

Società cooperative

# L'enigmatico oggetto della vigilanza cooperativa sulle BCC

di EMANUELE CUSA

**Dal primo gennaio 2007 le BCC saranno sottoposte ad una nuova specifica vigilanza, da coordinarsi specialmente con quella condotta da Bankitalia, finalizzata ad accertare che queste banche mantengano le caratteristiche che le fanno essere le uniche banche conformi al modello costituzionale di cooperativa e, pertanto, meritevoli di tutela e di promozione (\*).**

## Premessa

Il decreto del Ministro delle attività produttive del 23 dicembre 2005 (d'ora innanzi, decreto ministeriale) stabilisce che dal primo gennaio 2007 le banche di credito cooperativo (BCC) saranno sottoposte ad una nuova vigilanza esterna, finalizzata all'accertamento dei loro requisiti mutualistici.

Le mie riflessioni - volte ad individuare quali siano questi requisiti mutualistici - saranno così bipartite. Da un lato, cercheranno di determinare l'esatto riparto di competenze tra Banca d'Italia (Bankitalia) e Ministero dello sviluppo economico (MSE), allorché coopereranno alla vigilanza sulle BCC. Dall'altro, mireranno ad indicare succintamente quali profili strutturali e funzionali debbano essere vagliati dall'esecutore (revisore o ispettore) di questa nuova vigilanza.

Prima di entrare *in medias res*, due brevi osservazioni.

La prima è finalizzata a delimitare il campo d'indagine. Nel prosieguo mi occuperò soltanto della disciplina delle BCC aventi sedi legali nelle Regioni che non hanno legiferato in materia di vigilanza cooperativa (ossia della disciplina delle BCC senza sede legale in Trentino-Alto Adige/Südtirol, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (1), Friuli Venezia Giulia o Sicilia) (2). Sul tema segnalò comunque il D.Lgs. 18 aprile 2006, n. 171 (*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*) (3) valevole per le Regioni a statuto ordinario che vogliano disciplinare le banche a carattere regionale, di cui le BCC sono l'esemplificazione più significativa; dal dettato di tale decreto (art. 1, comma 3) si ricava l'impossibilità per queste Regioni di regolamentare la materia della «vigilanza sulle banche», se ed in quanto attinente «alla moneta, alla tutela del risparmio e dei mercati finanziari e al sistema valutario»; sicché si potrebbe argomentare *a contrario* - come qualcuno sembra suggerire (4) - che ora qualsiasi Regione godrebbe di potestà legislativa esclusi-

va in materia di vigilanza sulla natura cooperativistica delle BCC (5).

La seconda premessa vuole attenuare l'ansia che aleggia tra gli operatori a causa di questa nuova forma di vigilanza esterna sulle BCC.

Mi piace allora ricordare che importanti esemplificazioni di come potrebbe funzionare il doppio controllo esercitato da Bankitalia e dal MSE sulle BCC vi sono da tempo non solo all'esterno (6), ma anche all'interno

## Note:

(\*) Il presente scritto riproduce, con qualche modifica e con l'aggiunta delle note, il testo della Relazione presentata a Roma il 9 giugno 2006 all'interno del primo seminario di approfondimento organizzato dalla Federazione italiana delle Banche di Credito Cooperativo-Casse Rurali (d'ora innanzi, Federcasse) circa il tema della vigilanza cooperativa sulle banche di credito cooperativo.

(1) Fino ad ora l'unica Regione tra quelle a statuto speciale che abbia riformato la propria disciplina in materia di vigilanza cooperativa sulle BCC dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 2 agosto 2002, n. 220 (*Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi*); il che è avvenuto con la L.r. 16 febbraio 2006, n. 4.

(2) Ricordo che la Regione Sardegna è la sola Regione a statuto speciale a non aver ancora adottato alcuna disciplina regionale circa la vigilanza sulle società cooperative.

(3) Sull'*iter legis* di questo provvedimento cfr. V. De Luca, *Le banche locali sulla via del federalismo*, in *Credito cooperativo*, maggio 2006, 23-25. Circa invece il tema più generale della legislazione regionale bancaria prima del D.Lgs. n. 171/2006 cfr., da ultimo, A. Pisaneschi, *Considerazioni sulle competenze regionali in materia di credito*, in *Banca, Impresa, Società*, 2006/1, 19 ss.

(4) Ossia A. Rinella, *Lo Stato della cooperazione*, in *Credito cooperativo*, maggio 2006, 22, quando scrive che sarebbe «ragionevole immaginare la piena regionalizzazione delle competenze in materia di cooperazione (promozione e vigilanza) attraverso un processo rispettoso delle tradizioni, delle aspettative, della maturità del movimento cooperativo così diverso tra regione e regione».

(5) Circa la suddetta materia, prima del D.Lgs. n. 171/2006, ricordo E. Cusa, *La vigilanza sulla gestione delle cooperative nella legge n. 142 del 2001*, in *Rivista della cooperazione*, 2002/3, 47-49.

(6) L'esempio europeo più importante da ricordare è senza dubbio costituito dalla Germania, ove non solo è presente un movimento cooperativo bancario assai forte, ma è prevista anche una doppia vigilanza esterna (sull'impresa bancaria e sulla società in forma cooperativa) per

(segue)

dei confini nazionali, ossia nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (7); il che fa ben sperare circa gli effetti della vigilanza cooperativa sull'intero sistema cooperativo bancario italiano, considerato che - e rimanendo all'esempio offertoci da questa Regione - le casse rurali *Raiffeisenkassen* (tutte rappresentate a livello nazionale da Federcasse) detengono una quota consistente del mercato bancario regionale.

### La ripartizione di competenze tra Bankitalia e MSE

La prima cruciale domanda alla quale bisogna rispondere consiste nell'accertare il rapporto tra la vigilanza sulle BCC condotta da Bankitalia e quella che sarà condotta dal MSE e dalle associazioni di rappresentanza di queste banche.

L'urgenza di affrontare questo argomento emerge leggendo il decreto ministeriale, il quale, benché precisi che «restano ferme le competenze generali di vigilanza, che spettano in via esclusiva» a Bankitalia ai sensi del TUB e che «la vigilanza cooperativa è esercitata tenendo conto di tali competenze», aggiunge tuttavia che l'azione amministrativa deve esercitarsi «nel rispetto del principio di economicità», al fine non solo «di evitare duplicazioni di adempimenti e di controlli» ma anche «di contenere gli oneri a carico delle» BCC (8).

Per cercare di risolvere l'esposta questione occorre confrontarsi con due gruppi di disposizioni: da un lato quelle contenute nel TUB e, dall'altro, quelle contenute nell'art. 18 del D.Lgs. n. 220/2002 (come attuato dal decreto ministeriale) e nel nuovo diritto comune delle cooperative.

Una prima lineare soluzione per ripartire le competenze tra Bankitalia e MSE sarebbe quella di dividere le norme attinenti all'impresa bancaria, di spettanza di Bankitalia, e quelle attinenti all'organizzazione che esercita l'impresa bancaria, la quale, essendo una cooperativa, dovrebbe essere di spettanza del MSE.

Ci si accorge subito però che questa soluzione è inappagante, poiché nel TUB e nella relativa normativa secondaria vi sono diverse disposizioni, sicuramente riguardanti l'organizzazione societaria, la cui osservanza sarà certamente verificata ancora da Bankitalia; ricordo, ad esempio, le regole riguardanti i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza degli esponenti aziendali (art. 26 TUB) o il generale potere di Bankitalia di emanare disposizioni di carattere generale aventi ad oggetto «l'organizzazione amministrativa e contabile e i controlli interni» delle banche [art. 53, comma 1, lett. d), TUB].

Un'altra soluzione potrebbe essere basata sul luogo in cui si trovano le norme, ritenendosi così oggetto di vigilanza di Bankitalia le disposizioni contenute nel TUB (e nella normativa di attuazione) e oggetto di vigilanza del MSE le altre disposizioni connesse con l'art. 18 del D.Lgs. n. 220/2002.

Anche questa soluzione, certamente migliore per il lavoro del giurista, non risolve però tutti i casi, poiché vi sono delle disposizioni - come per esempio quelle sulla rivalutazione delle partecipazioni sociali e sul rimborso del sopraprezzo [artt. 7 e 9 L. 31 gennaio 1992, n. 59 (*Nuove norme in materia di società cooperative*)] - che sono richiamate in entrambe le fonti normative appena rammentate.

Per trovare la soluzione più convincente circa la ripartizione di competenze tra Bankitalia e MSE non si può che tornare al dettato del decreto ministeriale, anche perché esso è stato redatto in accordo con Bankitalia (9); inoltre, Federcasse è stata incaricata dal MSE di predisporre, insieme a Bankitalia, il verbale di revisione allegato a questo decreto (10).

Dalla lettura dell'anzidetto decreto evidenzio due aspetti rilevanti per le mie riflessioni. Da un lato, il MSE, le associazioni di rappresentanza e gli stessi revisori hanno il diritto-dovere di segnalare a Bankitalia gli «aspetti di rilievo per le competenze esclusive» di Bankitalia (art. 17, comma 1, decreto ministeriale), affinché si possa tempestivamente addivenire, se necessario, all'irrogazione dei provvedimenti amministrativi regolati nel TUB [ossia, la sostituzione degli organi della liquidazione ordinaria (art. 97), l'amministrazione straordinaria (art. 70 ss.) e, nei casi di eccezionale gravità, la liquidazione coatta amministrativa (art. 80 ss.)].

#### Note:

(segue nota 6)

tutte le tipologie di banche cooperative (*Raiffeisenbanken* e *Volksbanken*). In Italia, invece, la vigilanza oggetto di queste mie riflessioni si applicherà soltanto alle banche di credito cooperativo e non anche alle banche popolari.

(7) Grazie alla L.r. 11 febbraio 1955, n. 3 (*Vigilanza sulle cooperative di credito*), la quale stabilisce che, «ferma restando la competenza degli organi dello Stato e della Banca d'Italia per tutto quanto riguarda la disciplina della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito e la relativa vigilanza», «la revisione delle cooperative di credito è diretta: a) a controllare il funzionamento sociale ed amministrativo; b) ad accertare la sussistenza dei requisiti relativi alla iscrizione nel registro delle cooperative, nonché l'osservanza in genere delle norme di legge e statutarie; c) a prestare assistenza e consiglio agli organi delle cooperative ai fini del retto funzionamento di esse e del miglior conseguimento degli scopi statutari e mutualistici e per la rimozione immediata di eventuali irregolarità rilevate».

(8) Nella stessa direzione vanno le parole di F.M. Frasca, già Direttore centrale per la Vigilanza creditizia e finanziaria di Bankitalia, il quale (in *Le Banche di Credito Cooperativo, autonomia e sistema*, in *Cooperazione di credito*, 2005, 319) sottolinea come la nuova vigilanza sulle BCC si ponga «in un rapporto di complementarietà con quella bancaria». Sul punto ricordo anche la *Relazione del Governatore sull'esercizio 2005*, presentata all'assemblea generale dei partecipanti di Bankitalia, tenuta a Roma il 31 maggio 2006, Roma, bozze di stampa, 294, laddove si trova scritto che il decreto ministeriale «mira a evitare sovrapposizioni di controlli tra la vigilanza bancaria e quella cooperativa e valorizza la specializzazione professionale delle associazioni di categoria nello svolgimento delle verifiche».

(9) Ai sensi dell'art. 18 del decreto ministeriale disciplinante la revisione cooperativa, ossia decreto del Ministro delle attività produttive del 6 dicembre 2004.

(10) Così risulta leggendo *Credito cooperativo*, febbraio 2006, 21.

Dall'altro, il MSE, in presenza di gravi irregolarità della BCC revisionata o ispezionata, potrà soltanto cancellarla dall'albo delle società cooperative o variarne (11) l'iscrizione (art. 16 decreto ministeriale) (12). Circa questa iscrizione ricordo che ogni BCC è tenuta ad essere iscritta nella sezione «Cooperative a mutualità prevalente di diritto» dell'albo in parola (13) e che per essere iscritta in tale sezione deve dimostrare di rispettare sia l'art. 35, comma 1, TUB sia l'art. 2514 c.c. (14). Rammento in aggiunta che proprio l'iscrizione nella predetta sezione consente alla BCC di beneficiare delle agevolazioni fiscali (art. 28, comma 2 *bis*, TUB).

Ma se il MSE può sanzionare la BCC, quando viola gli artt. 35, comma 1, TUB e 2514 c.c., allora lo stesso Ministero deve verificare il rispetto di queste disposizioni, come d'altra parte si ricava dalla lettura dell'art. 4, lett. b), decreto ministeriale.

Dunque, il MSE è tenuto ad accertare l'osservanza anche di regole contenute nel TUB. Ma di quali tra esse? Secondo me i corretti criteri per determinare l'oggetto della vigilanza condotta dal MSE o dalle associazioni di rappresentanza sulle BCC sono i seguenti.

Da un lato, ad essi è preclusa la vigilanza sull'impresa bancaria; sicché rimane di competenza esclusiva di Bankitalia il controllo circa il rispetto delle regole in materia, per esempio, di adeguatezza patrimoniale, di assunzione di obbligazioni da parte degli esponenti bancari (art. 136 TUB) e di ambito territoriale dell'impresa. Sicché, rimanendo a quest'ultima esemplificazione, è Bankitalia a verificare se le attività di rischio non destinate ai soci siano «assunte nei confronti di soggetti che siano comunque residenti o operanti nella zona di competenza territoriale» e, qualora lo statuto lo preveda, non siano assunte al di fuori della zona di competenza territoriale più del cinque per cento del totale delle attività di rischio (Istruzioni di vigilanza, tit. VII, cap. 1, sez. III) (15).

Dall'altro, al MSE o alle associazioni di rappresentanza è parimenti preclusa la vigilanza sulle norme relative all'organizzazione societaria, sempre che queste ultime regole siano state previste a salvaguardia di una «sana e prudente gestione» della banca (art. 5, comma 1, TUB); sicché rimane di competenza esclusiva di Bankitalia il controllo, per esempio, sulle deleghe di poteri relativi all'erogazione del credito, sulle partecipazioni assunte dalle BCC in altre imprese o sulle autorizzazioni temporanee ad operare prevalentemente con i terzi.

In conclusione, dunque, per sottrazione rispetto alla competenza esclusiva di Bankitalia, la vigilanza sulle BCC condotta dal MSE o dalle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo ha per oggetto l'osservanza delle regole sugli scopi e sull'organizzazione della società che non si giustificano nella sola logica della sana e prudente gestione dell'attività bancaria.

Se si condivide l'indicata bipartizione di competenze, con la piena efficacia della disciplina sulla vigilanza cooperativa, è probabile che Bankitalia, sempre al fine «di

evitare duplicazioni di adempimenti e di controlli» (art. 3, comma 4, decreto ministeriale), modifichi le proprie Istruzioni di vigilanza, privandosi di alcune competenze che diverrebbero di spettanza esclusiva del MSE e delle associazioni di rappresentanza.

Avendo individuato l'ambito di competenza del MSE, si comprende la ragione del dovere, per il revisore o l'ispettore di BCC, di controllare «i rapporti mutualistici», «la natura mutualistica dell'ente» e «il funzionamento degli organi sociali» (artt. 3 e 4 decreto ministeriale).

Grazie al decreto ministeriale, infatti, è stato finalmente eliminato un contrasto tra Costituzione e legislazione ordinaria (16), prevedendo pure per le BCC, da sempre collocate all'interno della «cooperazione costituzionalmente riconosciuta» [art. 5 L. 3 ottobre 2001, n. 366 (*Delega al Governo per la riforma del diritto societario*)] (17), una specifica vigilanza volta a garantire che queste cooperative non solo abbiano una «sana e prudente gestione» (art. 5, comma 1, TUB) (18), ma siano

#### Note:

(11) Ipotesi però irrealizzabile *de iure condito*, nonostante il dettato del decreto ministeriale; una BCC, infatti, o è a mutualità prevalente di diritto (ossia, rispetta l'art. 31, comma 1, TUB) o non è; sarà dunque necessario una prossima correzione di questo decreto.

(12) Sul punto si trova scritto nella *Relazione del Governatore sull'esercizio 2005*, cit., 294, che «ispezioni straordinarie possono essere disposte, in relazione a particolari esigenze di accertamento, dal MAP [ora MSE], che ne informa la Banca d'Italia, comunicando inoltre gli eventuali provvedimenti conseguentemente disposti». Più in generale, sulle sanzioni irrogabili dal MSE agli enti cooperativi cfr., da ultimo, E. Cusa, *Il socio finanziatore nelle cooperative*, Milano, 2006, 481 ss.

(13) Come in un primo tempo aveva previsto lo stesso MSE con nota del 6 dicembre 2004, prot. n. 1579682.

(14) In senso contrario sembrerebbe ora andare il MSE, allorché imporrebbe alle BCC di iscriversi nella sezione «Cooperative a mutualità prevalente» dell'albo delle società cooperative; il che è probabilmente il frutto più di una svista che di una ponderata convinzione; la legge, infatti, è chiara nell'indicare che le BCC, per essere a mutualità prevalente, devono rispettare non già gli artt. 2512 e 2513 c.c. (disposizioni da osservare per ottenere l'iscrizione nella sezione «Cooperative a mutualità prevalente»), bensì l'art. 31, comma 1, TUB. Aggiungo infine che, assieme al decreto ministeriale oggetto di queste mie riflessioni, dovrà prossimamente essere corretto anche il «Modulo Albo Cooperative» appena approvato con D.M. 20 aprile 2006, laddove indica l'art. 223 *terdecies* disp. trans. c.c. come una delle norme (assieme agli artt. 111 *septies* e 111 *undecies* disp. att. c.c.) delineanti le cooperative a mutualità prevalente di diritto; le BCC, infatti, appartengono a quest'ultima categoria di cooperative in forza non tanto dell'art. 223 *terdecies* disp. trans. c.c., quanto dell'art. 28, comma 2 *bis*, TUB.

(15) A mio parere la suddetta verifica attiene all'impresa bancaria e alla sua sana e prudente gestione, poiché è volta a contenere il rischio imprenditoriale attraverso una limitazione territoriale, rendendo così l'impresa bancaria della BCC specializzata principalmente sulla base non già di che cosa può fare, ma del dove può farlo.

(16) Da tempo evidenziato da E. Cusa, *La vigilanza sulla gestione delle cooperative nella legge n. 142 del 2001*, cit., 35 s.

(17) Locuzione utilizzata nella suddetta legge per indicare le cooperative conformi al paradigma costituzionale delineato dall'art. 45, comma 1, Cost.

(18) Secondo Castiello, voce «Cooperazione e cooperative I) Diritto (segue)

anche conformi al modello indicato dall'art. 45 della Costituzione, ossia abbiano il «carattere di mutualità» e siano «senza fini di speculazione privata» (19).

Ma se il «carattere di mutualità» e l'assenza di «fini di speculazione privata» sono oggi regolati per le BCC non solo nella disciplina comune della cooperativa (così come delimitata dall'art. 150 *bis* TUB), ma anche in quella speciale contenuta nel TUB, allora il MSE e le associazioni di rappresentanza devono verificare entrambe queste discipline.

Attenzione però. Diversamente dalle cooperative di diritto comune, le BCC, quando non rispetteranno il «carattere di mutualità» o l'assenza di «fini di speculazione privata», non saranno normalmente sanzionate dal MSE, ma da Bankitalia, alla quale il MSE dovrà comunicare le irregolarità insanabili o non sanate a seguito di diffida; ciò in quanto il MSE può soltanto intervenire sull'iscrizione delle BCC nell'albo delle società cooperative. In questo modo, dunque, si realizzerebbe il «principio di economicità dell'azione amministrativa» (art. 3, comma 4, decreto ministeriale).

#### L'oggetto della vigilanza cooperativa sulle BCC

**P**asso ora a delineare i profili strutturali e funzionali della BCC che devono essere vagliati in sede di vigilanza cooperativa.

A mio parere il revisore cooperativo o l'ispettore, quando controllerà queste banche, non farà altro che verificare l'osservanza dei tratti salienti dell'ente denominato BCC, ossia della disciplina mediante la quale l'ordinamento ha oggi declinato i requisiti costituzionali rappresentati dal «carattere di mutualità» e dall'assenza di «fini di speculazione privata».

Ovviamente, nel vigilare l'ente in parola, il revisore non si limiterà ad accertare la legittimità dello statuto e dei regolamenti collegati, ma verificherà anche i concreti comportamenti della cooperativa e la loro coerenza con la relativa disciplina legale e statutaria (sul controllo dello statuto cfr. la sezione I.A del verbale di revisione).

Iniziamo ad esaminare la vigilanza cooperativa sugli scopi della BCC.

Nel verificare l'assenza di «fini di speculazione privata» il revisore controllerà principalmente il rispetto tanto dell'art. 37 TUB, così come integrato dagli artt. 11 e 12 L. n. 59/1992, quanto dell'art. 2514 c.c., così come integrato dagli artt. 7 e 9 dell'anzidetta legge. In tale ambito si verificherà anche che i ristorni derivino dal margine di intermediazione lordo imputabile all'attività bancaria svolta con i soci.

Nel verificare invece il profilo funzionale del «carattere di mutualità» (ossia lo scopo mutualistico) il revisore dovrà accertare, come minimo, tre aspetti (sezione I.B del verbale di revisione), anche con l'ausilio delle relazioni annuali sulla gestione (art. 2545 c.c.) e dei dati

contabili (come prescrive la sezione I.E del verbale di revisione).

In primo luogo, almeno *de iure condito* in collaborazione con Bankitalia (20), che il credito sia stato esercitato prevalentemente con i soci (art. 35, comma 1, TUB). Nel condurre tale verifica il controllore si avvarrà dell'interpretazione data da Bankitalia nelle sue Istruzioni circa il credito da intendersi erogato ai soci; sicché, per esempio, alcune delle BCC oggi esercenti l'attività bancaria, nonostante esercitino il credito prevalentemente con i terzi, potranno essere considerate a mutualità prevalente, poiché si computano nell'attività di rischio assunte con i soci anche il credito solo garantito dai soci e le attività di rischio a ponderazione zero.

In secondo luogo, che tutti i soci abbiano instaurato un minimo (proporzionato alle loro condizioni soggettive) di rapporti mutualistici con la propria BCC; il che significa verificare - come si esprime il legislatore - «l'effettività dello scambio mutualistico» dei soci (sezione I.C del verbale di revisione). Questa verifica è imposta dal fatto che le BCC, come le altre cooperative, devono rispettare gli artt. 2511 ss. c.c., grazie ai quali, oggi, non si può non intendere lo scopo mutualistico come effettivo scambio tra operatori e loro cooperativa.

Naturalmente, lo scambio mutualistico può riguardare anche una sola delle attività (bancaria o finanziaria) esercitabili da una BCC (art. 10 TUB) (e rammento l'usuale tripartizione tra attività di rischio, attività di raccolta del risparmio e altri servizi). Il revisore, qualora accerti l'assenza di un minimo di rapporti mutualistici in capo ad alcuni soci, dovrà diffidare la BCC a regolarizzare la posizione di questi soci (i cosiddetti operatori inerti); costoro, dunque, dovranno essere invitati a rinsaldare i rapporti commerciali con la BCC, rischiando altrimenti di essere esclusi con apposita deliberazione

#### Note:

(segue nota 18)

pubblico», in *Enc. giur.*, IX, Roma, 1988, 5, «la prassi di vigilanza bancaria appare tradizionalmente protesa all'evidenziamento e tutela di uno solo degli interessi pubblici concorrenti: quello della tutela del risparmio, laddove i concorrenti interessi alla promozione della cooperazione di credito e alla tutela della sua identità hanno incontrato una marginale presenza (il primo), ed una pressoché totale indifferenza (il secondo) nei procedimenti amministrativi nei quali hanno preso corpo gli interventi delle autorità creditizie».

(19) Sul punto rammento che le BCC, assieme alle cooperative sociali, sono le uniche tipologie di cooperative alle quali è imposto di rientrare nella cooperazione costituzionalmente riconosciuta (ossia di essere a mutualità prevalente).

(20) L'autorità sopra indicata, grazie alle informazioni che riceve ex art. 51 TUB, è in grado di controllare trimestralmente il rispetto dell'art. 35, comma 1, TUB e di sollecitare la BCC a regolarizzare tempestivamente la sua posizione in caso di inosservanza di detta disposizione, per esempio incrementando la sua attività di rischio a ponderazione zero. Se non cambia l'interpretazione data da Bankitalia circa l'attività di rischio verso i soci, difficilmente accadrà che la stessa autorità si trovi a dover autorizzare, «per periodi determinati» e «per ragioni di stabilità» (art. 35, comma 1, TUB), una BCC ad esercitare la sua attività di rischio prevalentemente verso terzi.

consigliare (come prevede da tempo l'art. 14 dello statuto-tipo delle BCC).

In ultimo luogo, che la BCC abbia cercato di migliorare «la qualità della partecipazione dei soci allo scambio mutualistico» (sezione I.B del verbale di revisione). Il che può avvenire operando sia sulle condizioni economiche dello scambio (riconoscendo, per esempio, ristorni (21) o retrocessioni economiche oppure prevedendo particolari condizioni commerciali ai soci, normalmente contenute nel cosiddetto pacchetto soci), sia sulle esigenze dei soci non strettamente legate all'attività bancaria (ossia realizzando iniziative per lo sviluppo delle condizioni morali e culturali dei soci) (22). Da notare che quest'ultima verifica, non richiesta per le altre cooperative, è imposta alle BCC che abbiano adottato l'art. 2 dello statuto-tipo delle BCC, dal quale emerge chiaramente come la BCC sia costituita a beneficio non solo dei soci, ma anche, e più ampiamente, delle persone che operano o risiedono nella sua zona di competenza. Più complicato è il controllo avente ad oggetto l'operato degli organi sociali e il rispetto del carattere aperto e democratico della BCC, ossia il profilo strutturale del «carattere di mutualità».

Circa la vigilanza sugli organi sociali della BCC parrebbe necessario superare l'infelice dettato dell'art. 3, comma 2, decreto ministeriale, il quale sembrerebbe imporre una verifica del funzionamento di questi organi limitatamente ai casi in cui essi decidano su questioni relative ai rapporti mutualistici («i rapporti mutualistici e, relativamente a questi ultimi, il funzionamento degli organi sociali»). Questa interpretazione, tuttavia, sarebbe difficilmente conciliabile specialmente con la lett. a) dell'art. 4 decreto ministeriale (il quale presuppone un esame più ampio sulla vita sociale e dunque sull'attività complessiva degli organi sociali) e soprattutto si porrebbe in contrasto con il dettato di una disposizione gerarchicamente sovraordinata e, addirittura, richiamata dalla norma testé ricordata (ossia con l'art. 18, comma 1, D.Lgs. n. 220/2002, il quale tra l'altro stabilisce che l'autorità governativa, nel vigilare una BCC, deve verificare il «rispetto ... delle norme riguardanti i rapporti mutualistici ed il funzionamento degli organi sociali»). Ma allora il revisore, in base all'esame della documentazione sociale, dovrebbe verificare che gli organi sociali della BCC abbiano osservato il diritto societario e lo statuto nella parte in cui disciplinano il profilo strutturale del «carattere di mutualità».

Ciò significa, come minimo, accertare tre aspetti dell'organizzazione della BCC.

In primo luogo, accertare l'effettività della base sociale (sezione I.C del verbale di revisione), ossia concentrarsi sulla regolare tenuta dei dati contenuti nel libro dei soci per poter fornire sempre un aggiornato ragguglio sulla compagine sociale (23).

In secondo luogo, accertare il carattere aperto della BCC, verificando, essenzialmente, l'osservanza delle procedure legale e statutaria per l'ammissione a soci

(art. 30, comma 5, TUB) e la presenza di una «politica per lo sviluppo della base sociale» (sezione I.C.13 del verbale di revisione), esaminando così quanto indicato dagli amministratori sia nella relazione sulla gestione (art. 2528, ult. co., c.c.) sia nel piano strategico.

In terzo luogo, accertare il carattere democratico della BCC, elemento sul quale intendo spendere qualche parola in più.

Noto subito che lo statuto-tipo delle BCC, benché con l'ultimo comma dell'art. 9 imponga al socio di partecipare all'assemblea dei soci e di favorire «in ogni modo gli interessi sociali», non prevede tuttavia nell'art. 14 la possibile esclusione del socio ripetutamente assente alle assemblee della BCC. Dal che si potrebbe desumere una considerazione più generale, di indubbia rilevanza per il revisore o l'ispettore della BCC: la legge e lo statuto impongono al socio una reale partecipazione solamente allo scambio mutualistico e non anche alla vita sociale.

Ma, allora, se l'osservanza del carattere democratico della BCC riguarda principalmente la banca, questa deve - per legge e per statuto (art. 2 statuto-tipo delle BCC) - dotarsi di una struttura idonea a favorire la partecipazio-

#### Note:

(21) Circa il ristorno mi si consenta una breve digressione. Questo istituto è oggi oggetto di una regolamentazione di Bankitalia assai insoddisfacente. Questa autorità, infatti, sull'altare della sana e prudente gestione (nonostante le BCC debbano destinare almeno il settanta per cento degli utili netti annuali a riserva legale ex art. 37, comma 1, TUB) sacrifica uno dei tratti peculiari della cooperazione, imponendo in modo indiscriminato a qualsiasi BCC (prescindendo pertanto dalla sua patrimonializzazione e dalla sua capacità di autofinanziamento) due limitazioni al ricorso al ristorno: da un lato, la somma dei ristorni non può eccedere il limite del cinquanta per cento della quota di utile netto che residua dopo le destinazioni obbligatorie a riserva legale e al fondo mutualistico e, dall'altro, almeno la metà dei ristorni deve essere liquidata aumentando la partecipazione sociale dei beneficiari. Tutto ciò ha già determinato alcuni inconvenienti applicativi. In particolare la seconda limitazione testé ricordata appare non condivisibile, atteso che potrebbe addirittura precludere il riconoscimento ai soci di questo vantaggio mutualistico, qualora essi abbiano già una partecipazione uguale o comunque prossima al *plafond* fissato dall'art. 34, comma 4, TUB (pari a cinquantamila euro); il predetto *plafond*, infatti, è insuperabile [diversamente accadde nelle cooperative di lavoro ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. b), L. 3 aprile 2001, n. 142 (*Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore*)] in caso di capitalizzazione dei ristorni.

(22) Finanziabili anche con apposite destinazioni di utili, come espressamente prevede l'art. 37, comma 3, TUB, allorché menziona i «fini di ... mutualità».

(23) Il che significa verificare che: a) la BCC non abbia un numero di soci inferiori a duecento (art. 34, comma 1, TUB); b) tutti i cooperatori iscritti nel libro dei soci abbiano i requisiti soggettivi per avere la qualità di socio (artt. 34, comma 2, TUB e 7 statuto-tipo delle BCC); c) siano correttamente indicati e costantemente aggiornati i rappresentanti dei soci diversi dalle persone fisiche (sezione I.C.12 del verbale di revisione); d) nessun socio abbia una partecipazione sociale superiore a quella consentita dall'art. 34, comma 4, TUB; e) il libro dei soci sia aggiornato circa la ripartizione delle azioni tra i soci, eventualmente mutata a seguito della loro circolazione (disciplinata ex art. 2530, comma 1, c.c.); f) siano stati iscritti i nuovi soci nel libro dei soci e siano stati cancellati dallo stesso libro quelli usciti dalla compagine sociale per recesso, esclusione, morte o cessione di tutte le azioni.

ne consapevole dei soci alla vita sociale. Il che - come è facile intuire - costituisce la più grande sfida organizzativa che ha davanti a sé il sistema delle BCC: combinare in modo sinergico massima efficienza gestionale dell'impresa bancaria e massima partecipazione dei soci alle vicende della relativa società bancaria.

Combinazione, quella appena evocata, che presuppone ovviamente uno studio delle possibili soluzioni capaci di migliorare qualitativamente e quantitativamente la partecipazione dei soci alla vita della BCC.

Del fatto che la democrazia nella BCC sia una costante e impegnativa meta da raggiungere e, una volta raggiunta, una caratteristica organizzativa da conservare è conscio lo stesso legislatore; a dimostrazione di ciò è stata prevista, accanto all'attività accertativa del revisore, quella consulenziale del medesimo, la quale dovrà 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» [art. 4, lett. a), decreto ministeriale].

Ma se il revisore della BCC apparterrà normalmente alle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo, allora la consulenza del singolo revisore corrisponderà, in ultima analisi, alla consulenza del sistema delle BCC, affinché queste banche siano sempre più uno strumento efficace sia di democrazia economica, sia di sviluppo sostenibile dell'economia dei nostri Comuni.

Nell'affrontare il tema della democrazia cooperativa il revisore non potrà prescindere dall'affrontare alcune criticità ed alcune opportunità, analiticamente indicate dal legislatore nel verbale di revisione. Qui mi limito ad elencarle.

Circa le criticità vengono ricordati l'istituto della rappresentanza del voto in assemblea e i meccanismi elettorali: rispetto al primo va verificato se non vi sia un uso eccessivo delle deleghe e se le deleghe non siano state date illegittimamente in bianco, mentre rispetto al secondo va verificato se vi siano meccanismi che «possono ostacolare nel concreto il ricambio» dei membri del consiglio di amministrazione (sezione I.D.8 del verbale di revisione) (24).

Circa invece le opportunità il legislatore segnala la possibile predisposizione di regolamenti assembleari, l'istituzione di organi consultivi dei soci (come la consulta o il comitato soci) e modalità di elezioni delle cariche sociali (magari disciplinate da regolamenti elettorali) volte ad agevolare il ricambio degli amministratori (25).

## Conclusione

**L**a vigilanza cooperativa sulle BCC deve essere considerata come una grande opportunità offerta al movimento cooperativo bancario per autogovernarsi e per migliorare l'organizzazione delle BCC che ne fanno parte.

Federcasse e le correlate Federazioni locali sono state ri-

conosciute come interlocutrici istituzionali da parte di Bankitalia in più occasioni: nel presentare la domanda di autorizzazione per costituire una nuova BCC, nel concordare uno statuto-tipo e così facilitare la procedura di modificazioni statutarie; nel condurre l'attività di controllo interno per conto delle BCC aderenti e, da ultimo e soprattutto, nel gestire il consorzio Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (addirittura concorrendo con Bankitalia nella verifica della sana e prudente gestione delle BCC consorziate) (26).

Oggi lo Stato rinnova ed accresce il ruolo istituzionale delle predette Federazioni, affinché queste, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, garantiscano che tutte le BCC aderenti ad esse mantengano le caratteristiche che le fanno essere le uniche banche conformi al modello costituzionale di cooperativa e, pertanto, meritevoli di tutela e di promozione.

---

## Note:

(24) Si immagini la previsione di requisiti eccessivi per presentare delle candidature alle cariche sociali.

(25) E. Cusa, *Come migliorare la democrazia nelle BCC*, in *Credito cooperativo*, aprile 2006, 34 ss., ha cercato di descrivere le suddette opportunità, inserendole in un quadro più ampio di interventi, schematicamente riconducibili a tre aree: la democrazia extrassembleare, la democrazia intrassembleare e l'elezione delle cariche sociali.

(26) Come pare constatare anche G. Castaldi, dirigente dell'Area Vigilanza creditizia e finanziaria di Bankitalia, laddove riconosce che «l'attività di prevenzione svolta dal Fondo è un'attività molto vicina a quella svolta dalla Banca d'Italia e, quindi, questo ci rende estremamente vicini all'azione svolta dal Fondo, che è un'azione di grande responsabilità che ci sentiamo di sostenere in tutti i modi» (estratto del suo intervento all'assemblea del Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, svoltasi a Roma il 23 marzo 2006, il quale è stato pubblicato in *Credito cooperativo*, aprile 2006, 27). Al 31 agosto 2006 v'erano 440 Banche di Credito Cooperativo aderenti al suddetto consorzio; questo numero corrisponde alle BCC esercenti l'attività bancaria in Italia; di queste BCC 420 aderivano (indirettamente) a Federcasse, la quale aderisce a sua volta alla Confederazione Cooperative Italiane.