

## Introduzione

*“L’esperienza delle banche popolari potrebbe essere ripercorsa a grandi tappe, come fosse lo sviluppo di una trama di un romanzo giallo. C’è la sparizione di una persona. Ci sono i soliti sospetti. Più d’uno indaga, qualcuno con metodo, qualcun altro guidato più che altro dall’istinto. Non mancano, secondo la migliore tradizione, tentativi di depistaggio del lettore. Si viene a sapere, intanto, che la vittima conduceva da tanto tempo una doppia vita. Ma sarà proprio tesi credibile, quella secondo cui la banca popolare è, contemporaneamente dottor Jekyll e Mr. Hyde?”<sup>1</sup>*

Luigi Salamone parla delle banche popolari come di protagoniste di un romanzo giallo e forse non si tratta di una presunzione così lontana dalla realtà. La storia delle banche popolari è antica e complessa, e come tanti altri assetti strategici italiani rappresenta una di quelle peculiarità legate alla tradizione della nostra penisola che nel corso dei decenni hanno assunto fisionomie talmente particolari che un confronto con le realtà estere potrebbe apparire fuorviante.

*“La storia comincia in un paese lontano e in un passato remoto. Il protagonista è la mutualità nel credito. Vanta natali forestieri; viene presto trapiantato in un paese povero, nel quale si ambienta però benissimo e consolida, progressivamente, una fisionomia sui generis, più che altro grazie alla grande misura di libertà lasciata alle sue iniziative”*

Il concetto di mutualità rappresenta un ideale che già al primo confronto affascina chiunque. Pensare, poi, che questo si possa associare al credito, ovvero ad un concetto che è sempre stato associato alla speculazione (e dunque all’individualismo più estremo, per quanto giustificato, dell’essere umano), rende subito chiaro come la probabilità che possano sorgere criticità fin dal primo momento si trasformi in una certezza di fatto.

L’entusiasmo di un primo momento, l’orgoglio di essere riusciti a coniugare cooperazione e attività creditizia in un prodotto che non solo si stava rivelando in grado di sopravvivere, ma addirittura vincente anche nel confronto con le altre realtà di intermediazione creditizia, ha comportato che si lasciasse al mercato la definizione dei contorni dello stesso, in quanto nessuno, per quanto esperto, appariva pronto a prendersi una tale responsabilità.

---

<sup>1</sup> SALAMONE Luigi, Le banche popolari ovvero: “la mutualità che visse due volte” (evoluzione, diritto vigente, tipologia sociale tra forma e sostanza di società cooperativa), in Banca Borsa Tit. Cred. 2004 V.

*“Si intuisce facilmente che, quando l’epoca delle “libertà” cedette il passo all’epoca dell’“autorità” fosse troppo tardi per ricondurre la mutualità del credito, il nostro protagonista oramai maturo negli schemi predefiniti: la fisionomia sui generis era oramai – per ragioni storiche – tanto, fin troppo mancata. E come sempre accade in questi casi, l’individuo fuori dagli schemi paga un prezzo per le sue singolarità”*

Una novità di tale portata ovvero la nascita di un'entità bancaria (la banca popolare appunto) che, in assenza dell'obbligo di erogare credito in misura prevalente nei confronti di soci, finiva per assomigliare notevolmente ad una banca S.p.A., ha spaventato coloro che fino a quel momento si consideravano invincibili, esattamente come in una qualsiasi favola. È come se l'entusiasmo e l'originalità del protagonista (quasi sempre senza grandi disponibilità economiche ma pieno di prospettive) si fossero trascinate dietro le invidie dei "signorotti" che hanno dominato la scena fino al suo arrivo. Fatto sta che alla fine, come ogni favola che si rispetti, gli oppositori hanno trovato il modo di limitare la forza prorompente di un soggetto tradito dalla sua giovane età e dall'eccessiva voglia di farsi strada. Il carattere della mutualità che sarebbe dovuto essere, se non predominante, almeno ben chiaro nella realtà delle banche popolari ha assunto invece una gradazione molto sfumata, mostrando la difficoltà di una convivenza con la logica speculativa all'interno di una stessa entità bancaria.

*“Che ne è dunque della mutualità delle banche popolari, scomparsa di circolazione? È stata uccisa? Chi l’ha uccisa? Qualcuno la dà per morta, qualcun altro afferma di averla vista ancora in vita di recente; entra in scena un investigatore, costretto a mettere insieme le tessere di un puzzle valutando l’attendibilità degli indizi raccolti”*

Così è nato il dibattito intorno alle banche popolari, assumendo dinamiche di confronto talmente complesse da mettere all'angolo l'ideale per le quali sono nate, finendo per concentrarsi quasi esclusivamente sul come tentare di preservare una piccola fetta di un mondo che oramai aveva rinunciato a rivoluzionare.

I profili del localismo bancario che storicamente mostrano criticità sono numerosi ma ve ne sono alcuni sui quali la dottrina ritorna con costanza, senza però mostrare sostanziali passi in avanti in assenza di interventi legislativi di una certa portata. Nella prima parte di questa tesi si è cercato di ripercorrere i profili critici di maggiore interesse e da sempre cuore pulsante del dibattito in parola. Il primo capitolo viene, pertanto, dedicato quasi esclusivamente a quei profili più “pratici” che confermano il progressivo e costante allontanamento dell’operatività concreta delle banche popolari dal modello legale che, seppur cambiato anche

sostanzialmente negli ultimi decenni, ha sempre cercato di mantenere intatte le proprie caratteristiche di base. Il riferimento è in particolare alle varie forme di articolazioni in gruppi societari rinvenibili per le banche popolari di maggiori dimensioni, ai dati relativi alla partecipazione dei soci alla vita sociale e all'effettiva conformità di tali banche verso quella dovrebbe essere una maggiore attenzione verso i clienti soci (anche se non in misura prevalente).

Più in generale, i dati empirici devono essere visti alla luce delle logiche di gestione interne alle banche stesse e quindi per chiudere il cerchio in merito alla situazione delle banche popolari prima della riforma, l'analisi si concentra anche sugli assetti di *governance* delle stesse che rendono questo modello così unico e perciò, ovviamente, anche così dibattuto. Se il voto capitario e il limite al possesso azionario hanno, almeno in teoria, fatto delle banche popolari quelle che sono, vanno considerate anche tutte le conseguenze sul piano pratico che queste scelte hanno comportato: prima fra tutte la scarsa contendibilità della banca e di conseguenza una sostanziale autoreferenzialità del management che ha avuto in questo modo la possibilità di radicare posizioni di potere in maniera più agevole e duratura rispetto ad un ruolo analogo in una banca S.p.A.

I problemi legati a queste specifiche dinamiche di *corporate governance* hanno comportato anche l'intervento da parte della giurisprudenza che più volte, come mostrato in questa tesi, si è espressa al fine di sciogliere nodi che solo nel caso delle banche popolari si sarebbero potuti creare. In particolare sono state analizzate due sentenze relative al diritto di discussione in assemblea e al dovere degli amministratori di agire in modo informato. Il fatto che tali problematiche siano sorte con riferimento alle banche popolari deriva proprio dalla loro struttura gestione.

Assumono importanza non irrilevante poi le caratteristiche tipiche della banca popolare in quei contesti dove convive con enti bancari alquanto diversi e dominati da una logica speculativa pura. Perciò si è ritenuto doveroso concentrare il terzo capitolo sulla capacità delle banche popolari di sopravvivere su mercati finanziari regolamentati per capire come un ente che “dovrebbe” fare della mutualità la sua colonna portante sia in grado di competere (e dunque sopravvivere) in una piazza finanziaria dominata esclusivamente da logiche speculative. La capacità stessa delle banche popolari di sopravvivere in questi decenni sulla Borsa di Milano ha perciò convinto molti che una tale apparente contraddizione nascondesse come conseguenza una discrasia tra modello teorico e pratico: come può infatti una banca “mutualistica” guadagnarsi la fiducia di un investitore (e dunque in quanto tale speculatore) se non attraverso l'accantonamento della mutualità stessa? E se ciò dovesse ritenersi corretto allora si potrebbe arrivare a constatare il fatto che gli assetti previsti in linea teorica dalla legge per le banche popolari, creando quasi una linea difensiva intorno alle stesse

in ragione della sopracitata mutualità, comportino in realtà una distorsione a livello competitivo in un mercato condiviso con altre entità bancarie nel momento in cui sul piano pratico non si rinvergono più quelle caratteristiche che dovrebbero essere tipiche di una realtà cooperativa. Ciò che alla fine finisce per rilevare maggiormente sembra essere proprio il fatto che, da una parte, questo “anello difensivo” che la legge garantisce per le banche cooperative sia in grado di ammortizzare le cadute delle stesse in periodi di recessione economica (come avvenuto con la recente crisi finanziaria del 2008) e dall'altra che il legislatore abbia cercato in tutti i modi di appianare le differenze in termini di investimenti espansivi rispetto alle banche S.p.A. creando nella pratica logiche di investimento al quanto simili.

*“Riprendiamo le fila del nostro romanzo giallo e cerchiamone, se possibile, una conclusione realistica. Il nostro investigatore, sconsolato, abbandona finalmente le indagini: ogni volta che crede di essere sulle tracce dello scomparso, qualcosa gli sfugge e non stringe nulla. (...) Ma non si pensi di aver fatto un lavoro inutile: la ricerca è anche accertamento della falsità di piste ritenute virtuose. La sua indagine sarà servita soprattutto a capire che la neutralità causale fa delle banche popolari, a livello legale, un “abito” buono per (quasi) tutte le occasioni. I programmi statuari di funzioni lato sensu “non lucrative” non sono il volto rispettabile di un dottor Jekyll, pronto a mutarsi in un terribile Mr. Hyde, cioè la lucratività innestata su di un’organizzazione solo apparentemente democratica ma sostanzialmente auto-referenziata.”*

Ma evidentemente, per Salamone come per la quasi totalità della dottrina, il modello di banca popolare così come affacciato nel nuovo millennio non è stato ritenuto soddisfacente, per quanto la sensazione di non trovare una via di uscita abbia finito per assopire il dibattito. Sarà forse per questo che, come in un qualsiasi romanzo di successo, si presentano le premesse per un sequel, con nuovi indizi per far riaprire le indagini. Entrano così in gioco nuovi protagonisti, da un mondo stravolto dalla crisi economica che ha fatto dubitare della validità del modello preesistente ad un legislatore che decide di cambiare prospettiva e cercare, seppure anche lui forse non totalmente convinto, di dare finalmente quella spinta rivoluzionaria che, per quanto non apprezzata dalla totalità della dottrina, ha avuto la presunzione di sparigliare le carte in tavola per mostrare una volontà di non abbandonarsi all’ignavia, caratteristica storicamente associata al personaggio italico.

Si entra così nella seconda parte della tesi, dove vengono valutati i cambiamenti previsti ed attuati dalla riforma di cui al Decreto Legge 3/2015. Tale riforma ha previsto un obbligo di trasformazione in S.p.A. per le banche popolari che superano la soglia di 8 miliardi a livello di attivo patrimoniale ma non mancano

anche una serie di novità per le banche popolari non interessate dall'obbligo di trasformazione<sup>2</sup>.

Ad un'analisi sostanzialmente teorica della riforma in quanto tale segue poi un monitoraggio dell'esecuzione delle disposizioni della stessa da parte delle banche interessate al fine di poter già individuare, per quanto difficile data la precocità dell'analisi rispetto all'approvazione della riforma, eventuali conferme/smentite rispetto alle considerazioni che sono state fatte in sede di approvazione del decreto. Tra le ragioni che hanno spinto il legislatore ad intervenire rientrano, infatti, la necessità di riformare il sistema di *corporate governance* delle banche popolari e favorire aggregazioni tra le banche interessate dalla riforma e a giudicare dai primi risultati sembra che ciò sia avvenuto o comunque in procinto di avvenire<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Il riferimento è alla capacità, ora ampliata, di emettere strumenti finanziari partecipativi, alle disposizioni in materia di elezione dei componenti degli organi sociali e alla partecipazione in assemblea.

<sup>3</sup> Rileva a riguardo la programmata fusione tra Banco Popolare e Banca Popolare di Milano.

**PARTE PRIMA: FINO AL DECRETO LEGGE 3/2015**

# CAPITOLO I

## La mancata differenziazione dalle banche S.p.A.

### 1. Le origini di un istituto controverso

Le Banche popolari fecero la loro comparsa nel nostro sistema bancario nella seconda metà del XIX sec ma non si possono considerare come il frutto di un'italica invenzione, bensì come un "prodotto d'importazione" dalla Germania. È infatti pacifico nella storiografia economica che se alla Francia può essere attribuita l'elaborazione del tipo di cooperazione di produzione e all'Inghilterra quello della cooperazione di consumo, alla Germania si riconduce la nascita della cooperazione nel campo del credito, nella sua duplice veste di cooperazione di credito urbano e di cooperazione di credito rurale<sup>4</sup>.

Nonostante Hermann Schulze von Delitzsch e Friedrich Wilhelm Raiffeisen siano considerati portatori di due diverse visioni di solidarietà, nel compimento delle loro opere furono mossi entrambi da principi comuni: un approccio etico all'economia ed una concezione non neutrale della finanza. Questa base comune, si tradusse poi nella nascita di due differenti modelli di istituzioni creditizie: le associazioni del credito urbano dello Schulze che egli denominò *Volksbanken* (ossia "banche popolari") e le associazioni di credito agricolo del Raiffeisen denominate *Darlehenskassenvereine* (ossia "casse sociali di credito).

La ragione per la quale l'origine di tale istituti viene fatta risalire alla Germania è legata al fatto che essa fu l'ultima tra i c.d. *first-comer*, ossia l'ultimo tra i Paesi che presero parte alla prima ondata di industrializzazione<sup>5</sup>. Alla fine di questo processo, la trasformazione dell'economia tedesca appariva davvero impressionante ed è indiscusso che un ruolo decisivo, nello sviluppo industriale, fu proprio quello ricoperto dalle banche<sup>67</sup>. In un tale contesto di crescita, le banche cooperative trovano il loro motivo di esistere nella necessità di servire quei settori dell'economia (quali agricoltura, edilizia, piccole imprese

---

<sup>4</sup> Cfr. ROMANO G., "I. Dalla *Volksbank* alla Banca popolare: origini del dibattito su forma e sostanza di un istituto controverso" in Giovanni Romano, "Appunti di una ricerca sulle banche popolari: storia e legislazione", LUISS Guido Carli – CERADI, agosto 2013.

<sup>5</sup> Cfr. CAMERON – NEAL, Storia economica del mondo, Vol. II, "Dal XVIII sec. Ai giorni nostri", di Arganese, Bologna 2005. Altri come BELLI Franco, Legislazione bancaria italiana (1861-2010), Pacini Editore, Pisa 2010, collocano, invece, la Germania tra i c.d. *late-comer* ossia tra quei Paesi come l'Italia, Spagna e Giappone che, tra gli altri, giunsero secondi nella corsa verso il progresso industriale.

<sup>6</sup> Cfr. GUINNAE, *Delegated monitors, large and small: the development of Germany's banking system*, 1800-1914, Yale University Growth Center Working Paper No. 835, August 2001.

<sup>7</sup> È il periodo in cui nasce la banca "universale", ossia operante nel contempo tanto sul versante del credito commerciale a breve-termine, quanto su quelli degli investimenti di rischio a lungo termine, così come in attività bancarie di promozione e di intermediazione sul mercato dei titoli.

commerciali ed artigiane), trascurati dalle grandi banche universali<sup>8</sup> e nella volontà di proporsi come risposta alla “questione sociale” che la rivoluzione industriale aveva sollevato<sup>9</sup>. Le banche cooperative tedesche nacquero proprio con l'intento di contribuire al miglioramento delle condizioni di esistenza di tutte quelle fasce della società che rischiavano di essere marginalizzate dal processo di industrializzazione. In un contesto caratterizzato da insufficienza di capitale fu individuato proprio nel credito il principale punto di partenza.

Hermann Schulze da Delitzsch, unanimemente considerato l'inventore della “banche popolari”, individuò, in un contesto sociale come quello appena descritto, la grande novità nel ricorso all'elemento dell'associazione con l'obiettivo, però, di superare la vecchia idea di mera beneficenza con il concetto del *Selbsthilfe* ossia dell'auto-aiuto<sup>10</sup><sup>11</sup>. Venne così capovolto l'ordinario concetto di banca, dal momento che, le *Volksbanken*, prima di offrire credito, lo domandavano così da poter chiedere ai soci una testimonianza della loro propensione al sacrificio. Elementi fondanti ed imprescindibili delle banche cooperative di matrice schulziana erano, di conseguenza, il capitale sociale e la responsabilità illimitata dei soci. Quest'ultima, in particolare, era necessaria al fine di offrire adeguate garanzie al mercato<sup>12</sup> e di motivare la partecipazione attiva alle assemblee dove fu introdotto il principio del voto capitario (*Kopfstimmprinzip*) secondo la connotazione “democratica” così come intesa da Schulze<sup>13</sup>. Dirette espressioni del principio solidaristico erano poi il carattere “aperto” di queste banche<sup>14</sup> e il criterio di ripartizione dei guadagni sotto forma di dividendi. Il pagamento di dividendi di importo significativo aveva il duplice obiettivo di attrarre coloro che, assumendo la qualità di soci, avessero voluto impiegare con vantaggio i propri risparmi e di stimolare la fascia di soci meno agiati ad accrescere progressivamente la propria partecipazione.

Sul piano operativo, le *Volksbanken*, secondo le disposizioni impartite dallo Schulze<sup>15</sup>, avrebbero dovuto erogare prestiti d'entità contenuta, di durata non

---

<sup>8</sup> Esse erano interessate per lo più al finanziamento di grandi progetti industriali ed imprese già ben avviate.

<sup>9</sup> Borchardt in “Economia e finanza” tratta proprio il legame presente fra un grande sviluppo economico e il venir meno di tutta una serie di consolidate certezze e punti di riferimento che comporta un maggiore senso di insicurezza all'interno di una società più dinamica di prima.

<sup>10</sup> cfr. SCHULZE-DELITZSCH, Delle unioni di credito, ovvero banche popolari, Liepzig 1867.

<sup>11</sup> Si tratta cioè di un modello di cooperativa dove si aiuta solamente chi, mediante atti di risparmi necessari all'acquisto di una quota di partecipazione al capitale della banca, si dimostra in grado di aiutare sé stesso, in quanto in grado non solo di evitare così la costituzione di nuovi enti di beneficenza, ma anche di poter declinare qualsiasi offerta di soccorso proveniente dallo Stato.

<sup>12</sup> Non essendo infatti in grado di dotare sin da subito la società dei mezzi finanziari necessari, all'inizio ricorrevano loro stessi al credito bancario

<sup>13</sup> Sempre questa “connotazione democratica” era per Schulze motivo anche della previsione del limite massimo all'importo delle quote detenibile da ciascun socio. Addirittura egli immaginava un modello di banca dove le quote di partecipazione fossero fissate in maniera eguale per tutti i soci, cosa che ovviamente si dimostrò ben presto irrealizzabile.

<sup>14</sup> Inteso come libertà per ogni individuo di entrare ed uscire dall'associazione al ricorrere ed al venir meno del bisogno economico e dei requisiti personali richiesti.

<sup>15</sup> SCHULZE-DELITZSCH, Delle unioni di credito, ovvero banche popolari, Liepzig 1867.

superiore a tre mesi e tendenzialmente rivolti solamente ai soci stessi<sup>16</sup>. Tuttavia, lo stesso Schulze, riconosceva l'esigenza di condurre operazioni anche con terzi nell'interesse della crescita aziendale, purché tale operatività non compromettesse lo scopo proprio della banca. Per rendere la partecipazione ad una banca popolare appetibile ad investitori terzi, era fondamentale una corretta valutazione dei tassi attivi applicati ai prestiti in modo tale che, senza risultare elevati come quelli di mercato (al tempo spesso usurari), potessero comunque, nel loro differenziale con i tassi passivi relativi alle operazioni di provvista, ricavare consistenti utili di gestione da ripartire tra i soci. Perché questo potesse risultare possibile, occorre che amministratori e dipendenti dotati di adeguata professionalità e questo è il motivo per cui Schulze immaginava una gestione a titolo oneroso, con una remunerazione improntata in funzione dei risultati effettuati.

La storia delle *Raiffeisen*, ovvero delle Casse Rurali, si lega invece all'espansione dell'agricoltura tedesca che nella prima metà del XIX sec. aveva visto affermarsi numerose aziende orientate al mercato. Di conseguenza non era più possibile limitarsi ad una produzione diretta all'autoconsumo ed in un contesto di scarsità di capitale, l'avvio di un processo di ammodernamento si presentava difficoltoso. Fu così che Friedrich Wilhelm Raiffeisen colse l'opportunità di soddisfare tale bisogno con l'invenzione della cooperazione rurale di credito<sup>17</sup>. Al pari di Schulze, anche Raiffeisen intuì l'importanza di sostituire la mera beneficenza con il *Selbsthilfe* per poter concretamente ledere il circolo di povertà e usura che attanagliava le piccole aziende agrarie.

Nonostante le prime Casse Rurali nacquero fortemente influenzate dal modello della *Volksbank* di Schulze<sup>18</sup>, le diverse esigenze economiche, il diverso ritmo dei cicli produttivi e la diversa attitudine dei piccoli operatori dell'agricoltura rispetto agli industriali comportarono un ripensamento di quel modello, il quale avvenne, appunto, ad opera delle *Raiffeisenkassen*. A differenza delle banche popolari, i canoni essenziali di questo modello prevedevano, innanzitutto, un'operatività territoriale più circoscritta possibile ed un numero di soci non troppo elevato<sup>19</sup> <sup>20</sup>. Ma a questi si affiancavano la destinazione dell'intero utile di gestione ad una riserva indivisibile, la gratuità dell'amministrazione<sup>21</sup> e l'obbligo di devoluzione

---

<sup>16</sup> Lo scopo infatti era quello di assicurare parità di trattamento in merito alle condizioni applicabili ai prestiti in ragione della loro duplice veste di "proprietari-clienti" (*Identitätsprinzip*).

<sup>17</sup> Cfr. LIBBI, Cenni storici sul movimento cooperativo agricolo nella Repubblica Federale di Germania, in *Rivista della cooperazione*, 1984 n.19.

<sup>18</sup> Le differenze più rilevanti riguardavano la gratuità dell'amministrazione e l'indivisibilità del patrimonio.

<sup>19</sup> Cfr. RAIFFEISEN, *Le associazioni casse di prestito*, Ecra, Roma 2010.

<sup>20</sup> L'obiettivo era infatti quello di sfruttare una situazione di conoscenza reciproca e diretta che avrebbe permesso di valutare le qualità morali degli aspiranti soci, permettendone così la selezione iniziale. Questa selezione veniva poi affiancata dalla responsabilità illimitata e solidale così da stimolare una corresponsabilità del buon fine degli impieghi che sarebbero stati decisi. A differenza del modello di Schulze, però, all'assunzione di un tale impegno non si affiancava l'ulteriore obbligo del versamento delle quote destinate a formare un capitale proprio della società.

<sup>21</sup> Gli schemi di remunerazione basati sui risultati, come per le banche popolari, erano infatti superflui in questo caso dato che il divieto di ripartizione degli utili sottraeva, di fatto, alla partecipazione del socio

dei fondi, in caso di scioglimento, a società dello stesso tipo che fossero state nel frattempo costituite<sup>22</sup>.

Da un punto di vista operativo, i prestiti potevano essere concessi tanto a breve quanto a lungo termine dato che la regola da seguire era semplicemente quella di sincronizzare la scadenza del prestito con l'utilizzo dello stesso permettendo così al socio-debitore un rientro rateale.

In Italia, la fase d'avvio del credito popolare si lega ai nomi di Luigi Luzzatti<sup>23</sup> e di Francesco Viganò. Luzzatti, avvicinato all'esperienza tedesca già in giovane età, avviò il suo primo esperimento a Lodi nel 1864 con la costituzione della locale società di mutuo soccorso<sup>24</sup>. Egli invocava le stesse ragioni che in Germania avevano dato origine alle *Volksbanken*, ossia dell'esigenza di diffondere il credito tra le classi che erano state marginalizzate dallo sviluppo industriale; ed il modello preso in considerazione fu di conseguenza proprio quello di Schulze, ossia fondato sulla libera associazione cooperativa secondo il criterio dell'auto-aiuto. Ma se sul piano ideologico l'aderenza rispetto al programma schulziano fu perfetta, sul piano giuridico il modello tedesco fu parzialmente disatteso e lo fu su un aspetto fondamentale: le banche popolari italiane, infatti, vennero costituite nella forma di società anonime per azioni a responsabilità limitata<sup>25 26</sup>.

È intorno a questa scelta che in Italia<sup>27</sup> si è da sempre scatenato il dibattito sulla natura delle nostre banche popolari e sulla quale si concentrerà, in particolare, l'analisi di questa tesi.

---

qualunque rilevanza in termini di investimento di natura finanziaria. Così TAMAGNINI Giulio, *Le casse rurali: principi, storia, legislazione*, a cura della Direzione generale della cooperazione presso il Ministero del lavoro e della previdenza Sociale, in *La rivista della cooperazione*, Roma 1952.

<sup>22</sup> Cfr. LEONARDI Andrea, "Dalla beneficenza al mutualismo solidale: l'esperienza cooperativa di F. W. Raiffeisen ed i suoi primi riflessi in Italia" in V. Zamagni (a cura di), *Povert  e innovazioni istituzionali in Italia. Dal Medioevo ad oggi*, Bologna: Il Mulino, 2000.

<sup>23</sup> LUZZATTI Luigi, *La diffusione del credito e le banche popolari*, Venezia, Istituto di Scienze Lettere ed Arti, Padova 1863.

<sup>24</sup> Cfr. ZANGHERI Renato, *Nascita e primi sviluppi*, in Zangheri-Galasso-Castronovo, *Storia del movimento cooperative in Italia*, Torino 1987.

<sup>25</sup> La scelta fu probabilmente diretta a potenziare, nella maniera pi  spedita possibile, la capacit  di raccolta del capitale di rischio dei nuovi istituti in modo da favorire un'ampia partecipazione delle pi  agiate componenti borghesi e capitalistiche. Cos  ALBERICI Adalberto, *Le cooperative di credito*, Milano, Giuffr  1977. Luzzatti tent  di giustificare la scelta ricorrendo a motivazioni di tipo quasi antropologico, sostenendo cio  che il principio della responsabilit  illimitata fosse "ripugnante" all'indole delle genti latine. Cos  LUZZATTI Luigi, *La diffusione del credito e le banche popolari*, Venezia, Istituto di Scienze Lettere ed Arti, Padova 1863.

<sup>26</sup> Vi sono alcune eccezioni come la Banca Popolare di Bergamo e quella di Brescia, anche se per quest'ultima l'adattamento al modello maggioritario avvenne dopo poco tempo.

<sup>27</sup> Va sottolineato che il "caso" italiano si differenzi  ben presto, anche sul piano ideologico dal modello tedesco, con l'avvio dell'esperienza delle Popolari di Milano e Cremona dove fu subito a tutti chiara una cosa: il nome "popolare" dissimulava, in realt , un'indole dichiaratamente borghese. Questa visione "sostanzialmente conservatrice" era tipica del Luzzatti che immaginava una propriet  borghese delle banche popolari cos  da permettere l'attuazione di un programma di stabilizzazione sociale ispirato alla sua personale trasposizione delle idee del *Kathedralsozialismus*. In altre parole, l'intenzione era quella di collocare il credito popolare "nell'ambito di una concezione della cooperazione intesa come strumento di integrazione pacifica e indolore della classe operaia nel sistema politico-istituzionale creato dai moderati", i quali, sulla scia di questo "socialismo della cattedra" tedesco, stavano allora tentando di "porre un'ipoteca sul nascente

## 2. Inquadramento normativo prima della riforma

Le banche cooperative hanno sempre avuto un ruolo cruciale all'interno del sistema bancario italiano in ragione delle loro caratteristiche peculiari rispetto al tradizionale modello di banca S.p.A. Esse, come noto, si distinguono nelle due diverse tipologie di banche popolari e banche di credito cooperativo (di seguito BCC). Nonostante le fonti di riferimento tendano a ricondurle entrambe all'interno dello stesso *genus*, esse presentano profili giuridici e fattuali molto diversi, sollevando, di conseguenza, riflessioni di natura concorrenziale specifiche<sup>28</sup>.

### La tutela costituzionale della mutualità: art. 45 Cost.

Le imprese cooperative si caratterizzano per essere società a capitale variabile con scopo mutualistico<sup>29</sup>. Tale finalità trova pieno riconoscimento nell'art 45 della Costituzione che recita: *“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”*. La definizione costituzionale d'impresa cooperativa di cui all'art. 45 può comprendersi solo facendo riferimento alla Costituzione economica, la quale appare, come da intenzione dei costituenti, una terza via tra il capitalismo e l'economia socialista pianificata. A seguito della scomparsa di quest'ultima, l'influenza comunitaria e la logica di mercato hanno fatto da padroni, lasciando intendere la sopravvivenza dell'art. 45 Cost. come una peculiarità in un sistema ben definito, più che il risultato di un compromesso più generale. Questa peculiarità è rinvenibile in due caratteristiche: a) un'esigenza di sostegno delle posizioni economicamente più

---

movimento cooperativo italiano”, cfr. CIUFFOLETTI Zeffiro, *Dirigenti e ideologie del movimento cooperativo*, in AA.VV., *Il movimento cooperativo in Italia. Storia e problemi*, Einaudi, Torino 1981. Questo processo, immaginato dal Luzzatti, di adattare la banca popolare alle esigenze della borghesia imprenditoriale, per lo più lombarda e veneta, occupando uno “spazio vuoto” nel mondo del credito ebbe poi la sua consacrazione formale nel nuovo Codice del Commercio del 1882 nei cui artt. 219-228, egli riuscì a far approvare una disciplina delle società cooperative “a immagine e somiglianza delle proprie creature”, le quali, in quel momento erano ormai già saldamente in mano alla borghesia liberale. Ne sono conferma l'estensione quasi totalitaria dell'attività nei confronti dei non soci e la notevole differenziazione delle forme tecniche di raccolta e di concessione del credito. Occorre però, senza generalizzare, precisare come questo discorso si rivelò tale limitatamente alle banche popolari di maggiori dimensioni, mentre quelle più piccole mantennero, fin da subito, una fisionomia più coerente alla matrice schulziana. Così RABBENO Ugo, *La cooperazione in Italia: saggio di sociologia economica*, Fratelli Dumolard 1886 e LUZZATTI Luigi, *Credito capitalistico e moneta nazionale*, note di studio, Hoepli, Milano 1897.

<sup>28</sup> AGCM, *Indagine conoscitiva conclusa in data 23 dicembre 2008*, IC 36 “La corporate governance di banche e compagnie di assicurazione”, pag. 175 – 207.

<sup>29</sup> Cfr. art. 2511 Cod. Civ.