

Brevi riflessioni sulla democrazia cooperativa nelle BCC

di Emanuele Cusa*

1 Premessa

Scopo principale del presente scritto è individuare la nozione giuridica di democrazia cooperativa nella Banca di Credito Cooperativo (d'ora innanzi, anche al plurale, BCC).

2 La Costituzione e la funzione sociale della cooperazione

La sfida lanciata sessant'anni fa dalla Costituzione non solo allo Stato ma anche ai noi cittadini e alle nostre formazioni sociali è far diventare l'Italia una Repubblica che non solo sia "democratica, fondata sul lavoro" (art. 1, comma 1°), ma che sia anche capace di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica del Paese" (art. 3, comma 2°).

Un possibile strumento per realizzare, almeno in parte, questa impegnativa palingenesi è certamente la società cooperativa in generale e la BCC nel settore bancario in particolare; ma allora appare subito chiara la ragione per la quale l'art. 45 della Costituzione riconosce la funzione sociale della cooperazione: l'insieme delle imprese in forma cooperativa ha nel suo Dna la capacità di concorrere nella realizzazione degli obiettivi indicati dai padri fondatori della nostra Repubblica mediante i principi fondamentali della Costituzione.

Ciò però può verificarsi solo se le cooperative e le BCC rimangano ancorate alle loro specificità strutturali e funzionali, abbiano cioè - come indica il citato art. 45 - il "carattere di mutualità" e l'assenza di "fini di speculazione privata".

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

3 La legislazione ordinaria attuativa dell'art. 45 della Costituzione

Con la radicale riforma dell'ordinamento delle BCC iniziata nel 1993 la legislazione ordinaria declina finalmente per queste cooperative i due anzidetti requisiti costituzionali, imponendo loro le seguenti cinque caratteristiche strutturali e funzionali:

- a) l'esercizio del credito prevalentemente con i soci (art. 35, comma 1°, Tub);
- b) il possibile perseguimento dello scopo lucrativo, ma in modo assai limitato (artt. 11, comma 4°, L. 31 gennaio 1992, n. 59 e 37, commi 1° e 2°, 150-*bis*, comma 4°, Tub);
- c) una non chiusura all'ingresso di nuovi soci (artt. 30, comma 5° e 34, ult. cpv., Tub, letti insieme agli artt. 2527, comma 1° e 2528, ult. cpv., C.C.);
- d) un legame stretto con la zona di competenza territoriale della banca sia come compagine sociale, sia come impresa bancaria (artt. 34, comma 2° e 35, comma 2°, Tub);
- e) una reale partecipazione dei soci alla vita sociale, ossia una sostanziale democrazia cooperativa.

Dunque, ciascuna BCC, se rispetta queste caratteristiche, ha una funzione sociale costituzionalmente intesa.

Diversamente però dalle altre cooperative, una BCC non può scegliere di trasgredire anche una sola delle caratteristiche appena indicate, essendo tutte queste imposte dal diritto privato delle BCC.

A partire dal 1° gennaio 2007 le caratteristiche appena elencate sono vigilate da un nuovo controllore delle BCC: il revisore cooperativo o l'ispettore del ministero dello Sviluppo economico. Ai sensi infatti del decreto ministeriale del 22 dicembre 2005, questi controllori hanno il compito di verificare che ciascuna BCC corrisponda ad un'organizzazione che sia sempre, nel contempo, mutualistica, aperta e democratica. Tale controllo è condotto, di norma, dall'incaricato della Federazione locale alla quale aderisce la BCC. Questa Federazione può dunque esercitare penetranti controlli non più solo sull'impresa bancaria, sia mediante la sua attività di *internal auditing* condotta su incarico della BCC, sia mediante le revisioni biennali condotte su incarico del Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, ma anche sull'organizzazione cooperativa, mediante revisioni biennali, condotte su incarico dello Stato.

In questo modo, finalmente, si è ottenuto un riequilibrio tra vigilanza sull'impresa bancaria e vigilanza sulla cooperativa bancaria; si dovrebbe così contrastare efficacemente il rischio, sempre presente nel credito cooperativo, di una sua omologazione al credito speculativo.

4 Il necessario carattere democratico della BCC

Sicuramente la caratteristica della BCC più difficile da comprendere e da attuare tra quelle sopra elencate è la democrazia cooperativa, la quale è stata definita meglio negli ultimi anni, innanzi tutto dal diritto societario.

Questo diritto ha confermato la regola cooperativa del voto capitario; regola che, diversamente dalle altre cooperative (art. 2538 C.C.), è inderogabile per le BCC sia *in minus* sia *in maius* (art. 34, comma 3°, Tub).

Lo stesso diritto impedisce alle BCC, ancora diversamente dalle altre cooperative (artt. 2526, 2541, 2542, 2543 e 2544 C.C.), di scegliere anche un solo componente degli organi di gestione e di controllo al di fuori dell'assemblea dei soci (art. 33, comma 3°, Tub).

Il nuovo diritto societario ha inoltre ampliato le materie sulle quali deve esprimersi l'assemblea dei soci (Cfr., ad esempio, l'art. 2521, ult. cpv., C.C.), l'unico organo sociale al quale possono partecipare tutti i soci.

Infine, e più in generale - come è stato giustamente sottolineato nello studio n. 5630/I sul voto segreto nell'assemblea delle società con personalità giuridica, approvato dal Consiglio nazionale del Notariato il 31 marzo 2005, il principio democratico innerva l'intero diritto societario delle cooperative. Ne deriva che il necessario carattere democratico della BCC deve essere salvaguardato quando si è chiamati a verificare:

a) la compatibilità della disciplina della cooperativa regolata anche dalle norme sulla società per azioni prima di applicarla alla BCC (art. 2519, comma 1°, C.C.), essendo questa banca necessariamente disciplinata tanto dalle disposizioni cooperativistiche quanto dalle disposizioni sulla società per azioni (art. 150-*bis*, comma 1°, Tub, laddove esclude l'applicazione alle BCC dell'art. 2519, comma 2°, C.C.);

b) lo spazio di libertà lasciato ai soci nel modellare la loro organizzazione societaria attraverso clausole statutarie o regolamentari.

La democrazia cooperativa non deve però essere intesa solo in senso formale. Il rispetto del voto capitario o della disciplina civilistica relativa al procedimento assembleare, ad esempio, non è sufficiente alla BCC per garantire una reale partecipazione dei soci alla vita sociale.

In effetti, dal necessario legame concettuale tra disciplina privatistica della BCC e principi costituzionali discende che la democrazia interna alla BCC deve essere prima di tutto sostanziale.

Il che è pienamente confermato dalla recente disciplina della revisione cooperativa delle BCC. Ai sensi infatti del verbale di revisione cooperativa, allegato al decreto ministeriale istitutivo di questa vigilanza, il revisore, nella sua attività di controllo, deve "accertare che la BCC sia dotata dei presupposti strumentali che consentano ai soci la partecipazione attiva alla vita sociale sen-

za compromettere l'esercizio dei diritti di espressione, di voto e di candidatura in capo al socio".

Se poi ciò non bastasse, gli stessi soci della BCC, allorquando abbiano inserito nel loro statuto l'art. 2 dello statuto tipo delle BCC [da ultimo ampiamente modificato nel 2005 dalla Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo-Casse Rurali (d'ora innanzi, Federcasse), d'intesa con la Banca d'Italia, al fine di recepire la riforma del diritto societario], prescrivono alla propria banca di impegnarsi a "rendere effettive forme adeguate di democrazia economico-finanziaria" e "ad agire in coerenza con la Carta dei Valori del Credito Cooperativo"; e questa Carta prevede che "il Credito Cooperativo promuove la partecipazione al proprio interno e in particolare quella dei soci alla vita cooperativa".

La legge e (di norma) il contratto di società impongono così alla BCC di essere democratica per davvero.

La BCC è però anche un'impresa bancaria, la quale, sempre per imposizione legislativa, deve essere condotta nel rispetto di un principio proprio dell'ordinamento bancario: la sana e prudente gestione.

Ogni BCC è dunque tenuta a coniugare quotidianamente il principio democratico con la sana e prudente gestione della banca.

Questo decisivo connubio costituisce certamente la più impegnativa sfida organizzativa che ha davanti a sé la singola BCC e l'intero sistema delle BCC.

Della difficoltà della sfida era conscio il legislatore nel disciplinare la vigilanza cooperativa delle BCC, tanto è vero che è stata prevista in capo al revisore cooperativo anche un'attività consulenziale, la quale - sempre secondo il decreto ministeriale del 22 dicembre 1995 - deve avere come principale obiettivo proprio quello di "migliorare la gestione e il livello di democrazia interna, al fine di promuovere la reale partecipazione dei soci alla vita sociale".

Il revisore cooperativo corrisponde normalmente a una persona fisica designata dalla Federazione locale delle BCC a cui aderisce la banca da revisionare. Sicché questa Federazione, tramite propri incaricati, ha il potere di offrire alle BCC aderenti una qualificata consulenza in nome e per conto della collettività. La Repubblica è infatti interessata a che qualsiasi BCC mantenga la sua conformità al paradigma delineato nell'art. 45 Cost.

Ovviamente, quest'attività consulenziale della competente Federazione locale deve svolgersi in armonia con l'intero sistema delle BCC e in particolar modo con Federcasse, poiché in materia di vigilanza cooperativa è solo quest'ultima associazione ad essere legittimata ad interloquire direttamente con i poteri dello Stato rispetto a tutte le revisioni condotte dalle competenti Federazioni locali.

Frutto di questa consulenza di sistema, mirata a migliorare la democrazia interna delle BCC, è il regolamento assembleare tipo approvato dal Consiglio nazionale di Federcasse il 26 ottobre 2006.

Il regolamento in parola propone una serie di regole minimali che dovrebbero coniugare il carattere democratico della cooperativa con la sana e prudente gestione della banca.

Da sottolinearsi inoltre che, secondo Federcasse (in circ. F.L. n. 213/06 del 16 novembre 2006), questo regolamento tipo non solo è “coerente con le disposizioni in tema di vigilanza cooperativa”, ma costituisce anche “un *corpus* normativo valido ai fini di una positiva valutazione da parte dei revisori cooperativi”.

In conclusione, dal diritto societario, dalla disciplina della revisione cooperativa e dallo stesso statuto tipo delle BCC si può affermare che per democrazia cooperativa si deve intendere che ciascuna BCC predisponga una struttura idonea a favorire la partecipazione paritaria e consapevole di tutti i soci alla vita sociale.

5 Possibile assenteismo tra i soci della BCC

Dalla definizione appena prospettata emerge con evidenza che il carattere democratico è un dovere in capo alla BCC e non ai suoi soci. Il che parrebbe confermato dalla lettura dello statuto tipo delle BCC, il quale non prevede la possibile esclusione del socio ripetutamente assente alle assemblee della BCC.

Oltre a non essere tenuto a partecipare alla vita sociale, il socio può anche essere disinteressato a farlo.

Questo disinteresse normalmente cresce:

- a) quando la compagine sociale della BCC si ingrandisce;
- b) quando si espande la zona di competenza territoriale della banca;
- c) quando la gran parte dei soci risiede in città;
- d) quando l'interesse economico del socio è scarso, sia a causa del suo basso conferimento in società, sia a causa di una concezione sacrificale dell'essere socio prescelta dalla BCC.

La BCC, se deve avere una sostanziale democrazia interna, è tenuta a monitorare costantemente che non cresca troppo il fenomeno dell'assenteismo tra i soci.

Se si mantiene l'assenteismo entro percentuali fisiologiche, la *governance* societaria della banca è certamente più efficiente.

L'attenta e costruttiva partecipazione dei soci può infatti controbilanciare gli ampi poteri riconosciuti dal diritto societario agli amministratori, i quali - non bisogna dimenticare - sono chiamati a gestire un patrimonio destinato nella sua quasi interezza ad essere di proprietà del movimento cooperativo

italiano al termine della liquidazione della società; qualsiasi BCC, infatti, è inderogabilmente disciplinata dall'art. 2514, comma 1°, lett. *d*), C.C.

Gli amministratori della BCC, per contrastare il fenomeno dell'assenteismo dei soci, sono tenuti a muoversi in due distinte ma sinergiche direzioni.

La prima consiste nel facilitare e, eventualmente, nell'incentivare l'esercizio del diritto di intervento e di voto.

La seconda consiste nell'assicurare al socio di poter intervenire e votare in modo consapevole, ossia di poter esercitare tutti quei diritti amministrativi - esercitabili fuori o dentro l'assemblea, slegati o legati ad una specifica proposta di deliberazione assembleare - che si possono riassuntivamente denominare diritti di informazione e di controllo.

Questi doverosi sforzi organizzativi posti in essere dalla BCC concorrono certamente a realizzare quanto indicato nell'art. 2 dello statuto tipo delle BCC, laddove queste banche si danno come obiettivo quello della "crescita responsabile e sostenibile del territorio nel quale [la banca] opera". In effetti, democrazia significa soprattutto - come ci insegna la nostra Costituzione specialmente con l'art. 2 - un insieme di diritti e di doveri che concorrono a sviluppare le "personalità" dei cittadini; sicché la BCC contribuisce allo sviluppo del proprio territorio di competenza, in quanto è in grado di promuovere le persone che operano in esso. Il che dovrebbe naturalmente accadere se i soci partecipano realmente alla vita sociale della BCC. Una tale crescita delle persone, dunque, renderebbe più responsabile e sostenibile la crescita del territorio della BCC, oltre che, ovviamente, la crescita della stessa banca.

6 Alcuni incentivi alla partecipazione del socio alla vita sociale

Ma come incentivare la partecipazione dei soci alla vita sociale?

Non vi è una soluzione valevole per qualsiasi banca. Gli incentivi dipendono dalla storia della BCC, dalla sua dimensione e dalle caratteristiche della sua compagine sociale.

Ciò che importa è darsi degli obiettivi e delle scadenze ed effettuare delle sperimentazioni, le quali, per loro natura, sono sempre a tempo determinato.

Come si cerca di attirare il cliente con il *marketing* e con la creazione continua di nuovi prodotti bancari o di nuove condizioni commerciali, così si dovrebbe cercare di attirare il socio alla vita sociale.

Per perseguire quest'ultimo obiettivo vi possono essere incentivi di ordine economico o non economico.

6.1. Gli incentivi economici

Circa gli incentivi di ordine economico rammento la possibilità di distribuire tra i soci dividendi o, ancor meglio, ristorni (naturalmente nel rispetto dell'apposita disciplina approvata dalla Banca d'Italia), misurando questi ultimi il contributo di ciascun cooperatore al risultato positivo ottenuto dalla propria BCC.

Ricordo inoltre la possibilità di incrementare la partecipazione sociale, pur nel limite di 50 mila euro fissato dall'art. 34, comma 4, Tub (superabile però in determinate ipotesi, come in caso di liquidazione dei ristorni mediante loro capitalizzazione). Il che può avvenire deliberando aumenti a pagamento del capitale sociale riservati ai soci, oppure aumenti a titolo gratuito del capitale, imputando a quest'ultimo dividendi o, ancor meglio, ristorni. L'indicato incremento della partecipazione sociale, specie se a pagamento, potrebbe però comportare l'impegno per la BCC di remunerare in modo equo il conferimento dei propri soci, avendo ad esempio come parametro di riferimento il rendimento dei titoli di Stato.

6.1.1. Gli incentivi non economici

Circa invece gli incentivi di ordine non economico, di norma da prediligersi, in quanto hanno un effetto più duraturo sulla partecipazione del socio, penso all'informazione del socio, alla sua formazione e all'adozione di specifiche innovazioni organizzative.

6.1.2. Il diritto di informazione

Il diritto di informazione del socio, se garantito in modo adeguato, è certamente il presupposto essenziale per metterlo in condizione di avere la necessaria consapevolezza nell'esercizio dei suoi diritti sociali. Dunque, è cruciale soffermarsi sulla quantità, qualità e frequenza delle informazioni fornite ai soci, poiché, così riflettendo e conseguentemente agendo, si pone in essere il più sano incentivo per promuovere una reale democrazia economica nella BCC.

Un esempio significativo di come possa essere migliorato il diritto in parola è certamente il regolamento assembleare tipo sopra ricordato.

Un altro esempio significativo sul punto è il bilancio sociale, nella misura in cui esso non si limiti a fotografare e a comunicare la differenza della BCC rispetto alle altre banche, ma supporti anche il governo e la gestione di tale differenza, favorendo così lo sviluppo di iniziative significative. E sul punto suggerisco una riflessione circa la possibile sinergia/integrazione tra bilancio

sociale e piano strategico triennale, entrambi approvati dagli amministratori della BCC.

6.1.3. La formazione

Una buona informazione non può essere disgiunta da una buona formazione, atteso che la prima potrebbe in alcuni casi essere inutile se non fosse accompagnata dalla seconda.

La formazione - bilanciata sulle due anime della BCC: impresa bancaria e cooperativa - dovrebbe riguardare sia gli amministratori in carica, sia i soci, potenzialmente gli amministratori di domani, sia i dipendenti, essendo i quotidiani interlocutori dei clienti.

Si pensi così, a titolo puramente esemplificativo, all'organizzazione di eventi formativi volti a far emergere i diritti e i doveri derivanti dall'appartenenza ad una BCC in occasione dell'approvazione di regolamenti assembleari sullo scambio mutualistico o sui lavori assembleari.

Rammento poi quanto sia importante confrontarsi sui valori della cooperazione bancaria, non già per enunciarli soltanto, ma per tentare sempre di tradurli, con fantasia e tenacia, nella prassi della banca.

Una formazione basata sui valori dovrebbe tendere a costruire un linguaggio e un sentire comune all'interno delle componenti imprenditoriale ed associativa tanto della singola BCC quanto del sistema delle BCC. Qualora si riuscisse a realizzare questo obiettivo, si otterrebbero probabilmente i seguenti vantaggi:

- a) una condivisione più convinta su determinati progetti, anche coraggiosi;
- b) un più facile e franco dialogo tra soci e dipendenti;
- c) un più forte legame tra i soci di una BCC e tra le BCC appartenenti a realtà territoriali anche molto differenti tra loro;
- d) una cura dello spirito mutualistico nonostante le dimensioni raggiunte dall'impresa bancaria;
- e) un antidoto al rischio che le partecipazioni del socio nella BCC e della BCC nel sistema del Credito Cooperativo siano governate soltanto da intenti economici o egoistici.

6.1.4. Possibili innovazioni organizzative

Circa le possibili soluzioni organizzative, ricordo, innanzi tutto, la predisposizione di una procedura chiara e trasparente finalizzata a realizzare un'efficace selezione dei migliori candidati alle cariche sociali; ben congeniati regolamenti elettorali potrebbero infatti garantire l'esercizio paritario del diritto di

elettorato passivo alle cariche sociali di cui è titolare ciascun socio e, in ultima analisi, la stessa efficienza dell'impresa bancaria e la coerenza della gestione della società con i valori cooperativi professati.

Immagino inoltre l'istituzione dei comitati soci o delle consulte soci, già presenti in alcune BCC; questi organismi, necessariamente di natura solo consultiva, oltre a poter diventare un valido spazio di partecipazione cooperativa, potrebbero collaborare con gli amministratori nel promuovere la banca sul territorio e nel monitorare la soddisfazione dei clienti e dei cittadini circa l'attività della BCC.

Penso poi alla previsione di preassemblee o assemblee territoriali, le quali potrebbero diventare:

a) il luogo di propaganda elettorale riservato in modo paritario a tutti i candidati, oppure il luogo in cui le candidature potrebbero essere proposte e selezionate (magari anche a seguito di una votazione) sulla base della loro appartenenza a un dato territorio, oppure il luogo dal quale potrebbero emergere alleanze tra alcuni candidati, i quali potrebbero poi presentarsi agli elettori come una lista coesa con un programma gestorio sufficientemente articolato;

b) una stanza di compensazione precedente all'assemblea, senza le formalità di questa e senza la necessità di dover comunque deliberare, la quale potrebbe comporre possibili contrasti nella compagine sociale o comunque agevolare la discussione tra i soci; il che dovrebbe facilitare poi i lavori della vera e propria assemblea.

Rammento anche le assemblee separate, ossia l'istituto ideato dal movimento cooperativo internazionale e spesso usato da alcuni movimenti cooperativi bancari stranieri per realizzare forme adeguate di democrazia indiretta in presenza di compagini sociali particolarmente ampie. Le assemblee separate (alle quali potrebbero partecipare i soci divisi sulla base della loro appartenenza alle aree territoriali corrispondenti a quelle degli attuali comitati soci, ove presenti) potrebbero avere una funzione analoga alle preassemblee e, inoltre, potrebbero avere come unica competenza decisoria quella di eleggere i delegati chiamati a costituire per un certo tempo l'assemblea dei soci. Tuttavia, se si riconoscesse quest'ultima competenza decisoria, si dovrebbe contemporaneamente assicurare non solo un'elezione dei delegati capace di assicurare "la proporzionale rappresentanza delle minoranze" (art. 2540, comma 3, C.C.), ma anche un'adeguata e periodica informazione sull'andamento delle assemblee generali ai soci deleganti (eventualmente in riunioni paragonabili a quelle denominate spesso nel mondo cooperativo come assemblee territoriali). Per salvaguardare sempre il carattere partecipativo della cooperativa, infine, si potrebbe stabilire che all'assemblea composta dai soli delegati siano precluse alcune fondamentali decisioni (come la fusione, la scissione, la trasformazione o lo scioglimento della BCC) e che in tali casi l'espressione (anche per corrispondenza) del suffragio avvenga mediante referendum.

In presenza di una compagine sociale assai ampia, eterogenea o sparsa sul territorio si potrebbe migliorare il carattere partecipativo della cooperativa disciplinando l'intervento in assemblea mediante mezzi di telecomunicazione (cioè in teleconferenza), oppure il voto per posta ordinaria o elettronica, almeno quando si debbano prendere decisioni fondamentali per la banca.

Se poi vi fossero nella BCC minoranze assembleari o soci portatori di diversi interessi (o perché appartenenti a professionalità diverse, o perché appartenenti a realtà territoriali diverse), una riflessione meriterebbe la peculiare nozione cooperativistica di "categoria di soci", magari allo scopo di regolare gli organi sociali della BCC in modo tale da rappresentare adeguatamente le diverse componenti della compagine sociale.

Prospetto infine la previsione di un parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'assemblea su questioni di particolare interesse per i soci, come sui servizi bancari a loro rivolti o, più in generale, su un documento illustrativo degli obiettivi gestori volti a rendere la BCC sempre più "buona banca" e "buona cooperativa".

7 Conclusione

Ogni BCC deve essere democratica e partecipativa.

Non v'è però un unico modello di democrazia nella BCC, come nella realtà non v'è un unico modello di BCC.

L'importante è che la BCC abbia chiaro l'obiettivo a cui tendere: predisporre una struttura idonea a favorire la partecipazione paritaria e consapevole di tutti i soci alla vita sociale; le modalità di realizzazione dipenderanno poi dalle specifiche caratteristiche della banca e della fantasia dei suoi cooperatori e dirigenti.

Ovviamente, se si vuole far diventare la BCC un'impresa democratica, bisogna non solo destinare risorse stabili per promuovere la partecipazione dei cooperatori alla vita sociale, ma prevedere anche periodiche verifiche interne sui risultati raggiunti con questa azione promozionale.

Democrazia cooperativa significa quindi ulteriori spese da sopportare per la BCC, ma il relativo costo si muterà in risorsa se migliorerà la comunità e il territorio in cui opera la banca e se trasformerà ciascun socio della BCC in un cooperatore motivato e in un cliente bancario soddisfatto e, dunque, nel miglior promotore della propria banca.