioni periodiche condotte dalle loro associazioni di rappresentanza. Queste revisioni riguardavano però, essenzialmente, la sola conduzione dell'impresa bancaria.

La vera novità in Italia circa la vigilanza sulle cooperative si ha all'indomani della caduta del fascismo, quando il popolo italiano tornò a gustare la democrazia.

A partire dal 1947, sulla scorta della Costituzione, si impose con legge a quasi tutte le cooperative una revisione periodica, la quale era condotta dal movimento cooperativo sulle cooperative ad esso aderenti.

A questa forma di autocontrollo erano però escluse le casse rurali, essendosi ritenuto sufficiente per esse il controllo esercitato da Bankitalia.

Facevano eccezione al quadro nazionale le casse rurali della **Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol**, le quali, sulla base di una legge regionale del **1954**, ritornavano ad avere, accanto al controllo di Bankitalia, una vigilanza corrispondente a quella introdotta all'inizio del secolo scorso dall'Imperatore austriaco Francesco Giuseppe, incentrata su una obbligatoria revisione periodica, condotta dalle associazioni di rappresentanza sulle cooperative ad esse aderenti.

La Lombardia, come le altre Regioni a statuto ordinario, doveva invece sottostare alla disciplina nazionale; sicché, anche le casse rurali lombarde erano per legge sottoposte al solo controllo di Bankitalia.

Ciononostante, l'associazione di rappresentanza delle casse rurali lombarde - l'Unione regionale delle cooperative di credito - già **nel 1949** (cioè a meno di quattro anni dalla sua costituzione a Milano) invitava il potere legislativo a riformare il testo unico sulle casse rurali, prevedendo, tra l'altro, due diverse vigilanze: una relativa «alla difesa del risparmio e all'esercizio del credito», da mantenersi di spettanza esclusiva di Bankitalia; l'altra invece «ordinaria sulle casse rurali e artigiane, quali cooperative di credito», da affidarsi, «com'è già sancito per gli altri settori della cooperazione», «a quella libera organizzazione nazionale delle casse rurali che sta per essere riconosciuta dai competenti ministeri».

Questo invito dei operatori lombardi è stato raccolto dal legislatore nazionale **cinquantasei anni dopo**, cioè nel 2005 con l'approvazione del decreto.

Conclusioni

La revisione cooperativa deve considerarsi non già come qualcosa da temere o da subire passivamente, ma

come un'opportunità, come uno **stimolo offerto dall'ordinamento al movimento delle BCC per riflettere e valutarsi periodicamente circa la sua coerenza con i valori cooperativi**.

Le difficoltà di rimanere autentiche cooperative di credito dipendono non soltanto da ragioni di natura sociologica, ma anche dalla **crescita dimensionale** sia come imprese bancarie sia come compagini sociali.

Quando le BCC erano normalmente banche monosportello, con pochi soci a responsabilità illimitata, era quasi naturale praticare quotidianamente mutualità e democrazia e, dunque, non emergeva l'esigenza di un controllo specifico anche sulle loro peculiarità strutturali e funzionali.

Oggi invece, per le ragioni dette, è certamente più complicato per le BCC rimanere organizzazioni mutualistiche e democratiche.

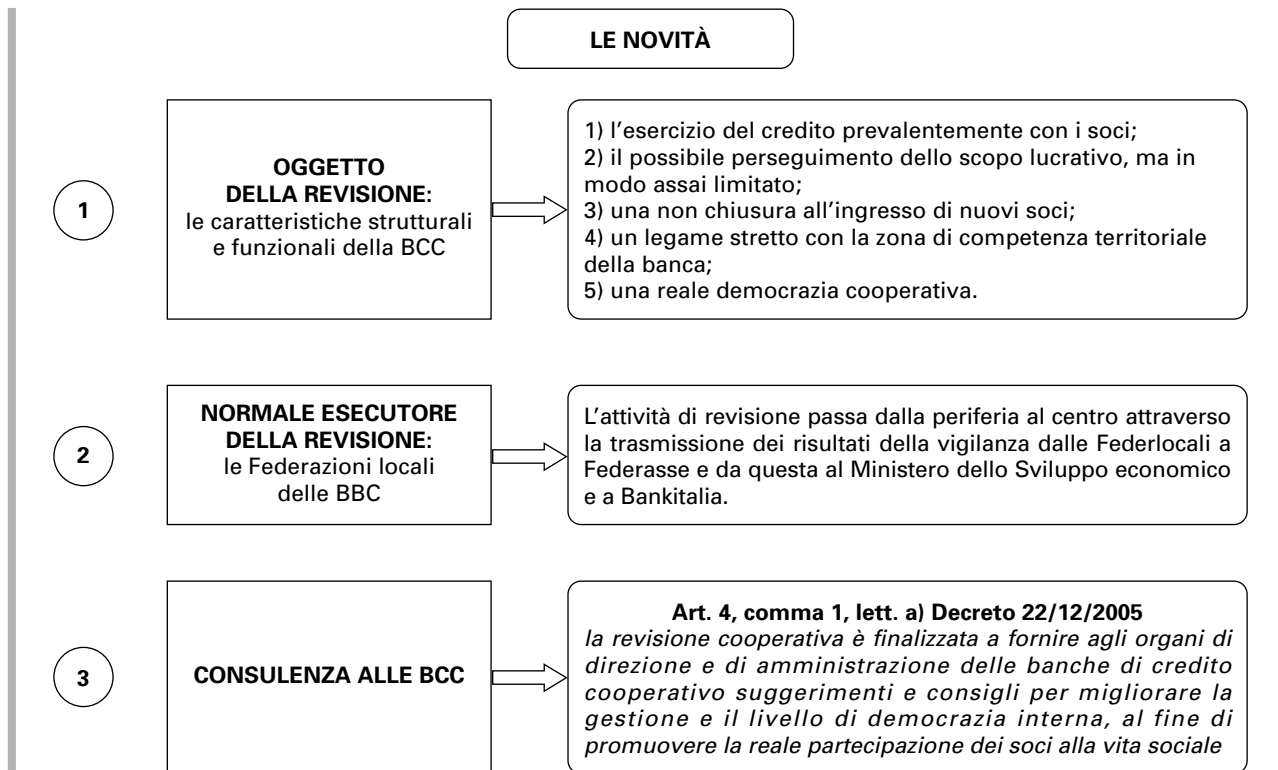
Per superare queste difficoltà, coniugando così la modernità con la mutualità e la democrazia, le singole BCC e il loro movimento hanno bisogno di una forte iniezione di creatività e soprattutto di entusiasmo.

Questi sentimenti possono essere tenuti vivi, se si rimane ancorati ai **valori cooperativi**.

Ma, allora, mi si consenta di concludere con la seguente analogia: i valori cooperativi non tramontano mai, ma devono essere continuamente aggiornati in ragione del mutare dei tempi, al pari di quanto vale per i valori cristiani, ai quali si ispirava FW. Raiffeisen nel concepire le casse rurali e si ispirano ancora la gran parte - 35 su 49 - delle BCC lombarde nei loro statuti.

(segue Tavola riassuntiva)

TAVOLA RIASSUNTIVA



RIVISTE

Azienda & Fisco

Quindicinale di attualità e pratica tributaria

Periodicità: quindicinale

Abbonamento annuale € 217,00



Azienda & Fisco è la rivista che consente di conoscere tempestivamente tutte le novità **fiscali, societarie, contributive** e permette di valutarne l'impatto sull'attività imprenditoriale. Un indispensabile strumento di consulenza fiscale, amministrativa e contabile per professionisti e funzionari d'azienda. Ogni numero della rivista si caratterizza per la **costante presenza di pareri professionali** a quesiti di interesse aziendale.

L'abbonamento alla rivista da diritto a ricevere gratuitamente il settimanale **Pratica Fiscale e Professionale**, la rivista per essere sempre aggiornati a scadenze e adempimenti in materia tributaria. In più,

sempre **compresi nel prezzo, Azienda & Fisco on-line** (www.ipsoa.it/aziendaefisco), il servizio di aggiornamento quotidiano con news, approfondimenti e documentazione e la **newsletter** che anticipa i contenuti del nuovo numero e consente di prelevarne il file in formato pdf.

Per informazioni:

- **Servizio Informazioni Commerciali Ipsoa:**
 (tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agenzia Ipsoa di zona**
 (www.ipsoa.it/agenzie)
- **www.ipsoa.it**